

*Advokatrådet*

ADVOKAT   
SAMFUNDET

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

KRONPRINSESSEGADE 28  
1306 KØBENHAVN K  
TLF. 33 96 97 98  
FAX 33 36 97 50

DATO: 12. marts 2010  
J.NR.: 04-014102-09-1590  
REF.: rmm-hfe

[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

### Høring over betænkning om offentlighedsloven

Ved brev af 17. november 2009 har Justitsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte betænkning.

Advokatrådet har følgende generelle bemærkninger:

Lov om offentlighed i forvaltningen er en af de centrale love, der i særlig grad har Advokatrådets bevågenhed. Lovens eksistens er således forudsætningen for, at væsentlige retssikkerhedsmæssige interesser kan varetages gennem kontrol med den offentlige forvaltning. Loven udgør tillige en forudsætning for, i mange henseender, at kunne prøve øvrighedsmyndighedens grænser i overensstemmelse med grundlovens § 63.

Advokatrådet anerkender Kommissionens Betænkning nr. 1510, som særdeles værdifuld, både for så vidt angår de omfattende analyser af gældende ret og retsstillingen i beslægtede lande og for så vidt angår de forslag til ændringer af det gældende lovgrundlag, som Kommissionen fremkommer med.

Advokatrådet går generelt ind for en øget åbenhed i den offentlige forvaltning, som i høj grad er en forudsætning for at sikre demokratiet, herunder borgernes retssikkerhed. I den forbindelse finder Advokatrådet det positivt, at lovens formål efter lovudkastet nu skal fremgå direkte af loven, og at lovens anvendelsesområde foreslås udvidet til at omfatte offentligt ejede selskaber.

Samtidig skal Advokatrådet bemærke, at borgernes mulighed for indsigt i politiske forhandlinger i forbindelse med ministerbetjening og lovgivning indskrænkes ved Kommissionens lovudkast i forhold til den nugældende offentlighedslov. Advokatrådet anerkender i den forbindelse dog, at der er behov for en vis grad af fortrolighed i denne proces.

Advokatrådet hilser det velkomment, at lovudkastet introducerer en pligt til aktiv information på myndighedens hjemmeside, som skal give borgerne information om myndighedens virksomhed samt en offentlighedsportal, hvori er indeholdt nærmere rådgivning og information vedrørende adgangen til aktindsigt.

Advokatrådet er endvidere positiv over for forsøgsordningen med åbne postlister i lovudkastets § 16. Forsøgsordningen vil synliggøre de praktiske udfordringer med åbne postlister, og forhåbentligt vil dette i væsentlig grad bidrage til en nemmere indførelse af åbne postlister i resten af den offentlige forvaltning.

Advokatrådet beklager imidlertid, at Kommissionen ikke har benyttet lejligheden til at sammenskrive de mange forskellige regelsæt om adgang til aktindsigt m.v. i én samlet lov. Dette ville være hensigtsmæssigt, idet det ville gøre det væsentligt nemmere for offentligheden at forvise sig om de rettigheder der gælder vedrørende adgangen til aktindsigt.

I dag findes der således, som bekendt, regler om adgang til aktindsigt i offentlighedsloven, i forvaltningsloven, i miljøoplysningsloven, i persondataloven m.v. Reglerne er i vid udstrækning kongruente, og det ville derfor have været nærliggende at samle dem ét sted.

Advokatrådet har i øvrigt følgende bemærkninger til udvalgte bestemmelser i lovudkastet:

Det fremgår af lovudkastets § 2, at loven gælder for al virksomhed, der udøves af offentlige myndigheder inden for den offentlige forvaltning.

Det fremgår endvidere af lovudkastets § 3, stk. 1, nr. 1, at loven, bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17, gælder for al virksomhed, der udøves af selvejende institutioner, foreninger, fonde mv., der er oprettet ved lov eller i henhold til loven.

Det fremgår tillige af lovudkastets § 5 at loven, bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17, desuden gælder for selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger mv., i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelser til at træffe afgørelser i det offentliges sted.

Advokatrådet forudsætter, at Advokatrådet som hidtil ikke anses for at være en del af den offentlige forvaltning i offentlighedslovens forstand, herunder anses for omfattet af de foreninger, der er nævnt i lovudkastets § 3, stk. 1, nr. 1. Det betyder bl.a., at offentlighedsloven og forvaltningsloven ikke gælder for Advokatsamfundet. Derimod anses Advokatnævnet for en del af den offentlige forvaltning, og som følge heraf gælder offentlighedsloven og forvaltningsloven for nævnets virksomhed, jf. herved forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Revision af reglerne om advokaters virksomhed), lovforslag nr. L 163, fremsat af justitsministeren den 28. februar 2007.

Advokatrådet finder det påkrævet, at disse forhold angives udtrykkeligt i det lovforslag, der ventes fremsat på grundlag af betænkningen.

I forhold til lovudkastets § 8 om egenaces er det anført i bemærkningerne, at bestemmelsen er identisk med den gældende lovs § 4, stk. 2. Det er videre anført i bemærkningerne, at retten til egenaces alene er begrænset af de undtagelser, der er nævnt i lovudkastets §§ 19-29 og § 35, og således ikke af § 30, der i nr. 1, undtager oplysninger om enkeltpersoners private forhold fra retten til aktindsigt. Endvidere gælder lovudkastets §§ 31-33, kun, i det omfang de hensyn, der er nævnt i undtagelsesbestemmelserne, eller hensynet til den pågældende selv *eller andre* med afgørende vægt taler imod. Advokatrådet bemærker, at ordlyden af udkastets § 8 ikke er identisk med den nugældende § 4, stk. 2, idet der i sidste punktum kun er nævnt "eller hensyn til den pågældende selv med afgørende vægt taler imod". Der er således ikke nævnt hensynet til andre, hvilket dog fremgår af bemærkningerne til udkastets § 8. Advokatrådet finder, at der i konkrete tilfælde kan være et særligt hensyn til andre, der med styrke taler for at undtage oplysninger, eksempelvis i sager af følsom karakter med flere parter involveret. Dette taler for at indsætte hensynet "til andre" direkte i bestemmelsen, således at der ikke er tvivl om, at hensynet til andre kan tale for at undtage oplysningerne.

I lovudkastets § 9 stilles der som noget nyt krav om angivelse af et tema for en anmodning om aktindsigt, hvilket efter Advokatrådets opfattelse i forhold til den gældende ordning vil give en bedre mulighed for at få aktindsigt i en myndigheds dokumenter. Det fremgår endvidere af bemærkningerne til bestemmelsen, at myndigheden frem for at give afslag på en anmodning om aktindsigt med begrundelse uforholdsmæssig ressourcekrævende, skal indlede en dialog med den aktindsigtssøgende og få konkretiseret anmodningen, hvilket ligeledes efter Advokatrådets vurdering vil give en bedre mulighed for at få aktindsigt i relevant materiale.

Efter lovudkastets § 19, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt fortsat ikke sager inden for strafferetsplejen. Advokatrådet har noteret sig det nye forslag i lovudkastets § 19, stk. 2, hvorefter der kan meddeles aktindsigt i bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget, herunder de overvejelser som Offentlighedskommissionen har haft i den anledning.

Imidlertid er dette et brud med mange års tradition for, at sager inden for strafferetsplejen ikke er omfattet af offentlighedsloven. Advokatrådet finder det bekymrende, hvis lovudkastet er udtryk for, at denne tradition nu hører op. I forlængelse heraf bemærkes, at Advokatrådet i Advokatrådets Retssikkerhedsprogram 2009 har opfordret justitsministeren til at nedsætte et udvalg, hvis kommissorium skal være at kortlægge anvendelsen af administrative bødeforelæg samt afdække de administrative og retssikkerhedsmæssige fordele og ulemper, der kan være forbundet hermed. Et sådant udvalg bør opstille generelle retningslinjer for den fremtidige anvendelse af administrative bødeforelæg, idet erfaringer fra straffesager om overtrædelse af særlov-

givningen viser, at der kan være en betydelig forskel i bevisvurderingen hos særmyndighederne, anklagemyndigheden og domstolene.

Advokatrådet anbefaler, at der foretages en samlet overvejelse af de administrative og retssikkerhedsmæssige fordele og ulemper, der generelt er forbundet med administrative bødeforlæg, herunder muligheden for aktindsigt i bødeforlæg. På den baggrund finder Advokatrådet, at lovudkastets § 19, stk. 2, ikke bør indgå i det kommende lovforslag, og at anmodninger om aktindsigt i alle sager inden for strafferetsplejen fortsat bør være reguleret af retsplejeloven.

