

Kan øget offentlighed styrke demokrati og saglig embedsførelse?

Jesper Tynell
26. januar 2022



FOLKETINGET

Håndteringen af covid-19 i foråret 2020

– Rapport afgivet af den
af Folketingets Udvalg for
Forretningsordenen nedsatte
udredningsgruppe vedr.
håndteringen af covid-19

Fagligt etiske principper i offentlig administration

Betænkning afgivet af
DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe
September 1993

Nordkov Nielsen udvalget 1993

"Fortielser eller fordrejninger m.h.t. kendsgerninger eller vurderinger af hensyn til ministeriets politik forekom mange høringsdeltagere **meget almindelige**.

Ved besvarelse af folketingsspørgsmål var det f.eks. almindeligt, at **man blev tvunget** til at tilbageholde oplysninger og give intetsigende eller **misvisende svar** med hensyn til oppositionen, og det var almindeligt accepteret, at man kunne gå langt med hensyn til fortielser og uklarhed i svarene. (...)

Flere høringsdeltagere fra centraladministrationen gav udtryk for, at Ombudsmanden af og til blev **forholdt oplysninger**."

(Nordskov Nielsen udvalget 1993:59-60)

OPDATERET UDGAVE samt ekstra
kapitel om OFFENTLIGHEDSLOVEN

JESPER TYNELL

MØRKE- LYGTEN

EMBEDSMÆND FORTÆLLER
OM POLITISK TILSKÆRING
AF TAL, JURA OG FAKTA

Samfunds
litteratur



Udenrigsministeriet
Justitsministeriet
Beskæftigelsesministeriet
Integrationsministeriet
Finansministeriet
Socialministeriet

DJØF's Nordskov Nielsen udvalg

"Åbenhed i den offentlige forvaltning

(...)

Værdien af ekstern åbenhed og en eventuel udvidelse heraf er denne åbenheds formodede effekt med hensyn til **forebyggelse/afsløring** af sådanne »dubiøse« situationer, som erfaringsmæssigt kan skabe etiske problemer."

(Nordskov Nielsen udvalget 1993:184)

DJØF's Nordskov Nielsen udvalg

“En høringsdeltager fra et direktorat havde været ude for at få meddelt en mundtlig ordre fra departementet, som efter hans opfattelse var ulovlig. Direktoratet havde bedt om at få den pågældende ordre skriftligt, hvorefter der ikke var sket yderligere.” (Djøf 1993:58)

(Nordskov Nielsen udvalget 1993:58)

EU-forundring over dansk skovrapport

■ Miljøministeriet kritiseres skarpt for at have presset Danmarks Miljøundersøgelser (DMU) til at ændre sin faglige negative vurdering af den danske skov til en mere positiv vurdering, som blev indberettet til EU.

JESPER HØBERG
MORTEN PIHL

jesper.hoberg@jp.dk
morten.pihl@jp.dk

Danmarks fremstilling af tilstanden af de danske skove til EU-kommissionen er så lyserød, at kommissionen har svært ved at tro på den danske afrapportering.

Det viser korrespondance, som Morgenavisen Jyllands-Posten har fået adgang til.



	91E0, Kontinental	91E0, Atlantisk
Specifikke struktur	God	God
Fremtids- udsigter	Ukendt	Ukendt
Generel vurdering	God	God

Miljøministerens og DMUs indberetning af de danske skoves tilstand sendt til EU i endelig form i 2008

	91E0 ¹ , Kontinental	91E0, Atlantisk
Specifikke struktur	U2 ³ (Dårlig)	U2 (Dårlig)
Fremtids- udsigter	U1 (Ringe)	U1 (Ringe)
Generel vurdering	U2 (Dårlig)	U2 (Dårlig)

