



Folketingets Retsudvalg: Høring om offentlighedsloven, onsdag den 26. januar 2022

Tine Johansen, formand, Dansk Journalistforbund

Vejen til et åbent og oplyst samfund

Tak til Retsudvalget for invitationen til at være med i dag.

Der er helt afgørende med større åbenhed og bedre adgang til information. Ikke bare for journalister, men for hele vores demokrati.

Og her spiller offentlighedsloven en vigtig rolle.

Om lidt vil jeg komme ind på Dansk Journalistforbunds konkrete forslag til mere åbenhed. Men først vil jeg sige nogle principielle ting.

For den debat, vi har haft om den eksisterende offentlighedslov i de seneste 10 år, har desværre gravet grøfterne meget dybe imellem dem, der mener, at loven fungerer udmærket, og os, der mener, at lukketheden er blevet alt for stor.

Derfor har vi i lang tid ikke haft en ægte dialog om, hvordan loven rent faktisk fungerer. Og de medlemmer af Dansk Journalistforbund, der ofte har brug for at søge aktindsigt og information hos offentlige myndigheder, oplever, at lukkethed og ikke åbenhed er blevet udgangspunktet.

Sagsbehandlingstiden er ofte meget lang, og i alt for mange tilfælde får man et afslag på sin anmodning.

Det betyder, at mange journalister helt undlader at søge om aktindsigt, fordi de ikke kan forvente at få oplysningerne, mens et emne er aktuelt.

Det er et alvorligt samfundsmæssigt problem. For lukkethed giver mistillid og mytedannelser hos mange af dem, der bliver påvirket af politikernes beslutninger. Og lukkethed betyder, at følelser og formodninger indimellem får lov at overskygge fakta i debatten.

Min påstand vil være, at alle i længden er bedst tjent med betydeligt større åbenhed og offentlighed, end vi har i dag.

En større åbenhed handler ikke om at snage og finde et hår i suppen. Nej, helt basalt handler det om, at journalisterne og medierne skal have mulighed for at kunne oplyse og give befolkningen en rimelig indsigt i, hvad der sker.

Selvfølgelig skal ministre og andre politikere kunne rådgives og forhandle i fortrolighed. Det er vi helt med på. Og det vil de også kunne, selv om offentlighedsloven bliver ændret og udgangspunktet igen bliver åbenhed.

En større åbenhed vil være med til at skabe grundlag for et samfund med mindre mistillid mellem magthaverne og myndighederne på den ene side og befolkningen og medierne på den anden.

Og det har vi brug for. Både i dag og i fremtiden, hvor befolkningens medieforbrug og informationsøgning kan blive endnu mere fragmenteret.

Derfor, kære politikere og kære lovgivere: Det er nødvendigt, at I nu tager grundigt fat i den eksisterende offentlighedslov og laver nogle markante forbedringer hen imod en større åbenhed. Det er ikke nok med mindre justeringer.

Den tidligere ombudsmand konkluderede helt tilbage i 2016, at den nuværende offentlighedslov i praksis har ført til væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt.



Ytringsfrihedskommissionen sagde det forrige år meget klart i sin betænkning: Kommissionen anbefalede, "...at offentlighedsloven revideres med henblik på at give hensynet til informationsfriheden større vægt i mødet med andre hensyn".

Og Jørgen Grønnegård-rapporten fra sidste år om håndteringen af coronakrisen tilsluttede sig denne anbefaling.

I Jørgen Grønnegård-rapporten foreslog man endda helt konkret at lægge den eksisterende offentlighedslov til side inden for epidemi-området og erstatte den med de særlige regler om offentlighed, der gælder inden for miljøområdet.

Det sidste er værd at bide mærke i. For når det drejer sig om offentlighed i forvaltningen inden for hele miljøområdet, så gælder, som I nok véd, den særlige miljøoplysningslov.

Og denne lov giver en betydeligt større ret til aktindsigt, end offentlighedsloven giver på alle andre områder.

Miljøoplysningsloven svarer stort set til den tidligere offentlighedslov, som var gældende herhjemme frem til den 1. januar 2014, hvor den nuværende lov trådte i kraft.

Og det er altså meget bemærkelsesværdigt, at når man i Jørgen Grønnegård-rapporten vil pege på en måde til at få mere åbenhed, så peger man på miljøoplysningsloven og dermed i realiteten på den gamle offentlighedslov.

Man kan vel ikke påstå, at lovgivningsarbejdet på miljøområdet er brudt sammen på grund af den større åbenhed. Og det er heller ikke min opfattelse, at ministerbetjeningen og det såkaldte "fortrolige rum" omkring ministeren har været dårligere på miljøområdet sammenlignet med andre ressortområder.