Advokatrådet bemærker, at lovudkastets § 24, stk. 1, udvider definitionen af interne dokumenter, således at interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder samt ministerier indbyrdes i forbindelse med ministerbetjening, ikke er omfattet af retten til aktindsigt. Undtagelsen af aktindsigt gælder dog ikke for sager, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse, i sager om kontraktforhold eller i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver, ligesom undtagelserne i udkastets § 26 gælder for disse interne dokumenter.

Det fremgår af bemærkningerne til lovudkastets § 24, at det afgørende for, om et dokument eller en oplysning, der udveksles mellem f.eks. to ministerier i stk. 1's forstand sker "i forbindelse med ministerbetjening", er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det fremgår videre af bemærkningerne, at stk. 1 skal fortolkes og anvendes restriktivt, og i tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om hensynet til den interne og politiske beslutningsproces taler for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt.

Uanset, at det i bemærkningerne er anført at stk. 1 skal fortolkes og anvendes restriktivt, vil hensynet til den interne og politiske beslutningsproces med den valgte formulering formentlig ganske ofte i praksis kunne anvendes som begrundelse for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt. På den baggrund er det Advokatrådets opfattelse, at anvendelsesområdet for bestemmelsen bør præciseres nærmere i det kommende lovforslag.

Efter lovudkastets § 27, nr. 2, undtages dokumenter fra aktindsigt, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Det fremgår bl.a. af bemærkningerne til bestemmelsen, at udtrykket "sager om lovgivning" omfatter forhandlinger mellem en minister og de respektive regeringsordførere om, hvorvidt et lovindgreb skal gennemføres samt egentlige lovgivningssager i



henhold til lovudkastets § 20. Det fremgår videre, at med udtrykket "anden tilsvarende politisk proces" sigtes til andre sager om politiske forhandlinger end sager om lovgivning. Dette omfatter sager, der kan vise sig at ende med et lovgivningsinitiativ, men hvor der ikke på tidspunktet for behandlingen af aktindsigtsbegæringen kan siges at foreligge et lovgivningsprojekt af *et bestemt, relativt præcist indhold*. Bestemmelsen kan således ikke anvendes til at undtage dokumenter fra aktindsigt, når det politiske initiativ, der udveksles dokumenter om, er af en mere løs karakter.

Det er Advokatrådets opfattelse, at oplysninger omfattet af lovudkastets § 27, nr. 2, i dag tjener som væsentlige fortolkningsbidrag i forbindelse med eksempelvis sager om administrativ rekurs og domstolsprøvelse. Ekstraheringspligten i forslågets § 28, stk. 1, og § 29, stk. 1, imødekommer ikke til fulde den nævnte problemstilling.

På den baggrund finder Advokatrådet, at anvendelsesområdet ud fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv bør præciseres nærmere, uanset at det fremgår af betænkningen, at bestemmelsen er tiltænkt et begrænset anvendelsesområde.

I forhold til lovudkastets § 27, nr. 4, er det Advokatrådets opfattelse, at en forvaltningsmyndighed bør have adgang til at indhente ekstern juridisk vejledning, uden at andre gennem offentlighedsloven skal have adgang til at gøre sig bekendt med dette.

Advokatrådet formoder, at lovudkastets § 27, nr. 4, i det hele tilsigtes at være en videreførelse af den nugældende offentlighedslovs § 10, nr. 4, herunder den brede fortolkning af formuleringer "eller overvejelser af, om retssag bør føres", idet Kommissionen i betænkningen har anført, at bestemmelsen er en videreførelse af gældende ret.

I forhold til anden juridisk rådgivning, der ikke umiddelbart er omfattet af lovudkastets § 27, nr. 4, vil der ligeledes være et hensyn til, at dette kan ske i fortrolighed mellem myndigheden og advokaten, ligesom det gælder for borgere og virksomheder, der henvender sig til en advokat for at få rådgivning. Advokatrådet vil på den baggrund foreslå, at anden juridisk rådgivning til forvaltningsmyndigheder undtages fra retten til aktindsigt med undtagelse af en ekstraheringspligt, der svarer til lovudkastets § 28.

Det fremgår af lovudkastets § 14, at i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal det 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 persondataloven. Efter stk. 2, gælder stk. 1, også i forbindelse med behandling af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21.

Det er Advokatrådets opfattelse, at pligten for forvaltningsmyndighederne til altid at skulle overveje meroffentlighed i forbindelse med en aktindsigtsanmodning, vil sikre

at flere oplysninger kommer til offentlighedens kendskab. Det fremgår således af bemærkningerne til lovdkastets § 14, at forvaltningsmyndigheden i forbindelse med en anmodning om aktindsigt, hvor oplysninger er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i §§ 23-35, skal overveje om oplysningen mv. alligevel kan udleveres i ikke-anonymiseret form, og såfremt dette ikke er mulig på grund af tavshedspligten, så skal myndigheden overveje, hvorvidt oplysningerne kan gives i anonymiseret form.

Det fremgår videre af bemærkningerne og betænkningen, at anonymisering af oplysninger omfattet af udkastets § 30, stk. 1, nr. 1, skal være tilstrækkelig, og at det i de tilfælde, hvor oplysningerne, dokumenterne mv. helt eller delvist er behandlet ved hjælp af IT, vil være forvaltningsrettens krav om tilstrækkelig anonymisering, der skal gælde og ikke persondatalovens strenge krav om tilstrækkelig anonymisering, idet oplysninger udleveres efter meroffentlighedsprincippet. Det er Advokatrådets opfattelse, at det ville være bedre i tråd med den nuværende praksis, at myndigheden sikrer, at borgeren får den bedst mulige beskyttelse, således at det hvor oplysninger og dokumenter omfattet af persondatalovens §§ 6-8 er behandlet ved hjælp af IT, vil være persondatalovens regelsæt for anonymisering, der er gældende.

Med venlig hilsen



Torben Jensen

Akt.nr. *H9*

Jmt. Mdt.  
26 FEB. 2010

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 6  
1216 København K.

Den 24. februar 2010  
TIH/bef

Sagsnr. 200900627-8



## Høringsvar: Betænkning om offentlighedsloven

AC har ved brev af 17. november 2009, sagsnr. 2009-760-0252, modtaget betænkning om offentlighedsloven til høring. AC skal hermed fremkomme med følgende bemærkninger:

Grundlæggende er det AC's opfattelse, at forudsætningen for et velfungerende demokrati er, at befolkningen har (og kan få) indsigt i de dokumenter, der er grundlaget for de politiske beslutningsprocesser. Dette forudsætter en vidtgående offentlighed – og det er i det lys, at AC's bemærkninger skal forstås.

Heraf følger bl.a., at AC støtter forslagene om at lade KL og Danske Regioner være omfattet af anvendelsesområdet (§§ 2-6), og at myndighederne fremover i forbindelse med behandling af en anmodning om aktindsigt får pligt til at overveje, om der skal gives meroffentlighed (§ 14).

### Ad § 4

Efter AC's opfattelse må sigtet være, at offentlighedsloven gælder for al virksomhed, der udøves af selskaber, hvor danske offentlige myndigheder har ejerandele i et omfang, der sikrer myndighederne fuld kontrol med selskabet. Fuld kontrol med selskabet vil kunne finde sted også i situationer, hvor danske offentlige myndigheder har mindre end 75 % af ejerandelene. AC foreslår, at bestemmelsen omskrives, så indholdet er mere i overensstemmelse med sigtet.

### Ad § 9, stk. 2, nr. 1

Efter udkastet kan anmodning om aktindsigt afslås i det omfang, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Dette udbygges i bemærkningerne, hvoraf fremgår, at såfremt den, der har søgt aktindsigt, godtgør en særlig interesse i sagen, vil aktindsigt ikke kunne afslås, uanset ressourceforbruget.

For det første er det AC's opfattelse, at der af ovenstående hensyn til de demokratiske processer skal være særdeles tungtvejende årsager, før en anmodning om aktindsigt kan afslås. Hensynet til ressourcer kan efter AC's vurdering måske være relevante i de enkeltstående tilfælde, hvor der f.eks. er tale om direkte chikane af myndigheden, eller hvor anmodningen har karakter af kværlantisk opførsel. Men i disse to tilfælde kan pågældende jo sagtens have en særlig interesse i sagen, og dermed, jf. bemærkningen, vil ressourcehensynet ikke være relevant.