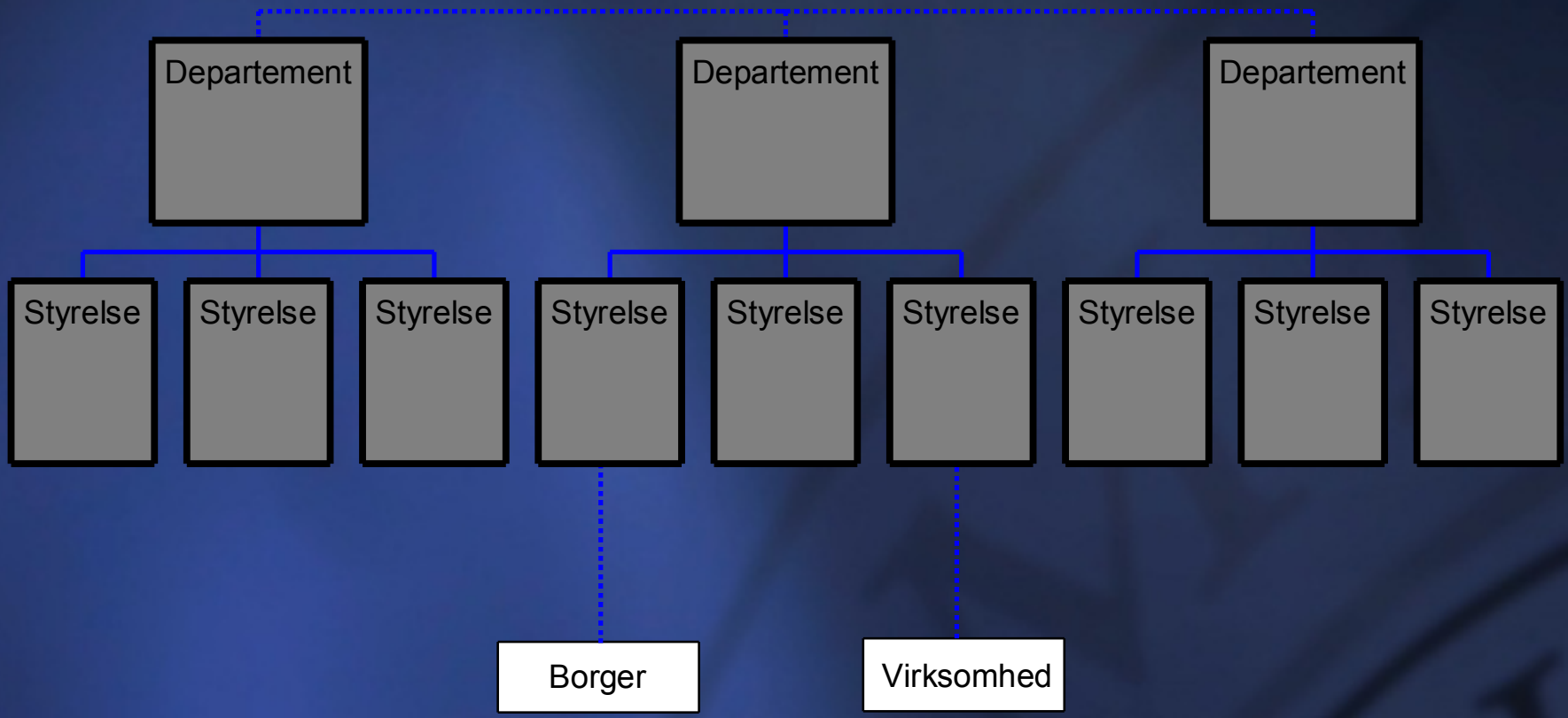
DMUs oprindelige udkast til indberetningen til EU

DJØF's Nordskov Nielsen udvalg

"Større åbenhed i forvaltningen vil medvirke til at formindske de etiske problemer, der er nævnt ovenfor under punkt 1. 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"

(Nordskov Nielsen udvalget 1993:168)

Hvad har 2013-loven gjort siden?



§ 24: Ikke længere ret til afsendt post

Hvis dokumenterne "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"

(L144 som vedtaget)

§ 24: Ikke længere ret til afsendt post

Uanset om, et "dokument er udarbejdet med henblik på ministerbetjening" eller ej.

(Offentlighedskommissionens betænkning s. 637)

Uanset om, det slet "ikke bliver forelagt for eller anvendt af den pågældende minister"

(Offentlighedskommissionens betænkning s. 607)

§ 24: Ikke længere ret til afsendt post

Gælder også dokumenter sendt mellem
»f.eks. to styrelser, der er underordnet hvert sit
ministerium«

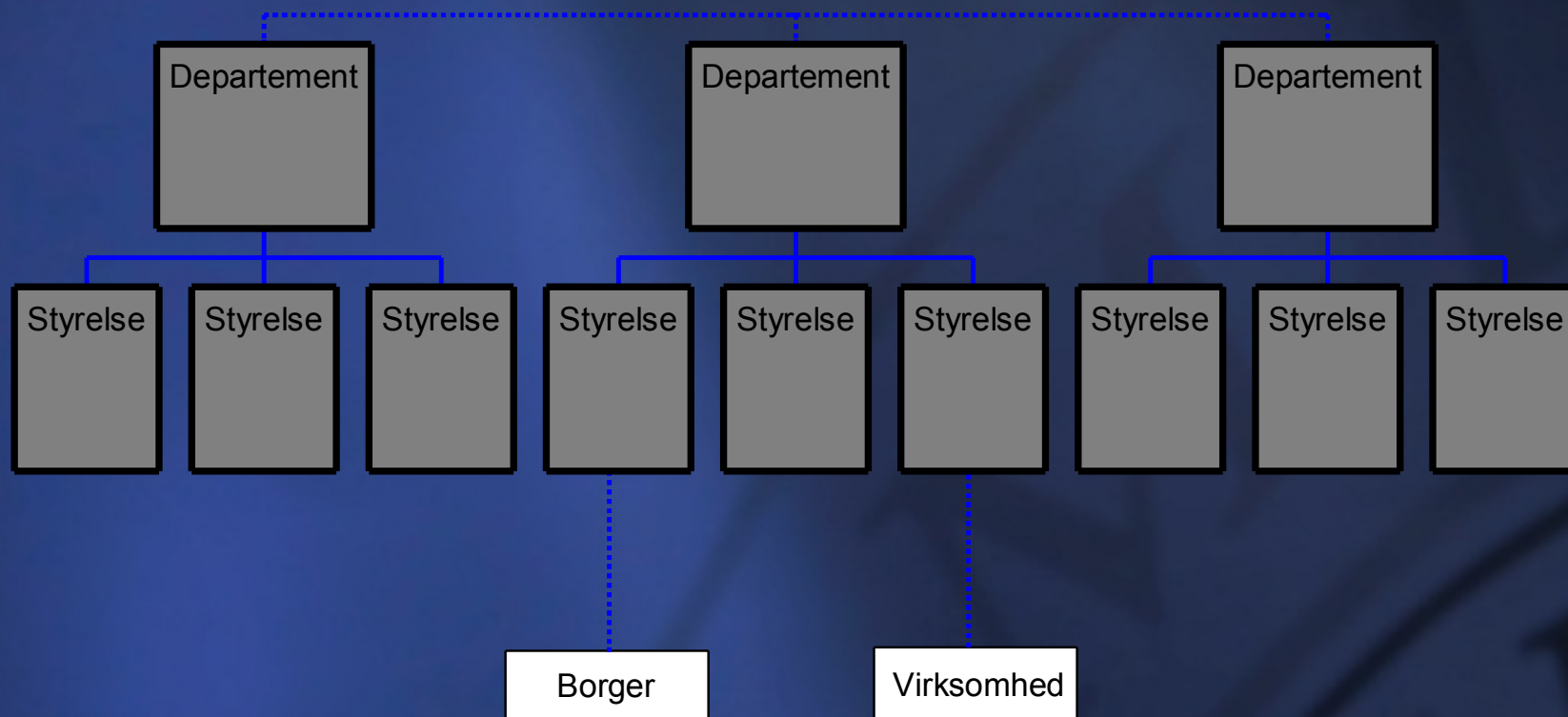
(bemærkningerne til L144)