Ja, der var andre problemer med den gamle offentlighedslov.

Men pointen er, at den nuværende offentlighedslov – stik imod det, der var hensigten – har givet os alle sammen mindre åbenhed.

Derfor skal der ske nogle væsentlige forbedringer af den.

Og dét har Journalistforbundet nogle konkrete forslag til.

Jeg vil understrege, at vi i Journalistforbundet altid vil argumentere for den størst mulige åbenhed, og listen over de problemer, som den nuværende offentlighedslov har givet i praksis, er lang.

Men jeg vil fremhæve de følgende 4 forslag:

Først og fremmest: § 24 bør slettes. Det er den såkaldte ministerbetjeningsregel, og paragraffen giver mulighed for at afvise en anmodning om aktindsigt, hvis der, som det hedder, "...er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand...".

Og lad mig gentage: Det er ikke et spørgsmål om at være for eller imod et fortroligt rum omkring ministeren. For vi anerkender behovet for dette. Og dette fortrolige rum vil der også fortsat være uden § 24.

Nej, problemet med paragraffen er, at den i praksis – og i forhold til den tidligere offentlighedslov – har vist sig at undtage for aktindsigt i meget mere end den konkrete og aktuelle rådgivning af en minister.

Paragraffen har udvidet dette fortrolige rum – og dermed lukketheden – helt ud i det yderste led af en myndighed. Langt væk fra ministeren.

I praksis betyder det, at journalister – og mange andre – der søger om aktindsigt i en konkret sag, får et blankt afslag blot med henvisning til, at "...der er grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for rådgivning...".

Det tror jeg, at selv mange embedsmænd vil mene er at gå for langt, og paragraffen bør afskaffes.



For det andet: Den såkaldte Folketingspolitikkerregel i § 27 nr. 2 bør slettes. Paragraffen betyder blandt andet, at der ikke er aktindsigt i de dokumenter, der udveksles imellem en minister og den kreds af partier, som vedkommende forhandler med. Heller ikke i de data og faktuelle oplysninger, som ligger til grund for forhandlingerne.

Paragraffen afskærer dermed befolkningen – og i øvrigt også de politikere i Folketinget, som ikke er med i forhandlingerne – fra at kunne diskutere et politisk initiativ på et oplyst grundlag. Det er efter vores opfattelse ikke demokratisk.

For det tredje: § 33 nr. 5 skal ændres. Det er den såkaldte generalklausul. Paragraffen siger, at man kan give afslag på aktindsigt, "...hvis hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet."

Det er en meget vag formulering, og den bør skæres til, så der alene kan undtages for aktindsigt ud fra nogle specifikke, objektive kriterier. For ellers kommer generalklausulen til at fungere sådan som § 24 har gjort det hidtil: Som en generel mulighed for at blokere for aktindsigt.

Og endelig for det fjerde vil jeg sige noget om de tidsfrister, der er i offentlighedsloven. Den generelle frist for en myndighed til at efterkomme en anmodning om aktindsigt er 7 dage. Men vi har mange eksempler på, at man endnu ikke har fået svar på sin anmodning efter 7 uger – og endda efter flere måneder.

Der er et eksempel på en anmodning til Rigsadvokaten fra maj sidste år, hvor journalisten først fik svaret i midten af september. Altså godt 4 måneder.

Og et andet eksempel på en anmodning til Statens Seruminstitut fra april sidste år, hvor svaret først kom i november. Altså efter hele 7 måneder. Uden nogen forklaring i mellemtiden.

Tidsfristerne i en lov skal selvfølgelig overholdes. Det bliver de alt for sjældent. Og i offentlighedsloven er der ingen former for sanktioner, hvis en myndighed overskrider tidsfristerne gang på gang.

Vi er ikke ude på at straffe den enkelte medarbejder. Men man kunne overveje en økonomisk sanktion over for en myndighed, som gang på gang ikke overholder loven.

Og man kunne også kigge nærmere på de systemer, der bliver benyttet til arkivering og journalisering i den offentlige forvaltning. Måske er de forældede, og det medvirker til, at tidsfristerne bliver overskredet. For selvfølgelig skal ministerier og andre offentlige myndigheder kunne give aktindsigt, uden at det bliver en ekstra stor arbejdsbyrde i en hverdag, der for mange embedsfolk allerede er voldsomt presset.

Vi foreslår, at man kigger nærmere på Sverige. Her er der en langt hurtigere betjening af aktindsigt. Helt konkret: Hvis jeg havde indledt denne høring med at fremsende en anmodning om aktindsigt til en svensk myndighed, så ville jeg med stor sandsynlighed have modtaget materialet allerede i eftermiddag eller senest i morgen.