For det andet finder AC, at begrebet "særlig interesse i sagen" ikke er tilstrækkeligt defineret.

#### **Ad § 21, stk. 4**

Med § 21, stk. 4 foreslås det, at der skal meddeles aktindsigt i oplysninger i den øverste ledelseskontrakt om de overordnede prioriteringer. Adgangen skal gælde for de øverste ledelseskontrakter på både det statslige, det kommunale og det regionale område.

Det præciseres i bemærkningerne til bestemmelsen, at udtrykket den øverste ledelseskontrakt omfatter den resultatlønskontrakt, der gælder for den ansatte leder af en i formel (organisatorisk) forstand selvstændig myndighed. Det præciseres endvidere, at bestemmelsen alene giver ret til indsigt i den øverste ledelseskontrakt, i det omfang den pågældende kontrakt indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer. Endvidere præciseres det, at bestemmelsen derimod ikke giver ret til de dele af kontraktens oplysninger, der afspejler lederens eventuelle personlige målsætninger eller lignende.

AC har ikke indvendinger imod den foreslåede bestemmelse, men skal understrege, at det er afgørende vigtigt, at det i administrationen af bestemmelsen fastholdes, at der i overensstemmelse med de overordnede principper for aktindsigt i enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste ikke gives aktindsigt i de dele af kontraktens oplysninger, der afspejler lederens eventuelle personlige målsætninger eller lignende. Med henblik på at sikre dette, vil AC foreslå, at det indskrives direkte i bestemmelsen.

Af bemærkningerne fremgår det endvidere, at bestemmelsen tager sigte på de resultatlønskontrakter, som bl.a. er indgået for kommunal- og regionsdirektører. AC skal for god ordens skyld oplyse, at der ikke kan indgås egentlige resultatlønskontrakter for kommunal- og regionsdirektører, idet lønnen for disse stillinger udelukkende er centralt fastsat, hvorfor der ikke er mulighed for resultatlønskontrakter. Dette er naturligvis ikke til hinder for, at der kan indgås ledelseskontrakter uden mulighed for løntillæg.

#### **Ad § 24**

Som anført ovenfor er det AC's opfattelse, at det er i samfundets interesse, at adgangen til aktindsigt er så vidtgående som muligt. Omvendt anerkender AC, at det skal være muligt for embedsværket at rådgive ministre, uden at al rådgivning pr. automatik er omfattet af adgangen til aktindsigt.

§ 24 lægger op til en indskrænkning af adgangen til aktindsigt, der ikke harmonerer med samfundets behov for indblik i grundlaget for de politiske beslutningsprocesser. Med andre ord finder AC, at Offentlighedskommissionen i sit valg mellem de to ovennævnte (delvist modsatrettede) hensyn i for stor en udstrækning har valgt hensynet til ministerbetjeningen.

AC foreslår, at begrebet ministerbetjening søges afgrænset. Elementerne i en afgrænsning kan f.eks. være:

- På hvilket tidspunkt i en proces er et dokument udarbejdet – som den første løse overvejelse eller som et dokument, der indgår i det endelige beslutningsgrundlag?
- Er dokumentet rent faktisk udarbejdet som led i en ministerbetjening eller er det udarbejdet mhp. eventuelt på et senere tidspunkt at kunne anvendes?
- Hvad er emnet for ministerbetjeningen? Eksempelvis kan det anføres, at dokumenter, der vedrører forfatningsretlige spørgsmål, bør være omfattet af adgan-



gen til aktindsigt, i og med at det bør være muligt for offentligheden, herunder Folketingets medlemmer, at vurdere beslutningsgrundlaget for netop dette vigtige område.

#### **Ad § 27, nr. 2**

Også i forhold til dette forslag kan peges på hensynet til, at demokratiet kan hvile på befolkningens indsigt i grundlaget for proces og resultat. Dette væsentlige hensyn skal vægtes i forhold til behovet for at afskærme politiske forhandlinger, herunder behovet for at danne et miljø baseret på en vidtgående fortrolighed, således at der skabes mulighed for at tilvejebringe politiske beslutninger.

Offentlighedskommissionens forslag baserer sig efter AC's opfattelse på et meget vidtgående hensyn til politiske forhandlinger. Dette kan i nogle situationer være formålstjenligt – i andre situationer vil denne hensyntagen ikke være i overensstemmelse med behovet for indsigt i de politiske beslutningsprocesser.

AC finder, at de to modsatrettede hensyn bør kunne afbalanceres på en mere hensigtsmæssig måde, end lovudkastet lægger op til. Eksempelvis kan der rejses spørgsmål ved, om dokumenter, der på ét tidspunkt bør være undtaget adgangen til aktindsigt, altid bør være undtaget.

Endvidere kan der med fordel sondres mellem det forhold, at en oplysning er givet til en politiker på den ene side, og under hvilke omstændigheder (tid, sted etc.), oplysningen er givet. Den første oplysning kan være interessant for offentligheden at have indblik i; den anden oplysning er ikke altid lige interessant.

Endelig finder AC, at det er problematisk, at der i betænkningen og i bemærkningen til lovudkastet er så få retningslinier for, hvad der forstås ved "anden tilsvarende proces". Det kan være særdeles vanskeligt at vurdere, om der hermed åbner sig en ladeport eller blot en kattelem.

#### **Ad § 28, stk. 2, nr. 1**

Ekstraheringspligten vil efter forslaget ikke bestå bl.a. i de tilfælde, hvor en ekstrahering vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Det følger af bemærkningen, at uagtet et uforholdsmæssigt ressourceforbrug skal der foretages ekstrahering, såfremt den, der har søgt aktindsigt, godtgør en særlig interesse i sagen. Som eksempler på "særlig interesse" nævnes anmodning om aktindsigt fra et massemedie eller en forsker.

Det er AC's opfattelse, at begrebet "særlig interesse" hermed ikke er tilstrækkeligt defineret. Endvidere bemærkes, at betænkningen og bemærkningerne ikke i tilstrækkeligt omfang har overbevist AC om, at der overhovedet er behov for en bestemmelse om, at ekstrahering ikke skal finde sted, såfremt det nødvendiggør et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

#### **Ad § 29, stk. 1, sidste punktum**

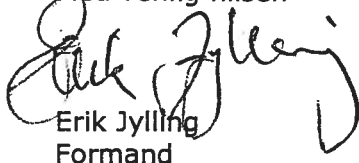
Med dette forslag skal endnu et nyt begreb, nemlig ministerrådgivning, håndteres. AC skal indledningsvist bemærke, at dette nye begreb mere konkret bør defineres, både i forhold til begrebet selv og i forhold til det andet nye begreb ministerbetjening.

AC anerkender hensynet til ministerbetjening og fortrolighed i den politiske proces. Omvendt skal undtagelser fra retten til aktindsigt være klart definerede og have en rækkevidde, der kan forsvares i forhold til beskyttelseshensynet. Det er AC's opfattelse, at beskyttelseshensynet i den situation, hvor embedsmandsvurderingerne foreligger i endelig form og indgår i et offentliggjort politisk initiativ, opvejes af hensynet til indsigt i den politiske beslutningsproces.

--- o0o ---

Samlet set er det AC's opfattelse, at lovudkastet rummer nogle gode hensigter men også nogle faldgruber, hvor Offentlighedskommissionen dels har prioriteret hensynet til de politiske processer højere end til offentlighedens behov for at få indblik i de politiske processer, dels har indført nogle nye begreber, der ikke er tilstrækkeligt definerede. Dette er ikke i myndighedernes interesse, i offentlighedens interesse, i politikernes interesse – eller i demokratiets interesse.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Erik Jylling', written in a cursive style.

Erik Jylling  
Formand

Jmt. Mdt.

9 FEB. 2010

Justitsministeriet  
Lovafdelingen  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

DANMARKSXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
MEDIE-XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
OGXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
JOURNALISTHØJSKOLEXXXXXXXXXXXX  
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX


Den 5. februar 2010

### Høring over betænkning om offentlighedsloven

Hermed fremsendes udtalelse om betænkning om offentlighedslovens anbefalinger samt lovudkast.

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole står naturligvis til rådighed, såfremt vores udtalelse giver anledning til behov for yderligere uddybning.