§ 24: Ikke længere ret til afsendt post

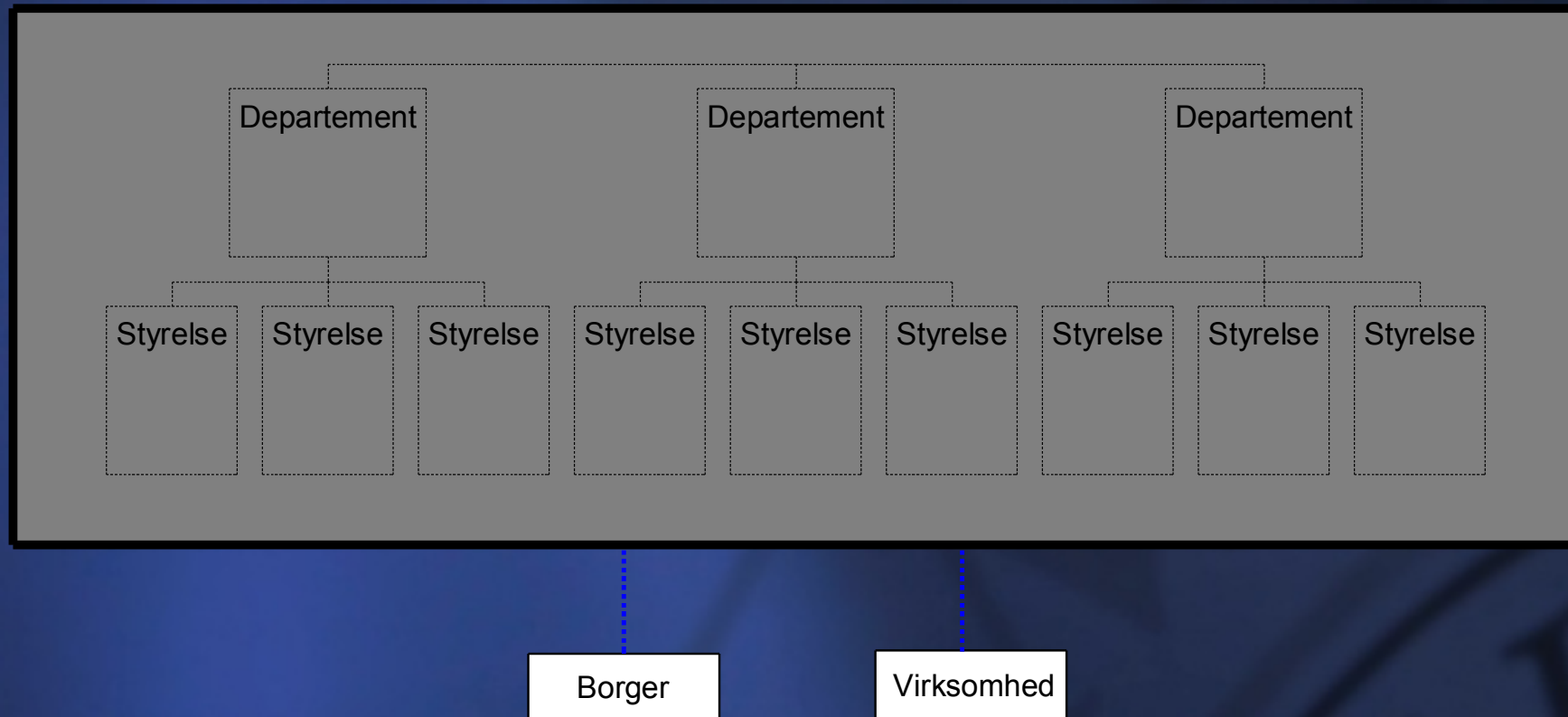
Alle ministerielt underordnede myndigheder skal i forbindelse med paragraf 24 »i princippet anses som en (funktionel) enhed«

(bemærkningerne til L144)

§ 24: Ikke længere ret til afsendt post



§ 24: Ikke længere ret til afsendt post



§ 24: Ikke længere ret til afsendt post

"Det bestemmes, at 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'. (...) Det er en ring, man slår, uden om centraladministrationen."