Er de mere pæntlige med journalisering i Sverige? Har de et mere moderne arkiveringssystem? Dét vil jeg foreslå, at man undersøger nærmere.

Jeg vil slutte her med at understrege, at vi i Dansk Journalistforbund gerne vil række ind over den dybe grøft, som jeg nævnte i indledningen. Vi vil gerne være med til at finde de praktiske og lovgivningsmæssige løsninger, der skal til for at få en større åbenhed og en nemmere adgang til informationerne.

For det er nødvendigt, at vi finder en enighed om at rette op på denne skæve lov. Ikke for journalisternes eller mediernes skyld, men af hensyn til hele befolkningen og den demokratiske samtale i Danmark.

Tak for ordet.



Dansk Journalistforbund: Fem forslag til forbedring af offentlighedsloven

Problemerne med den nuværende offentlighedslov er mange.

Her er fem forslag til at løse nogle af dem:

1. Ministerbetjeningsreglen § 24 bør afskaffes

Ministerbetjeningsreglen giver en alt for bred og unuanceret mulighed for at afslå aktindsigt.

Man behøver blot at kunne formode, at ministeren på ét eller andet tidspunkt får behov for embedsværkets rådgivning om sagen.

Paragraffen bør afskaffes. Og selv uden § 24 vil en minister fortsat kunne have et fortroligt rum for politisk rådgivning i konkrete sager.

2. Folketingspolitikerreglen i § 27 bør afskaffes eller justeres

Folketingspolitikerreglen hindrer generelt aktindsigt i de dokumenter, der udveksles mellem en minister og de politikere, der forhandler om en konkret sag.

Denne paragraf bør skæres til og formuleres, så det udelukkende er de politisk-taktiske vurderinger, der er undtaget for aktindsigt. De faglige og faktiske oplysninger bør alle Folketingets politikere og offentligheden have mulighed for indsigt i.

3. Tidsfrister for aktindsigt skal overholdes. Overskridelser bør sanktioneres.

En anmodning om aktindsigt skal behandles inden 7 arbejdsdage.

Denne frist bliver meget sjældent overholdt. Journalister oplever ofte udsættelser af aktindsigt i både uger og måneder.

Det er imidlertid helt gratis at overtræde offentlighedsloven. DJ foreslår, at der indføres en bøde eller en anden form for sanktion til en myndighed, der overtræder tidsfristerne.

4. Arkiv-systemet skal moderniseres og digitaliseres

Det danske journaliserings- og arkivsystem er formentlig både forældet og for kompliceret.

I Norge, Sverige og Finland er der gennemført en lagt større grad af digitalisering.

Og i Sverige kan man ofte få aktindsigt samme dag, som man anmoder om den.

Der bør investeres i en modernisering og digitalisering af myndighedernes arkiver.

5. Offentligt ejede virksomheder: Alt for mange selskaber er undtaget.

Der er kun aktindsigt i 30 procent af de offentligt ejede virksomheder. Mange selskaber bliver helt administrativt undtaget fra aktindsigt. Det bør ændres, så der bliver en strammere procedure for undtagelse.

Forslagene uddybes på de følgende sider.

Venlig hilsen
Tine Johansen, formand

mobil 2040 5313, mail TJ@journalistforbundet.dk



Bilag: Uddybende om DJ's forslag til forbedringer af offentlighedsloven

Formålet med en offentlighedslov var oprindeligt at sikre offentlighed, indsigt og åbenhed for medier, borgere, virksomheder og organisationer.

Men den nuværende offentlighedslov fra 2014 har lukket meget mere, end den åbnede. Det kan der rettes op på med DJ's forslag, som uddybes herunder.

1. Ministerbetjening! – ordet er misvisende.

Ministerbetjeningsreglen § 24 bør afskaffes eller skæres til efter sit formål

Ja, en minister kan have behov for et fortroligt rum for politisk rådgivning i konkrete sager. Og dét vil der også fortsat være uden § 24.

Ordet "ministerbetjening" er misvisende, for det betyder i offentlighedslovens praksis meget mere end blot den personlige betjening og rådgivning af en minister.

Paragraffen kan omfatte alle mulige dokumenter i et ministerium og langt ude i styrelserne.

Også dokumenter, der slet ikke er i nærheden af eller aldrig kommer i nærheden af ministeren.

Paragraffen giver alt for vide muligheder for at undtage for aktindsigt. Man skal blot kunne antage, at ministeren har eller på et tidspunkt vil få behov for embedsværkets rådgivning.

Selv uden § 24 vil der være et fortroligt rum omkring ministeren:

Uden § 24 vil den konkrete, politiske rådgivning til ministeren fortsat kunne være undtaget for aktindsigt i kraft af en række øvrige paragraffer, se §§ 20, 23, 25-29 og 33 nr. 5.