Med venlig hilsen



Anne-Marie Dohm  
Rektor  
Journalisthøjskolen

- en del af Danmarks Medie- og Journalisthøjskole

## Udtalelse om betænkning om offentlighedsloven og lovudkast

Journalistikkens vigtigste opgave er at bidrage til demokratisk kontrol og dermed skabe grundlag for debat om reelle problemer i samfundet. Aktindsigt hører blandt de vigtigste redskaber i journalistik, fordi aktindsigt ofte er nødvendig for at afdække og formidle korrekte informationer om samfundsforhold og magtudøvelse.

Den gældende offentlighedslov har væsentlige mangler. Blandt de største kan nævnes, at grundlaget for vigtige politiske beslutninger er undtaget, og adgang til viden om samfundsforhold forhindres, fordi offentlige myndigheder kan fastholde et monopol på at bruge de data, myndighederne har registreret.

En ny og bedre offentlighedslov er nødvendig for at styrke journalister og mediers muligheder for at informere om den politiske og administrative magtudøvelse. En god offentlighedslov kan blive et vigtigt bidrag til at vende en udvikling, hvor usagligt spin fra myndigheder og løse spekulationer fra mediers stab af kommentatorer har fået for stor en rolle.

Det er positivt, at Offentlighedskommissionen foreslår, at loven indledes med en formålsparagraf, der understreger offentlighedsprincippet grundlæggende betydning for demokratiet. Hensyn til informations- og ytringsfriheden, borgernes deltagelse i demokratiet og offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning er kerneværdier i journalistikken. Det er vigtigt, at disse demokratiske værdier understreges i en formålsparagraf sammen med aktindsigtens betydning for mediers formidling af information.

Offentlighedslovens formål bliver alvorligt svækket af forslag fra et snævert kommissionsflertal: En helt ny undtagelse for dokumentudveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer, og desuden vidtrækkende undtagelser for de faglige præmisser ved vigtige politiske beslutninger, der træffes af ministre, kommuner m.v.. Hvis disse undtagelser gennemføres vil offentlighedsloven ikke kunne sikre den demokratiske kontrol med grundlaget for den politiske magtudøvelse.

Det fremgår af lovudkastet § 2, at offentlighedsloven som udgangspunkt gælder for "al virksomhed" ved den offentlige forvaltning. I betænkningen (side 914) nævnes dog, at "hvis f.eks. en offentligt ansat i sin arbejdstid udarbejder et dokument til privat brug, vil det pågældende dokument ikke være omfattet af aktindsigt". Offentlighedsloven skal naturligvis ikke omfatte kommunikation, som en ansat har om egne private forhold f.eks. aftale om en ferierejse, som ordnes i en ledig stund i arbejdstiden. Det er vigtigt, at præcisere betydningen, således at den citerede sætning ikke kan opfattes som

en undtagelse for offentligt ansattes kommunikation med private virksomheder, interesseorganisationer, politiske partier m.v..

Det fremgår af betænkningen (side 290 og 914), at offentlighedsloven ikke omfatter den virksomhed en minister udøver som medlem af Folketinget eller af et politisk parti. I disse roller kan ministeren kommunikere personligt i skriftlig form uden at være omfattet af loven. Som nævnt (side 291 - 292) er det klart, at et dokument er udarbejdet af "den offentlige forvaltning" og dermed omfattet af loven, hvis embedsværket har stået for udarbejdelsen. Det er vigtigt, at det bliver præciseret, at denne forudsætning ikke kun gælder ved bistand fra det almindelige embedsværk men også ved bistand fra særlige rådgivere (ofte betegnet "spindoktorer"). De særlige rådgivere er ansatte og lønnede af det offentlige, og de skal følge almindelige regler for den offentlige forvaltning. Særlige rådgiveres kommunikation med interesseorganisationer, medier, folketingsmedlemmer og partier må således ikke være uden for den demokratisk kontrol, som offentlighedsloven skal sikre.

Vigtige offentlige opgaver falder uden for den nuværende offentlighedslov, fordi opgaverne løses af selskaber, fonde, foreninger m.v., der formelt set ikke er offentlig forvaltning. Lukkethed kan give basis for udvikling af nepotisme og andre former for selvtilstrækkelighed. Det er derfor positivt, at flere dele af denne gråzone kommer ind under offentlighedsloven (lovudkastet § 3 og § 4). Som eksempler kan nævnes Team Danmark, Danske Spil A/S og Sund og Bælt A/S. Kommissionens forslag betyder desuden, at KL og Danske Regioner bliver omfattet af loven samt en række kommunale selskaber f.eks. kommunalt ejede havne, der kan disponere over arealer med stor betydning for byens udvikling.

Ifølge lovudkastet skal offentlighedsloven også omfatte sager, hvor afgørelser træffes af virksomheder, foreninger mv. i det offentlige sted (lovudkastet § 5). Det nævnes i bemærkningerne til det foreliggende lovudkast, at visse afgørelser, der træffes af Mellempfolkeligt Samvirke, Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors bliver omfattet. Det er vigtigt, at alle eksempler efter gældende regler bliver nævnt i det videre arbejde med offentlighedsloven, således at både de pågældende organisationer og offentligheden bliver klar over, om afgørelser er omfattet af de nye muligheder for indsigt f.eks. Dansk Ungdoms Fællesråds afgørelser om fordeling af midler efter spilafgiftsloven og "gatekeeperens" afgørelser om tildeling af plads i det nye digitale netværk.

Retten til aktindsigt efter gældende lov er vanskeliggjort af kravet om identifikation af en bestemt sag eller dokument. Dette krav om forudgående kendskab til bestemte sager betyder, at nogle sager ikke kommer frem i offentlighedens lys. Det er derfor positivt, at kommissionen foreslår, at retten til aktindsigt også skal gælde, når der angives et tema (lovudkastet § 9, stk.1, nr.2). Det betyder, at det bliver muligt for journalister at få oplysninger frem

om et problemfelt, selv om der ikke på forhånd kan angives en bestemt sag eller dokument. En journalist, der sætter fokus på arbejdsmiljøforhold, kan f.eks. få indsigt ved at anmode om Arbejdstilsynets henstillinger og påbud til en virksomhed inden for de seneste to år. Forslaget vil desuden gøre det muligt at få overblik over en myndigheds praksis på et felt. En journalist, der sætter fokus på overholdelse af udbudsregler, vil f.eks. få ret til indsigt i en kommunes udbud af it-systemer, kommunens aftaler om køb af it-systemer eller kommunens kommunikation med en bestemt virksomhed om køb af it-produkter inden for det seneste år.

Det er vigtigt for journalistikken, at kommissionens forslag giver ret til udtræk af oplysninger, der findes i databaser (lovudkastet § 11). Ret til dataudtræk vil afskaffe offentlige myndigheders monopol på udnyttelsen af data, og give mangfoldige, nye muligheder for undersøgende journalistik og forskning. Som eksempler kan nævnes udtræk fra motorkøretøjsregisteret om bilparkens sammensætning med hensyn til mærker og alder, udtræk fra sundhedsvæsenets registre om sygdomsmønstre i forskellige byer og landsdele, udtræk fra skatteregistre om sammenhænge mellem indkomster, formuer og skattebetaling.

Forslaget forudsætter, at dataudtræk kan leveres med enkle it-kommandoer. Det er derfor vigtigt, at Offentlighedskommissionen understreger i loven, at myndigheder skal sørge for, at hensynet til åbenhed i videst muligt omfang varetages ved etablering og udvikling af it-systemer (lovudkastet § 1, stk.2).

Netværk med nær tilknytning til Danmarks Medie- og Journalisthøjskole har i en årrække været i front med at søge indsigt og anvende data til journalistiske formål. Det er primært sket i netværket DICAR, der i 2009 blev afløst af Åbenhedstinget. Undervisningen på journalistuddannelsen har i flere år omfattet metoder til kvantitative undersøgelser, håndtering af større datamængder og anvendelse til analyser. Mange journalister vil derfor i de kommende år være parate til at udnytte de muligheder, som en ret til dataudtræk vil give. Det er i denne forbindelse vigtigt, at kommissionens lovudkast stiller krav til myndigheder om at udarbejde en beskrivelse af hvilke typer oplysninger, der indgår i en database, hvilket grundlag de bygger på og om databasens formater (lovudkastet § 12). Retten til dataudtræk kan blive et vigtigt redskab til viden om samfundsforhold, men demokratiseringen af adgang til data forudsætter, at offentlige myndigheder ikke kan bremse for indsigt med høje betalingskrav.