(Folketingets Ombudsmand 10. december 2014 i Folketinget)

§ 24: Ikke længere ret til afsendt post

”Hvis man læser loven og dens forarbejder og de eksempler, der gives, så er der ikke tvivl om, at den bestemmelse omfatter meget væsentlige dele af alt politisk præget virksomhed i centraladministrationen. Der er altså tale om en meget substantiel begrænsning i retten til aktindsigt.”

(Folketingets Ombudsmand 10. december 2014 i Folketinget)

§ 29:

TIL GODKENDELSE



14. august 2007

J.nr.

VG/UB

Implementering af "Anerkendelsesdirektivet" – Direktiv 2005/36/EF om anerkendelse af erhvervmæssige kvalifikationer

Problemstilling

Anerkendelsesdirektivet skal være implementeret senest den 20. oktober 2007.

Direktivet betyder, at der som hovedregel ikke længere skal ske forudgående kontrol af erhvervmæssige kvalifikationer, herunder af arbejdsmiljøuddannelser, når en tjenesteyder ønsker at arbejde *midlertidigt* og *lejlighedsvist* i et andet EU-land. Ved midlertidigt og lejlighedsvist forstås, at tjenesteyderne opholder sig i DK under 1 år.

Dog åbner direktivet mulighed for, at værtslandet *undtagelsesvist* kan stille krav om forudgående kontrol af erhvervmæssige kvalifikationer, hvis det er begrundet i *hensynet til offentlighedens/tjenestemodtagerens sikkerhed og sundhed*.

Der skal derfor tages stilling til, om Danmark skal benytte sig af muligheden for at stille krav om forudgående kontrol af kvalifikationer, når en tjenesteyder ønsker at arbejde *midlertidigt* og *lejlighedsvist* i Danmark.

Løsning og indstilling

Det *indstilles*, at Danmark *ikke* stiller krav om forudgående kontrol af erhvervmæssige kvalifikationer, når tjenesteydere ønsker at arbejde i Danmark *midlertidigt* og *lejlighedsvist*, under hensyn til:

- At formålet med direktivet er gensidig anerkendelse af erhvervmæssige kvalifikationer, således at den europæiske arbejdskraft gøres mere mobil
- At betingelsen for at stille krav om forudgående kontrol af kvalifikationer er en undtagelsesbestemmelse, som kun kan anvendes af hensyn til den offentlige/tjenestemodtagerens sikkerhed og sundhed og ikke af hensyn til den ansattes sikkerhed og sundhed (som er arbejdsmiljølovens hovedformål)
- At de lande, vi normalt sammenligner os med, ikke stiller krav om forudgående kontrol inden for de områder, hvor Danmark stiller krav om arbejdsmiljøuddannelse
- At det er arbejdsgiveren, der skal sørge for, at de ansatte har de nødvendige kvalifikationer for at udføre arbejdet, og at der stilles tilsvarende kvalifikationskrav til EU-statsborgere, når de udfører midlertidigt og lejlighedsvist arbejde i Danmark, som der stilles til danske statsborgere
- At danske statsborgere ikke skal have deres kvalifikationer godkendt på forhånd, før de påbegynder arbejde inden for det pågældende erhverv

§ 29:

[REDACTED]



[REDACTED]

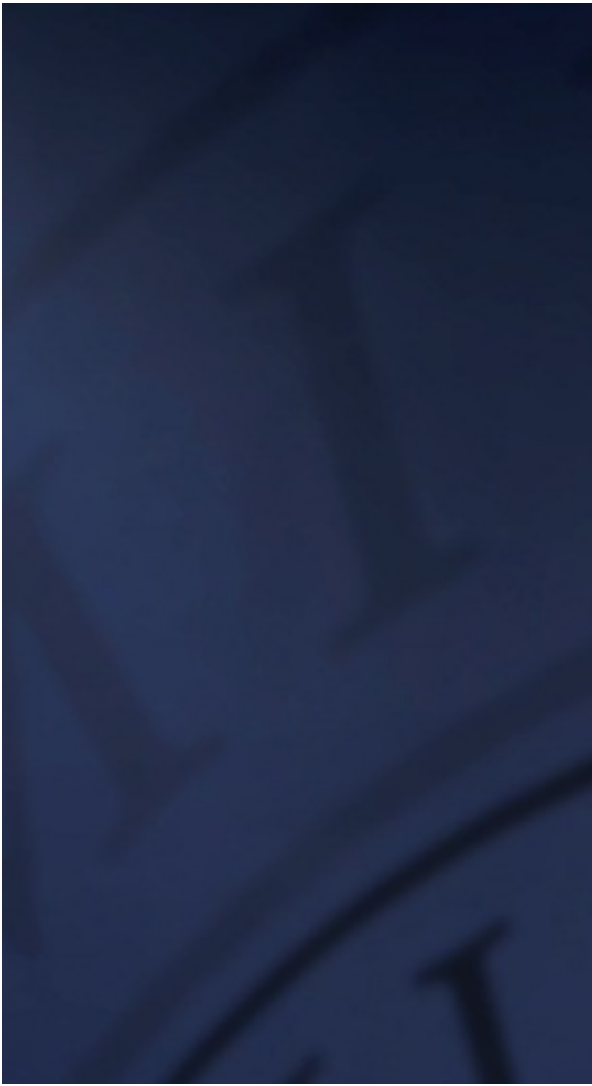
[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]