Og bemærk: Ministerens partipolitiske kommunikation kan der i forvejen aldrig være aktindsigt i.

Tidsmæssig begrænsning: Når hovedreglen for offentlighedsloven er retten til aktindsigt, så bør en undtagelse for aktindsigt også være tidsbegrænset.

Det kan objektivt fastsættes til det tidspunkt, hvor den pågældende sag er afsluttet.

Miljøoplysningsloven kan inspirere. Den indeholder ikke en ministerbetjeningsregel:

Den eksisterende miljøoplysningslov benyttes til at vurdere, om der kan gives aktindsigt inden for miljøområdet.

Af EU-juridiske grunde valgte man at lade miljøoplysningsloven referere til den gamle offentlighedslov, der var mindre restriktiv med hensyn til aktindsigt.

Kort sagt: Miljøoplysningsloven er i realiteten lig med den tidligere offentlighedslov. Der er gode argumenter for at udbrede principperne fra miljøoplysningsloven til de øvrige ressortområder:

1. Det er en eksisterende lov, der fungerer i praksis.
2. Den mere udbredte aktindsigt på miljøområdet har helt åbenbart ikke medført, at lovgivningsarbejdet på dette område er brudt sammen.
3. Ministerbetjeningen på dette område har ikke været dårligere end på andre områder.

2. Folketingspolitikerreglen i § 27 bør ændres på samme måde som § 24:

Afskaf den eller skær den til efter sit formål.

Sammen med Ministerbetjeningen betyder § 27 stor lukkethed over for offentligheden.

Og den betyder desuden en væsentlig forskelsbehandling af Folketingets medlemmer.

For den del af Folketinget, der ikke er med i en forhandling, er også afskåret fra oplysningerne, og får først indsigt i lovforslaget, når det fremsættes i Folketinget. Da er det i realiteten vedtaget.

Paragraffen bør i det mindste skæres til, så det udelukkende er de politisk-taktiske vurderinger, der er undtaget for aktindsigt. De faglige og faktiske oplysninger skal der være indsigt i.



3. Tidsfrister for aktindsigt bliver ikke overholdt:

Den nuværende offentlighedslov har en tidsfrist for, hvornår en anmodning om aktindsigt senest skal besvares: 7 arbejdsdage.

Problemet er, at fristen kun sjældent bliver overholdt. Journalister oplever meget ofte den ene udsættelse af aktindsigt efter den anden, så der gerne går flere uger, inden man omsider får aktindsigten – eller får det endelige afslag på aktindsigt.

DJ foreslår, at en myndighed kan pålægges en bøde eller en anden form for sanktion, hvis ikke tidsfristen overholdes.

4. Arkiv-systemet skal moderniseres og digitaliseres

Det danske journaliserings- og arkivsystem er tilsyneladende både forældet og for kompliceret. Baggrunden for dette kan bl.a. være manglende investeringer i forbedringer og de mange skift i ministeriernes ressortområder.

Det bør undersøges grundigt, hvorfor disse administrative rutiner er så meget langsommere end i nabolandene. Og så skal der ganske givet investeres i en modernisering og digitalisering.

5. Der er kun aktindsigt i 30 procent af de offentligt ejede virksomheder.

Der bør være en tilbagevendende vurdering af, om et selskab fortsat skal være undtaget.

Alt for mange offentligt ejede eller medejede selskaber er undtaget for aktindsigten.

Selskaberne er undtaget, hvis det offentliges ejerandel er 75 procent eller derunder.

Et selskab kan desuden undtages administrativt.

DJ har tidligere undersøgt og dokumenteret, at der samlet set kun er aktindsigt i godt 160 af de over 500 offentligt ejede eller medejede virksomheder. Det svarer til blot cirka 30 procent.

Og der kommer løbende flere selskabet til.

Derfor bør det være lovfæstet, at der skal være en strammere procedure og demokratisk kontrol med, om et selskab skal undtages fra retten til aktindsigt.

... og en supplerende kommentar:

Man må ikke overvurdere § 14 om meroffentlighed.

Paragraffen siger, at hvis et dokument kan undtages for aktindsigt, så skal myndigheden overveje, om der alligevel kan gives aktindsigt i hele eller dele af det.

Folketingets Ombudsmand har konkluderet, at paragraffen i realiteten ikke bliver brugt.

Nogle politikere har udtalt, at en øget brug af § 14 og meroffentlighed er en vej til større åbenhed. Dét er DJ ikke enig i.

DJ mener, at offentlighed og åbenhed i forvaltningen er en selvfølgelig ret i et demokratisk samfund.

Denne ret skal være funderet på klare regler og ikke på et "åbenhed på nåde"-princip.