På Åbenhedstingets konference på Christiansborg den 16. november 2009 i anledning af Offentlighedskommissionens betænkning pegede Kaj Larsen, afdelingschef hos Folketingets Ombudsmand, på to uafklarede problemer i det

nye forslag til dataudtæk. (Se Kaj Larsen, Persondataloven kan blokere for data – uklarhed om udliciterede databaser, [www.aabenhedstinget.dk](http://www.aabenhedstinget.dk)).

Persondatalovens regler viger for retskrav på indsigt, der fastsættes i offentlighedsloven eller andre love. Kommissionens lovudkast giver retskrav til dataudtræk, der kan klares med enkle kommandoer. Det kan tænkes, at en myndighed vil bistå en journalist eller forsker, selv om der kræves mere end enkle kommandoer, men i så fald kan persondataloven blokere som nævnt af Kaj Larsen. Beskyttelse af persondata kan sagligt set ikke gøres afhængig af, om dataudtræk kan leveres med enkle kommandoer eller ej. Lovudkastets krav om anonymisering af fortrolige data er tilstrækkelig sikring, og det bør derfor præciseres under det videre arbejde med lovforslaget, at persondataloven ikke hindrer dataudtræk, som myndigheder giver uden at være forpligtet hertil.

Det andet spørgsmål Kaj Larsen omtaler, angår afgrænsningen af hvilke databaser, der er omfattet af den foreslåede ret til dataudtræk. Spørgsmålet er inspireret af en sag om indsigt i Danmarks Højdemodel, som journalist Nils Mulvad på vegne af Åbenhedstinget har indbragt for Folketingets Ombudsmand. De enkelte myndigheders dataudtræk foretages her på grundlag af en nærmere aftalt brugsret til databasen. Det fremgår af betænkningen side 934, at "myndighedens databaser" (lovudkastet § 11) ikke kun omfatter databaser, som drives af myndigheden selv, men også databaser som drives for myndigheden, f.eks. efter udlicitering til en privat virksomhed. Databaser, som hverken drives af eller for myndigheden, men hvor myndigheden alene har en brugsret, er tilsyneladende ikke nærmere behandlet i betænkningen.

Det er vigtigt at få præciseret, at offentligheden i hvert fald har ret til de dataudtræk, som en offentlig myndighed foretager. Desuden er det vigtigt at sikre, at offentligheden også får ret til dataudtræk fra databaser, som det offentlige har brugsret til. Åbenhed om f.eks. højdemodellen vil være af afgørende betydning for den samfundsmæssige indsats i de kommende år i forbindelse med klimaændringer. Den journalistiske interesse i højdemodellen drejer sig om at kunne analysere data i forhold til andre data om landskabet, samt at kunne vise data om klimaændringers konsekvenser. Desuden er det meget vigtigt, at grundlaget for modeller kan kontrolleres for at få kvalificerede drøftelser med henblik på at nå frem til de bedst mulige modeller.

Danmarks Medie og Journalisthøjskole underviser intensivt i informationssøgning på nettet. Det indgår i undervisningen, at myndigheders hjemmesider skal tjekkes før der søges aktindsigt. Jo mere information, myndigheder lægger på hjemmesider, desto nemmere bliver det for alle. Kommissionen foreslår, at myndigheder får pligt til at informere aktivt om deres virksomhed (lovudkastet § 17). Det er vigtigt, at de enkelte myndigheder demonstrerer åbenhed, når de skal fastsætte konkrete retningslinjer. Det er

oplagt at informere om bl.a. budgetter og regnskaber, eksterne og interne målsætninger, politiske aftaler, handlingsplaner, analyser og rapporter, afgørelser og beslutninger med samfundsmæssig betydning, sagers faktiske grundlag og dagsordener med bilagsfortegnelser og referater fra møder i politiske organer, råd og nævn.

Retten til aktindsigt mister betydning, hvis myndigheder ikke sørger for ordentlig journalisering. Det er derfor positivt, at Offentlighedskommissionen foreslår lovregulering med minimumskrav om registrering af dato for modtagelse eller afsendelse af dokument og kort tematisk angivelse af dokumentets indhold (lovudkastet § 15). I større sager er det vigtigt for undersøgende journalister at kunne få oversigt over en sags dokumenter ved en aktliste (journaloversigt). Oversigten kan dels være vigtig for at pege på bestemte dokumenter, der ønskes indsigt i. Aktlisten er også vigtig for efterfølgende kontrol af, om en myndighed har udleveret de dokumenter, den skulle. Aktlisten kan endvidere give vigtig dokumentation om tidspunkter, emner og kommunikationens intensitet. Det bør også sikres, at aktlisten indeholder information om, hvilke myndigheder, virksomheder eller andre organisationer, der har sendt eller skal modtage et dokument. For at sikre denne væsentlige dokumentation kræves en tilføjelse til lovudkastet § 15, stk. 3 (jf. § 16, stk. 2 om postlister).

Kommissionen fremhæver, at det er vigtigt at følge og gerne stimulere udvikling mod en mere åben forvaltning. Det er positivt, at kommissionen i den forbindelse foreslår, at der gennemføres forsøg, hvor mindst ét departement, én styrelse, én kommunal og én regional centralforvaltning skal deltage. Kommissionen anfører i betænkningen en række forudsætninger for et vellykket forsøg, der bl.a. skal handle om åbne postlister: Der skal afsættes økonomiske midler, anvendes tidssvarende teknologi, og forsøget skal f.eks. ved kobling med journalsystemer afprøve, hvor vidt it-løsninger kan bidrage til åbenhed. Der skal foretages en evaluering af forsøget af en uafhængig ekspertgruppe, og erfaringer hos myndigheder, der ikke deltager i en forsøgsordning, kan inddrages i evalueringen.

Det fremgår af betænkningen, at Folketingets vedtagelse af en undtagelse for ministerkalendere i foråret 2009 bevirkede, at aktindsigt i kalendere blev et emne i Offentlighedskommissionens slutfase. Kommissionens flertal foreslår en generel undtagelse for kalendere, der føres ved offentlige forvaltninger. Danmarks Medie- og Journalisthøjskole finder ligesom kommissionens mindretal, at en sådan undtagelse for kalendere vil være et stort indgreb i den almindelige åbenhed om den offentlige forvaltnings aktiviteter f.eks. møder. Retten til aktindsigt er vigtig for at sikre offentligheden mulighed for at kontrollere om offentlige udgifter til rejser og repræsentation m.v. er sagligt



begrundede. Af samme grund er det vigtigt, at mindretallets forslag til sikring af reel aktiv information om ministres væsentlige aktiviteter bliver fulgt.

Kalendere, der føres på Danmarks Medie- og Journalisthøjskole og mange andre steder, har i øvrigt en praktisk funktion som redskaber til hurtig information om, hvor og hvornår en ansat er tilgængelig. Det er ofte en fordel, at kalendere er tilgængelige for offentligheden for at undgå unødvendig brug af tid og ressourcer til spørgsmål og svar.

Offentlighedslovens undtagelse for interne dokumenter sikrer mulighed for, at ansatte

der forbereder en sag kan udveksle foreløbige tanker og udkast. Der er sagligt behov for et internt rum, der sikrer mulighed for at tænke højt f.eks. ved udveksling af email uden for offentlighedens søgelys. Kommissionen foreslår en udvidelse af undtagelsen for interne dokumenter bl.a. for ministerbetjening. Det er afgørende, at undtagelser for interne dokumenter ikke kan bruges til at undgå offentlighed om sagers faktiske grundlag, og denne begrænsning bør fremhæves i det videre arbejde med loven og en kommende vejledning.

I den senere tid har der været fokus på sager, hvor oplysninger om faktiske forhold og beregninger er blevet tilpasset politiske ønsker. Johannes Due, der var formand for regeringens strukturkommissionen, har i november 2009 oplyst til P1 Orientering, at den slags tilpasninger skete i ministerier og styrelser som grundlag for kommunalreformen. Cavlingprismodtageren Jesper Tynell har i en række indslag i P1 Orientering afdækket, hvordan faktiske oplysninger og faglige analyser blev styret af politiske hensyn i Beskæftigelsesministeriet. Det er afgørende for den demokratiske kontrol, at offentlighedsloven sikrer ret til indsigt i sådanne forhold. Derfor er det positivt, at kommissionen præciserer, at retten til indsigt i en sags faktiske grundlag også gælder oplysninger, som taler imod beslutningen samt oplysninger om metoder og forudsætninger, der er anvendt ved beregninger og analyser (bemærkninger til lovudkastet § 28, stk.1).