§ 29:

JM i alle 12 sager: INTET omfattet af §29

§ 29:

725315	22-09-2014	Undtages, OFL § 24, stk. 1, nr. 1
725288	22-09-2014	Undtages, OFL § 24, stk. 1, nr. 1
724961	22-09-2014	Undtages, OFL § 24, stk. 1, nr. 1
721421	11-09-2014	Undtages, OFL § 24, stk. 1, nr. 1
721420	11-09-2014	Undtages, OFL § 24, stk. 1, nr. 1
721419	11-09-2014	Undtages, OFL § 24, stk. 1, nr. 1
721363	11-09-2014	Undtages, OFL § 24, stk. 1, nr. 1
721306	11-09-2014	Undtages, OFL § 24, stk. 1, nr. 1
721290	11-09-2014	Undtages, OFL § 24, stk. 1, nr. 1
720016	09-09-2014	Undtages, OFL § 24, stk. 1, nr. 1

[REDACTED]

[REDACTED]



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]


ØKONOMISTYRELSEN

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]


FINANSMINISTERIET

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]


JUSTITSIMINISTERIET
[Redacted text block]

[REDACTED]



[REDACTED]

[REDACTED]



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



[REDACTED]

[Redacted text block]

Statens It har ingen egen bevilling, siden 2016 har Statens It udelukkende været finansieret via indtægter fra de ministerområder og institutioner, der er kunder i Statens It. Kundernes ydelser prissættes efter princippet om fuld omkostningsdækning.

[Redacted text block]

[Redacted text block]



[Redacted text block]

[Redacted text block]


JUSTITISMINISTERIET
[Redacted text block]

Hvorfor lukkede man ned i 2013?

“Det er fordi, at vi som politikere har behov for **et fortroligt rum**, hvor vi kan trykprøve vores ideer, hvor vi kan arbejde tæt sammen som politikere og arbejde tæt sammen med vores embedsmænd. Hvorfor? Fordi vi skal sikre, at vi får den bedst mulige **lovgivning**.”

(Justitsministeren om § 24 i Debatten på DR2, 21.02. 2013)

“Men med hensyn til politikudvikling mener jeg, at en forudsætning for, at man kan gøre det fornuftigt, ordentligt og redeligt, er, at man har mulighed for i de indledende faser at prøve nogle ting af, uden at journalister **dagen efter** kan skrive på forsiden af deres avis, at nu er man nået så og så langt i forhandlingerne. [...] Så der skal være mulighed for at tale sammen i **fortrolighed**, mulighed for at udveksle dokumenter i fortrolighed i forbindelse med det **lovforberedende arbejde**. Jeg tror, det er ret svært at lave **lovgivning** med kvalitet, hvis ikke man har nogen muligheder for at have **et fortroligt rum**.”

(Ordfører om § 24 ved 1. beh. af L144, 26.02.2013)

Politisk beslutningsproces undtaget allerede under 1985-loven:

Lovforberedende arbejde "for så vidt lovforslag [ikke] er fremsat for folkettinget." (§ 2, stk. 1 nr. 2)

"Brevveksling mellem ministerier om lovgivning" (§ 10, stk. 1 nr. 2)

"Referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder." (§ 10, stk. 1 nr. 1)

"En myndigheds interne arbejdsdokumenter." (§ 7)

Politisk beslutningsproces undtaget allerede under 1985-loven:

Arbejdsgrupper / ad hoc myndigheder

"Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed." (§ 10, stk. 4)

"Hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet" (§ 13, stk. 1 nr. 6) til "at beskytte den politiske beslutningsproces" (Vogter 1998:253)

Det fortrolige rum
man talte om fandtes allerede i forvejen!

1985-loven beskyttede i høj grad
den politiske beslutningsproces

2013-loven beskytter nu også
den politiske markedsføringsproces

Spin

Kommunikationsplan

I forbindelse med offentliggørelsen foreslås følgende initiativer:

- **Historier op til offentliggørelsen**

Det foreslås, at vi op til offentliggørelsen går ud med to til tre historier:

- Mandag/tirsdag
De bedste kommuner gør det bedre end AF
Til brug herfor skal der udarbejdes et notat, der kan udleveres til pressen (AMS).
Det overvejes at give notatet til Ritzau.
- Dagen før offentliggørelse, onsdag
AF lever ikke op til minimumskravene
Til brug herfor skal der udarbejdes et notat, der kan udleveres til pressen (AMS).
Notatet kan fx gives til Jyllands-Posten.
- Beredskab, klar mandag
Forbedringspotentiale - reformen giver flere i arbejde
Til brug herfor skal der udarbejdes et notat, der kan udleveres til pressen (AMS).
Notatet kan udarbejdes som en tabel, der eksemplificerer, hvor mange flere der kommer i arbejde under forskellige forudsætninger. Fx hvis de 25 pct. dårligste kommuner hæver niveauet svarende til gennemsnittet, hvis 50 pct. af de dårligste hæver niveauet til gennemsnittet, og hvis alle kommuner under gennemsnittet, når op på gennemsnittet. Hvis de 10.000 job i Job-net besættes bare en dag tidligere, hvor mange helårspersoner giver det? Og hvis bare X ud af 10 af de ledige, der i dag er fastholdt i passiv forsørgelse, får et arbejde, svarer det til X flere i arbejde.

Det overvejes at bruge notatet i forbindelse med et interview med ministeren. Fx i Børsen.

Emne: Kommunernes beskæftigelsesindsats

I forbindelse med ministerens møder med de politiske partier/LO/DA (ikke mindst dagens møde med Marianne Jelved) og generelt i medierne rejses ofte, at kommunernes beskæftigelsesindsats og resultater er meget dårlige.

Til brug for de kommende politiske forhandlinger om en enstrengt beskæftigelsesindsats og til brug for kommende møder med LO/DA bedes AMS overveje, hvorvidt der foreligger data og resultater, der om nødvendigt kan bruges til at "vende debatten" ved at anskueliggøre, at kommunernes resultater og effekter ikke er så dårlige (både i sig selv og set i forhold til AF) herunder at nogle kommuner gør det vældig godt. En mulighed er at fremhæve, at kommunerne gennemsnitligt har højere effekter for så vidt angår udslningsmål (selvforsørgelsesgrad efter endt aktivering) end AF, jf. AMS' notat udarbejdet til Strukturkommissionen ("Sammenligning af kontanthjælps- og dagpengemodtagergruppen i forhold til anvendelsen af det simple effektmål").

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted] kommunerne gennemsnitligt har højere effekter for så vidt angår udslusningsmål (selvforsørgelsesgrad efter endt aktivering) end AF, [Redacted]

[Redacted text block]

DJØF's Nordskov Nielsen udvalg

"Større åbenhed i forvaltningen vil medvirke til at formindske de etiske problemer, der er nævnt ovenfor."

(Nordskov Nielsen udvalget 1993:168)

**Hvordan bør en kommende
offentlighedslov se ud?**

Er det nok at ophæve § 24?

Ikke tilstrækkeligt at fjerne § 24

§ 24 er kun én ud af mange indskrænkninger

- § 27 nr. 2,
- kalendere (§ 22),
- ressourcereglene (§ 9, stk. 2 og § 28 stk. 2 nr. 1)
- Arbejdsgrupper / ad hoc myndigheder udvidet
- Lovforberedende arbejde udvidet
- Formodningsreglen
- Etc.