Offentlighedsloven skal sikre mulighed for at afdække tilfælde, hvor myndigheder påvirker eller søger at påvirke resultaterne ved bestilling af undersøgelser fra viden- og forskningsinstitutioner eller efterfølgende ændrer på de videnskabelige kriterier ved formidling resultater. Som eksempel kan nævnes Jesper Tynells afdækning af et tæt samarbejde mellem Beskæftigelsesministeriet og Socialforskningsinstituttet for at finde frem til heldige konsekvenser af en lovregel, der satte begrænsninger for udbetaling af kontanthjælp (300 timers-reglen). Et andet eksempel er Miljøministeriets ændring i 2007 af de kriterier Danmarks Miljøundersøgelser ved Århus Universitet havde anvendt ved vurdering af skovenes sundhedstilstand. Det er vigtigt, at det gøres krystalklart i det videre arbejde med offentlighedsloven, at

myndigheders bestilling af undersøgelser, kommunikation med viden- og forskningsinstitutioner samt vilkår, resultater, metoder og forudsætninger ikke kan undtages fra aktindsigt hverken med henvisning til ministerbetjening eller andre hensyn. Det burde ikke være nødvendigt at præcisere, at der ikke kan anvendes hemmelighedsklausuler, men også denne præcisering er åbenbart nødvendig jf. at afslag på aktindsigt i en burkarapport fra Københavns Universitet blev begrundet med en bestemmelse om publicering i kontrakten mellem Indenrigs- og Socialministeriet og universitetet.

Det er afgørende for den demokratiske kontrol, at en ny offentlighedslov sikrer ret til indsigt i magtudøvelsen. Det gælder ikke mindst de politiske beslutninger og grundlaget for disse. Det er som nævnt en stor mangel ved den gældende offentlighedslov, at den dels undtager vigtige dele af det interne grundlag for politiske beslutninger, dels har en særlig undtagelse for dokumenter, der udarbejdes som grundlag for ministerbeslutninger, uanset om disse dokumenter er interne eller udveksles på tværs af styrelser, ministerier eller andre myndigheder (gældende lov § 10, nr.1). En sådan undtagelse hører ikke hjemme i et åbent, demokratisk samfund.

Offentlighedskommissionen foreslår en ny ret til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Formålet er at sikre befolkningen, medier og politikere mulighed for at tage stilling til og drøfte de faglige præmisser, som forslag fra myndigheder m.v. er baseret på.

Disse intentioner bliver dog undergravet af Offentlighedskommissionens flertal, der foreslår særlige undtagelser for sådanne interne faglige præmisser, når de er udarbejdet til rådgivning af en minister, formandskabet i KL eller formandskabet i Danske Regioner (lovudkastet § 29, stk.1, 2.pkt.). Kommissionens flertal vil desuden undtage faglige præmisser for en lang række lovpligtige planer, der skal udarbejdes og vedtages i de enkelte kommuner og regioner.

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole er enig med kommissionens mindretal, der kritiserer flertallets forslag om undtagelser for de endelige faglige præmisser. Sådanne undtagelser vil betyde, at befolkningens ikke får ret til indsigt i grundlaget for vigtige politiske beslutninger, f.eks. ministerbeslutninger om den offentlige finansiering af privathospitaler eller valg af lokalitet til forsøgsområde for vindmøller, byrådsvedtagelser af skoleplaner eller vedtagelse af sygehusplaner i regionsråd.

Et snævert flertal i Offentlighedskommissionen foreslår endvidere en ny undtagelse, der skal omfatte dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem

ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces (lovudkastet § 27, nr.2).

En sådan undtagelse vil betyde en markant svækkelse i den demokratiske kontrol med lovgivningen og med implementering af lovgivning. Journalister, der arbejder med formidling af dette politiske stof, skal have mulighed for at undersøge substansen og ikke blot være henvist til at være mikrofonholdere, når politikere kommer ud fra forhandlinger og giver deres version af resultaterne. Danmarks Medie og Journalisthøjskole må på linje med kommissionens mindretal advare meget kraftigt mod dette forslag til mørkelægning af vitale dele af grundlaget for de vigtigste politiske beslutninger i det danske samfund.

Det er ofte afgørende for nyhedsdækningen, at journalisters anmodninger om aktindsigt bliver behandlet hurtigt. Der er kun små fremskridt i Offentlighedskommissionens forslag, og det er nødvendigt at få præciseret både ved det videre arbejde med lovgivningen og i efterfølgende vejledning, at myndigheder skal behandle journalisters anmodning om aktindsigt hurtigst muligt.

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole finder det positivt, at Offentlighedskommissionen stiller en række forslag, der kan føre til hurtigere behandling af klagesager. Det er vigtigt, at bemærkningerne fra kommissionen om styrkelse af Folketingets Ombudsmand bliver fulgt op. Der findes ikke et administrativt klageorgan eller tilsyn i forhold til den statslige centraladministrations behandling af aktindsigt. Her er Folketingets Ombudsmand eneste mulighed bortset fra domstolene, og derfor er det vigtigt, at Ombudsmandsinstitutionen får bedre muligheder for hurtig og effektiv stillingtagen til klager over afslag eller langsommelighed.

Offentlighedslovens betydning bliver undergravet af de mange undtagelser, der fastsættes i andre love. Det fremgår af betænkningens bilag 5, at der i foråret 2009 var i alt 65 undtagelser. Som eksempel kan nævnes, at en regel, der blev indsat i skatteforvaltningsloven i 2005, betyder, at erhvervsstøtte for 11 milliarder kroner om året er blevet fjernet fra offentlighedens indsigt (jf. Mandagmorgen, nr.1, 2010). Det er vigtigt, at regeringen og Folketinget sørger for en grundig revision af de mange særundtagelser i forlængelse af arbejdet med en offentlighedslov. Det må endvidere sikres, at evt. beskæringer af offentlighed i andre love fremover ikke vedtages uden høring af relevante organisationer og viden- og forskningsinstitutioner herunder Danmarks Medie- og Journalisthøjskole.

Der er stort behov for en revision af offentlighedsloven, og betænkningen giver et godt grundlag for det videre arbejde. Det er som nævnt afgørende for den

demokratiske kontrol med magtudøvelsen, at mindretallets forslag følges ved de problemfelter, hvor kommissionen er uenig. Et velfungerende demokrati kendetegnes ved, at journalister og medier kan give offentligheden dækkende information om den politiske og administrative magtudøvelse og det faglige og faktiske grundlag for magtudøvelsen. En ny og bedre offentlighedslov vil betyde, at usagligt spin får mindre plads i journalistik og medier, og der i stedet bliver mere plads til kvalificeret debat på baggrund af reel oplysning, undersøgelser af forhold og kritiske spørgsmål til politikere om indholdet og grundlaget for deres forslag.

Vi står naturligvis til rådighed, såfremt vores udtalelse skulle give anledning til behov for uddybende bemærkninger.

Med venlig hilsen



Anne-Marie Dohm  
Rektor  
Journalisthøjskolen

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole

Jmt. Mdt.  
#1 MRS. 2010

Justitsministeriet  
Lovafdelingen  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

J.nr. 24.01-0667-2009  
Ref. LHA/  
Tlf. 33 95 98 12  
lha@djoef.dk

### Høringssvar til betænkning om offentlighedsloven

Justitsministeriet har den 17. november 2009 sendt betænkning om offentlighedsloven i høring, der henvises til sagsnr. 2009-760-0252. DJØF har følgende bemærkninger til betænkningen:

01.03.2010

#### Indledende bemærkninger

Indledningsvist er det vigtigt at pointere, at DJØF går ind for en så vidtgående offentlighed, at de demokratiske processer kan hvile på befolkningens indsigt i sagernes faglige substans, klarhed over de politiske valg og kendskab til processer og aktører.

DJØF  
Gothersgade 133  
Postboks 2126  
1015 København K

Telefon 33 95 97 00  
Telefax 33 95 99 99

djoef@djoef.dk  
www.djoef.dk

På den baggrund kan DJØF også tilslutte sig, at lovens grundsynspunkt om åbenhed i forvaltningen kommer til at fremgå udtrykkeligt af offentlighedsloven, jf. kommissionens forslag til § 1 i lovudkastet om en formålsbestemmelse.