Demokratiet har behov for mere åbenhed end 1985-loven

Fagligt etiske principper i offentlig administration

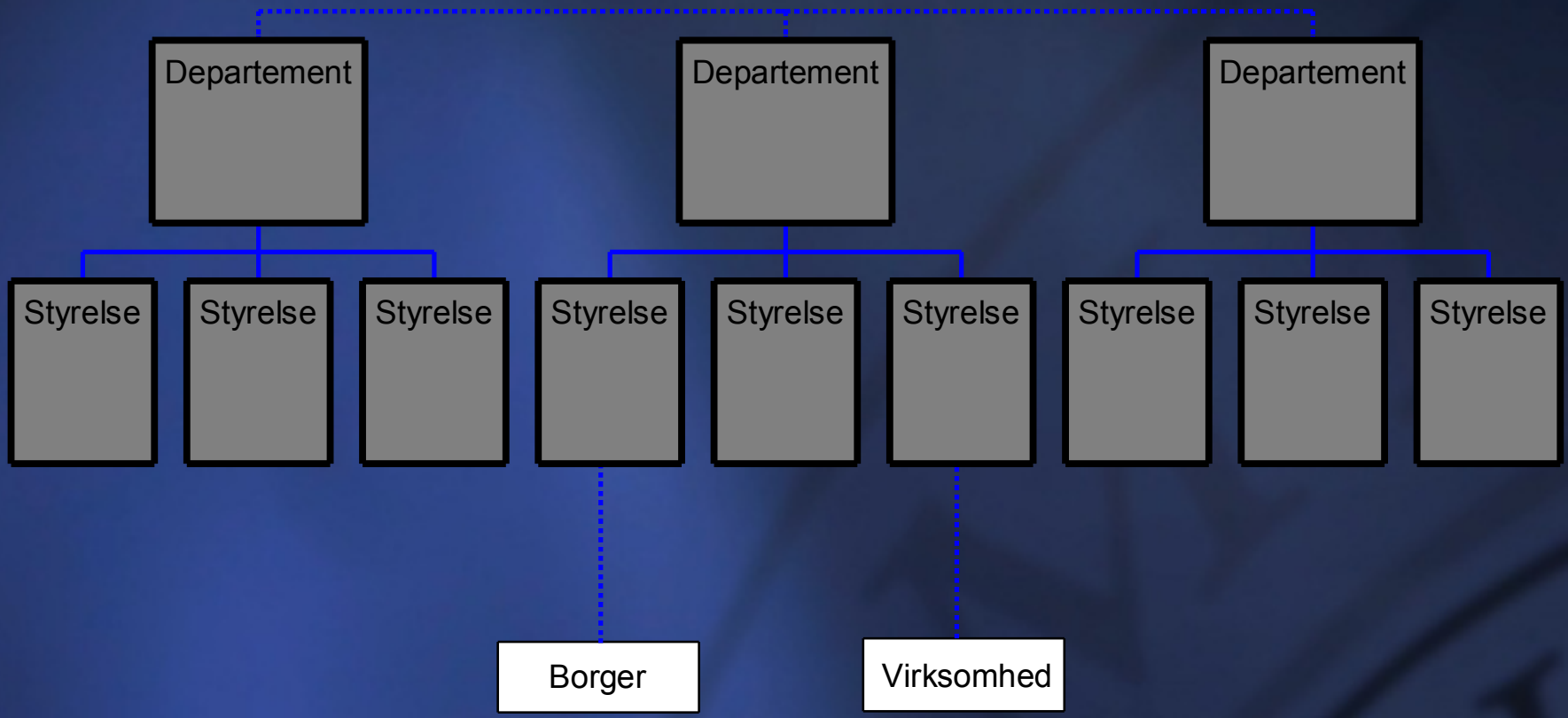
Betænkning afgivet af
DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe
September 1993

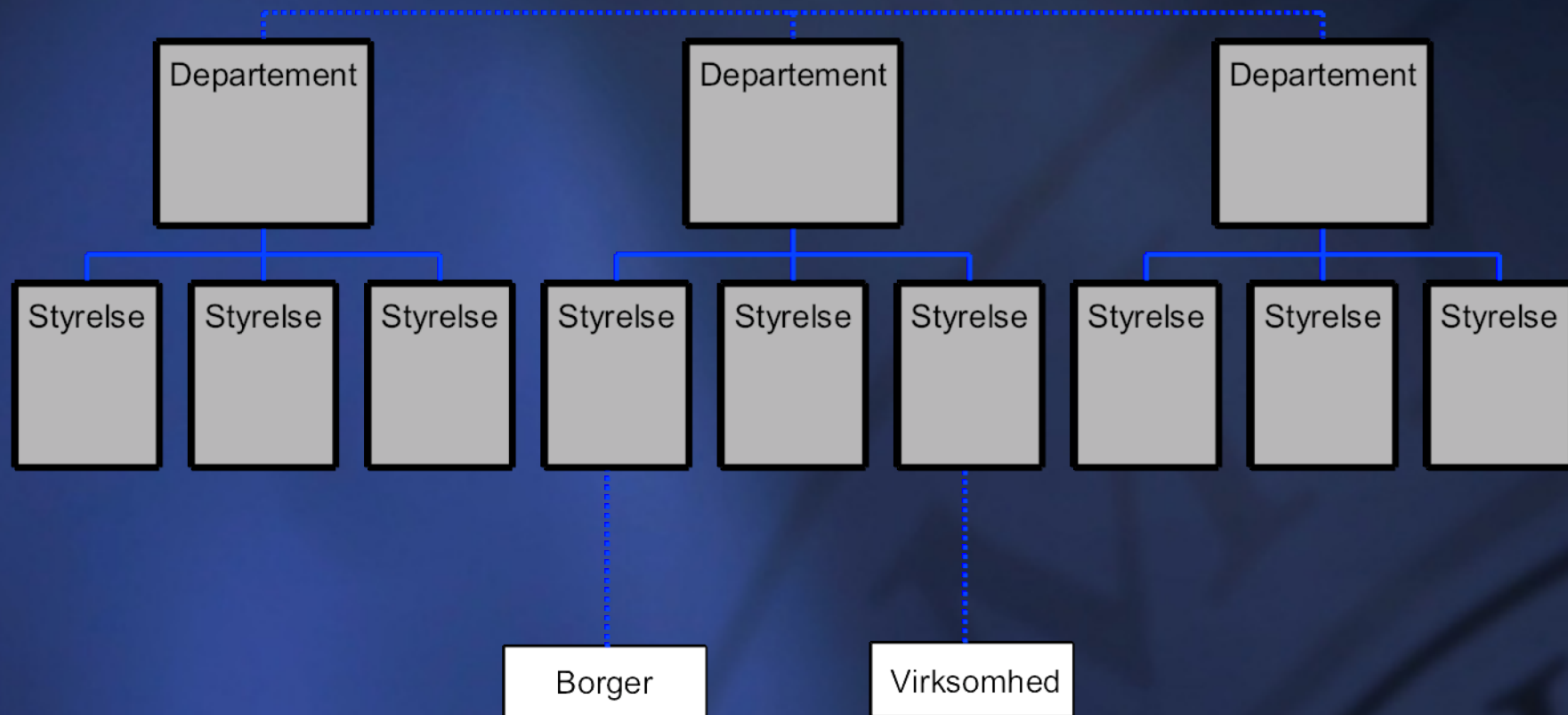
Nordkov Nielsen udvalget 1993

DJØF's Nordskov Nielsen udvalg

"Nogle af de spørgsmål, der kunne være anledning til at overveje, er, om det er nødvendigt at lade undtagelsen vedrørende **interne dokumenter** være så omfattende, (...) og om den generelle undtagelsesbestemmelse vedrørende aktindsigt i **lovforberedelsessager** (...) kan ophæves."

(Nordskov Nielsen udvalget 1993:184-185)







“Under disse vilkår stiger risikoen for fejl, ligesom der i processen er en risiko for myndighedsindgreb, som ud fra accepterede retsstatslige standarder er problematiske.”

(Udredningsgruppen vedr. håndteringen af covid-19, 2021)

”Udredningsgruppen er af den opfattelse, at **en høj grad af åbenhed** kan bidrage til minimering af disse ulemper.

Dens forslag er derfor, at man på epidemiområdet indfører **de samme regler** om offentlighed, som i henhold til et EU-direktiv gælder for **miljøområdet**².” (s. 451).”

2: ”Lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017
(**Lov om aktindsigt i miljøoplysninger**)”

(Udredningsgruppen vedr. håndteringen af covid-19, 2021)

Miljøoplysningsloven
= 1985-loven + mere til

Miljøoplysningsloven:

§ 2. Enhver har under de betingelser og med de undtagelser, der følger af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven, ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog stk. 2-6 og § 3.

§ 6, stk. 2. Henvisninger i denne lov til bestemmelser i lov om offentlighed i forvaltningen skal forstås som henvisninger til de pågældende bestemmelser i **lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen** med senere ændringer.

§ 2 stk. 2-6 og § 3: **Yderligere aktindsigt i interne oplysninger, databaser m.m.**

"Jeg bemærker i den forbindelse, at ministerbetjeningsreglen ikke kan anvendes på miljøoplysninger.

Det skyldes, at lov om aktindsigt i miljøoplysninger henviser til den tidligere gældende offentlighedslov, og at det således – med visse modifikationer – er denne lov, der anvendes ved aktindsigt i miljøoplysninger."

(Folketingets Ombudsmand i sin redegørelse af 5. oktober 2016)

Besvarelse af anmodning om aktindsigt

Hermed sender Miljø- og Fødevareministeriet svar på din e-mail af 23. september 2016, hvor du med henvisning til lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) anmodet om aktindsigt: ” i samtlige dokumenter vedrørende den MRSA-redegørelse, som Miljø- og fødevareminister Esben Lunde Larsen har bestilt hos Fødevarestyrelsen 20. september 2016.”

Ved e-mail med brev af 3. oktober 2016 meddelte Miljø- og Fødevareministeriet, at det ikke var muligt at behandle din anmodning inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, og at ministeriet forventede at kunne behandle din anmodning senest 7. oktober.

I departementets journalsystem findes sag nr. 2016-8281, som har relevans for din anmodning. Departementet har behandlet din anmodning om aktindsigt efter miljøoplysningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1036 af 18. august 2015. Det følger af § 2, stk. 1 og § 6, stk. 2 i miljøoplysningsloven, at retten til aktindsigt med visse undtagelser følger den gamle offentlighedslov fra 1985. Efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, skal der foretages en konkret afvejning af offentlighedslovens interesse i en udlevering overfor de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Endvidere følger det af § 2, stk. 3, 2. pkt., at undtagelser fra

Miljøoplysningsloven:

- Giver aktindsigt efter 1985-loven - plus mere til
- Fungerer allerede i praksis i alle ministerier fsva. miljø-opl.
- Miljøministeriet m.fl. fungerer glimrende – trods åbenhed
- Landbrugspakkesagen, MRSA-sagen, Tetracyklin-sagen
- Let at udbrede til alle andre områder – af Folketinget selv

Offentlighedsloven af 2022:

§ 1 Miljøoplysningsloven gælder for alle typer oplysninger

**Masser af
fortroligt rum**

**Fagligt etiske principper
i offentlig administration**

Betænkning afgivet af
DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe
September 1993

Nordskov Nielsen udvalget 1993



Fordele ved afgivet/-ikke-afgivet

- 1) Vil reelt føre til indsigt i dokumenter. En uklar ret er i praksis ingen ret.
- 2) Vil give indsigt i proces og beskytte faglighed. Faktuelle oplysn. ikke nok.
- 3) Vil værne mod usaglig brug af styrelsers autoritet
- 4) Vil styrke ministerstyret
- 5) Vil spare embedsmænd for tusind vis af timers vurdering af de enkelte ord