Åbenhed er efter DJØF's opfattelse grundlaget for den tillid, som skal være mellem befolkningen og forvaltningen. Som beskrevet i lovudkastets bemærkninger til § 1 bidrager åbenhed til at skabe indsigt i de hensyn og overvejelser, der ligger bag den enkelte myndigheds beslutninger og en sådan indsigt vil bidrage til at skabe større forståelse for myndighedernes opgaveudførelse og derved understøtte offentlighedens tillid til den offentlige forvaltning.

DJØF finder, at loven har som et yderligere formål at skabe legitimitet og effektivitet for den offentlige forvaltning. Åbenhed bidrager til at skabe effektivitet i forvaltningen, fordi borgerne kan se, hvilke hensyn og overvejelser der ligger bag en myndigheds afgørelser. Dermed bliver det gennemsigtigt, at afgørelserne bygger på saglige kriterier, proportionalitet, ensartethed og forudsigelighed. Dette bidrager til, at afgørelserne i højere grad accepteres af borgerne og dermed øger åbenhed forvaltningens effektivitet. DJØF finder det ønskeligt, hvis også dette formål med loven blev afspejlet i bemærkningerne til et kommende lovudkast.

Det er på den anden side også vigtigt for DJØF at understrege, at behandlingen af aktindsigtsbegæring tager tid og kræver ressourcer.

2009-760-0252

Det skal derfor pointeres, at reglerne bør være så klare, at administrationen og overholdelsen af dem ikke skaber yderligere sagsbehandling og unødigt merarbejde. Yderligere krav til forvaltningen ved behandling af aktindsigtsbegæring (eksempelvis tidsfrister) i forbindelse med en revision af offentlighedsloven må således følges op af de nødvendige ressourcer, således at administration af loven ikke flytter fokus og ressourcer fra mulighederne for at udøve det fagligt kvalitetsfulde arbejde med kerneopgaven – nemlig sagsbehandlingen.

#### **Undtagelse af interne oplysninger og dokumenter, der udveksles mellem myndigheder i forbindelse med ministerbetjening - § 24**

Som beskrevet er DJØF af den opfattelse, at indsigt i og åbenhed om forvaltningens arbejde er med til at skabe legitimitet og tillid til den offentlige forvaltning. Vores medlemmer har ingen interesse i en sådan lukkethed om arbejdet, at den undergraver den tillid og legitimitet til den offentlige forvaltning, der efter Forbundets opfattelse er nødvendig og vigtig i et demokratisk samfund.

På den anden side anerkender DJØF behovet for at sikre en sådan ministerbetjening, at det er muligt at udøve ministerfunktionen i den demokratiske proces. Det skal være muligt i et tillidsfuldt og troværdigt miljø præget af faglighed at afsøge og afprøve de mange muligheder, der er for at vurdere et spørgsmål og den efter forholdene bedste besvarelse. En sådant miljø fordrer en vidtgående fortrolighed i den proces, der bidrager til forberedelse af ministerens beslutninger.

En begrænsning i adgangen til offentlighed bør imidlertid være klart afgrænset og kun af den rækkevidde, der er nødvendig for at varetage hensynet til ministerbetjening. Det er således ikke tilfredsstillende, hvis dokumenter, der ikke er planlagt anvendt eller faktisk anvendt i ministerbetjening skal kunne undtages med henvisning til muligheden for, at dokumentet kan indgå i ministerbetjeningen på et senere tidspunkt.

Det afgørende bør således ikke som anført i betænkningen (kapitel 27, side 978) være, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren *har eller må forventes at få* behov for embedsværkets rådgivning og bistand, men derimod om der er tale om dokumenter, *der er faktisk anvendt eller planlagt anvendt* i betjeningen af en minister.

Undtagelsen for dokumenter, der er indgået i ministerbetjening, bør endvidere ikke omfatte dokumenter, der vedrører forfatningsretlige spørgsmål, herunder om mellemfolkelige eller andre internationale forpligtelser, idet det på disse områder ikke vil være muligt for Folketingets medlemmer eller befolkningen som sådan at sikre en anden afprøvning af det faglige og/eller juridiske grundlag for beslutninger af denne karakter. Indsigten i den højeste faglige ekspertise herunder i Justitsministeriets Lovafdeling på disse områder bør efter DJØF's opfattelse ikke reserveres ministre.

#### **Undtagelse af dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces - § 27**

Som tidligere beskrevet er DJØF's overordnede principielle holdning til aktindsigt,

at en så vidtgående adgang til offentlighed som muligt er godt af hensyn til de demokratiske processer.

Behovet for at afskærme politiske forhandlinger, således at det er muligt at gennemføre sådanne som led i den politiske proces, må imidlertid også anerkendes. I den forbindelse vil det – helt tilsvarende behovet for ministerbetjening – være nødvendigt at skabe et miljø baseret på en vidtgående fortrolighed, således at politiske beslutninger reelt kan tilvejebringes.

Offentlighedskommissionens forslag er knyttet til en meget vidtgående udlægning af rækkevidden af hensynet til politiske forhandlinger. Efter DJØF's opfattelse bør det indgå i overvejelserne af en klar afgrænsning af begrebet, at der kan være væsentlige oplysninger, der er tilvejebragt i forbindelse med politiske forhandlinger, som på et efterfølgende tidspunkt ikke mere er knyttet til forhandlingen, men som for offentligheden er relevante oplysninger om grundlaget for de efterfølgende beslutninger, herunder gennemførelse og forvaltning af lovgivning. Der kan således være et tidspunkt, hvor hensynet til fortrolighed ophører.

En anden form for afgrænsning, som DJØF finder, at der må tages stilling til, knytter sig til det forhold, at et dokument kan fremtræde som knyttet til et særligt forløb i forhandlingerne, det kan være velbegrundet at holde fortroligt, men hvor indsigt i de pågældende oplysninger og i at disse oplysninger forelå for ministeren på dette tidspunkt kan være problematisk at afskære offentligheden fra at få indsigt i.

DJØF skal derfor foreslå Justitsministeriet at overveje en begrænsning i aktindsigten, således at der ikke gives adgang til det konkrete dokument men alene i dets faglige indhold og dermed også i kendskab til, at emnet har været belyst. Det kan således være relevant for offentligheden at have kendskab til, at et emne har været behandlet og til den faglige belysning, der har foreligget for beslutningstagerne. Omvendt er det relevant at undtage oplysninger, som kan vise den politiker eller det parti, der har givet anledning til behandlingen af emnet. Tilsvarende gælder oplysninger, der implicerer situationer i de politiske forhandlinger, som emnet indgår i.

DJØF er opmærksom på, at et flertal i udvalget har anført, at "anden tilsvarende proces" er tiltænkt et begrænset anvendelsesområde, ikke desto mindre er begrebet "anden tilsvarende proces" vanskeligt at afgrænse i praksis. DJØF skal derfor opfordre til, at begrebet afgrænses og præciseres.

#### **Ret til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i et fremsat lovforslag m.v. - § 29**

Som ovenfor anført er det DJØF's opfattelse, at hensynet til ministerbetjening og fortrolighed omkring den politiske beslutningsproces er anerkendelsesværdige hensyn.

På den anden side bør en begrænsning i adgangen til aktindsigt være klart afgrænset og ikke have en rækkevidde, der rækker udover beskyttelseshensynet.

Det kan i forhold til dette forslag fra et flertal i kommissionen være svært at se det umiddelbare beskyttelseshensyn i den situation, hvor de pågældende vurderinger foreligger i endelig form og indgår i et offentliggjort politisk initiativ.

Undtagelsen er endvidere knyttet til en vidtgående udlægning af rækkevidden af begrebet ministerrådgivning. Et andet begreb end ministerbetjening, der anvendes i relation til lovudkastets § 24.

Baggrunden for, at der i tilknytning til varetagelsen af parallelle hensyn anvendes to forskellige begreber, om hvis rækkevidde der end ikke er enighed, er uhen-sigtsmæssigt og fremstår i betænkningen endvidere uklart. DJØF skal opfordre til, at Justitsministeriet overvejer, om ikke der burde anvendes samme begreb i de to bestemmelser.

Endvidere bør forslaget til § 29 præciseres på samme måde, som DJØF har foreslået ovenfor under bemærkningerne til § 24, hvortil der henvises.

#### **Sager om førelse af en kalender - § 22**

Forslaget om, at retten til aktindsigt ikke skal omfatte sager om førelse af en kalender generelt, er en indskrænkning i forhold til gældende ret, men en indskrænkning som DJØF kan tilslutte sig.

Uanset, at der i medfør af gældende ret er mulighed for at undtage oplysninger fra en kalender, hvis oplysningen angår private forhold, må det antages at hæmme brugen af kalenderen som arbejdsredskab, at udgangspunktet er, at der er aktindsigt.

Hensyn til åbenhed og indsigt i forvaltningens aktiviteter er hensyn, DJØF støtter, men disse hensyn kan fuldt ud varetages ved, at der gives aktindsigt i oplysninger om tjenesterejser, konkrete udgiftsbilag m.v. Oplysninger, der uanset denne ændring af offentlighedsloven, fortsat vil være undergivet aktindsigt.

DJØF kan tilslutte sig, at meroffentlighedsprincippet ikke skal finde anvendelse på lovens bestemmelse om kalenderførelse, jf. lovudkastets § 14, stk. 2.

#### **Øverste ledelseskontrakt - § 21**

Kommissionen foreslår som en udvidelse af adgangen til aktindsigt, at den øverste ledelseskontrakt skal være undergivet aktindsigt, for så vidt angår oplysninger om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed.

I betænkningen og i bemærkningerne til lovudkastets § 21, stk. 4 er det nærmere præciseret, hvad der skal forstås ved "den øverste ledelseskontrakt". DJØF kan som udgangspunkt tiltræde denne afgrænsning af, hvilke ledelseskontrakter der er omfattet af bestemmelsen. I den forbindelse skal DJØF for en god ordens skyld bemærke, at ledelses/resultatlønskontrakter for regionsdirektører og kommunaldirektører ikke aktuelt kan indeholde et løntillæg, da lønnen for disse stillinger er centralt fastsat og dermed ikke giver mulighed for at aftale resultatløn.



DJØF har ingen indvendinger mod en bestemmelse med et indhold som foreslået af kommissionen, idet DJØF har noteret sig og lagt vægt på, at aktindsigten alene vil give ret til indsigt i de dele af kontraktens oplysninger, der afspejler den pågældende myndigheds overordnede målsætninger og den indbyrdes vægtning heraf ved fastsættelse af resultatlønnen. Bestemmelsen vil således ikke give ret til indsigt i de dele af kontraktens oplysninger, som afspejler lederens eventuelle personlige målsætninger, eksempelvis med hensyn til personlig udvikling og synlighed. Bestemmelsen vil endvidere heller ikke give ret til indsigt i eventuelle andre dokumenter, der afspejler lederens opfyldelse af kontraktens overordnede målsætninger eller lignende.

#### **Lovens anvendelsesområde - § 4**

Forbundet kan tilslutte sig kommissionens forslag om at udvide lovens anvendelsesområde. Det gælder samtlige de forslag, kommissionen har stillet om udvidelse af lovens anvendelsesområde.

#### **Undtagelse af interne oplysninger og dokumenter, der udveksles mellem KL, Danske Regioner, kommunerne og regioner i forbindelse med bl.a. økonomiske eller politiske forhandlinger med staten - § 25**

Som anført under afsnittet med kommissionens forslag om en udvidelse af anvendelsesområdet kan DJØF tilslutte sig et forslag om, at KL og Danske Regioner bliver omfattet af offentlighedslovens bestemmelser. Såfremt det sker, er DJØF enig med kommissionen i, at der vil være behov for en øget beskyttelse af den kommunale og regionale beslutningsproces.

Indsættes der ikke en bestemmelse, der undtager den interne og politiske beslutningsproces, vil dokumenter, der udveksles på det kommunale/regionale område være omfattet af offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt, mens tilsvarende statslige dokumenter vil kunne have karakter af ministerbetjeningsdokumenter og dermed vil kunne undtages fra aktindsigt i medfør af forslaget til § 24.

DJØF finder på den baggrund de foreslåede indskrænkninger i adgangen til aktindsigt relevante. I forhold til undtagelser fra aktindsigten er det relevant og hensigtsmæssigt at etablere parallelle bestemmelser til dem, der gælder for staten.

#### **Behandling og afgørelse af anmodninger om aktindsigt - §§ 36 - 40**

DJØF kan tilslutte sig, at offentlighedsloven indeholder en bestemmelse om frist for behandling af en aktindsigtsanmodning, idet DJØF har noteret sig og lagt vægt på, at fristen ikke er absolut, men kan udsættes begrundet i sagens omfang eller kompleksitet. Uanset, at det i lovudkastets § 36 er anført, at fristen kun undtagelsesvist kan udsættes, finder DJØF, at det afgørende må være en konkret vurdering af omfanget af aktindsigtsanmodningen i hver enkelt sag. Der henvises til de indledende bemærkninger i høringssvaret.

DJØF kan ligeledes tilslutte sig de øvrige forslag i betænkningen om muligheden for at påklage en aktindsigtsafgørelse til den øverste klageinstans, en frist for klageinstansens behandling af sagen samt ret til særskilt at påklage sagsbehandlingstiden.

Det er Forbundets opfattelse, at disse forslag samlet set må siges at styrke lovens overordnede formål om at sikre åbenhed hos den offentlige forvaltning.

#### **Uforholdsmæssigt ressourceforbrug - § 9**

Kommissionen viderefører som udgangspunkt offentlighedslovens princip om, at en aktindsigtssøgende ikke skal angive en begrundelse for sin anmodning. Dette princip kan DJØF tilslutte sig.

Imidlertid foreslår kommissionen, at en anmodning om aktindsigt kan afslås, hvis den vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Det fremgår af lovudkastets bemærkninger, at hvis den, der har søgt om aktindsigt, kan godtgøre en særlig interesse i sagen, kan myndigheden alligevel være forpligtet til at behandle anmodningen. I den forbindelse antager kommissionen, at massemedierne som udgangspunkt altid vil have en særlig interesse.

Det fremgår af lovudkastet, at bestemmelsen vil kunne anvendes til at meddele afslag på aktindsigt med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, hvor den samme ansøger anmoder om aktindsigt i den ene sag efter den anden hos en myndighed.

Bestemmelsen må således siges at tilvejebringe et retsgrundlag for at afskære såkaldte kværlanthenvendelser. Dette er efter Forbundets opfattelse en indskrænkning i forhold til gældende ret, men det er forståeligt, at myndigheden kan have et ønske om at afskære kværlanthenvendelser ud fra en ressourcemæssig betragtning.

Det forhold, at en person hos en myndighed kendes som en, der ofte anmoder om aktindsigt, er dog ikke ensbetydende med, at den pågældende ikke kan have en relevant interesse i sagen, og såfremt det er tilfældet, bør aktindsigt ikke kunne afslås under henvisning til ressourcemæssige betragtninger.

Begrebet "særlig interesse" er ikke klart defineret i betænkningen, men reelt vil kommissionens forslag indebære, at der i sager, hvor ressourcemæssige overvejelser indgår, indføres et krav om begrundelse for en aktindsigtsanmodning, hvilket DJØF som udgangspunkt ikke kan tilslutte sig. DJØF skal opfordre til, at der i stedet for "særlig interesse" arbejdes med en negativ afgrænsning af de tilfælde, hvor aktindsigtsanmodninger kan afslås af ressourcemæssige årsager, eksempelvis således at aktindsigtsanmodninger kan afslås, hvor den aktindsigtssøgende åbenlyst ikke har nogen interesse i sagens substans.

#### **Ekstrahering - § 28**

Kommissionen anfører, at kravet om, at en myndighed skal påvise, at ekstraheringen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, indebærer, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør *en særlig interesse* i sagen, vil myndigheden i almindelighed og således uanset sagens omfang være forpligtet til at foretage ekstrahering. Der er i den forbindelse fra kommissionens side en forhåndsformodning for, at *begæringer fra pressen* er ensbetydende med en særlig interesse i sagen.

Der henvises til bemærkningerne under § 9 om uforholdsmæssigt ressourceforbrug, idet DJØF også til afgrænsningen af § 28's anvendelsesområde, skal foreslå, at begrebet "særlig interesse" erstattes af et begreb, der negativt afgrænser, hvornår der ikke skal ekstraheres under henvisning til uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

#### **Meroffentlighed - § 14**

DJØF er positiv over for, at der i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt indføres en pligt til at overveje meroffentlighed.

#### **Afsluttende bemærkninger**

Samlet set er det DJØF's opfattelse, at en stor del af forslagene fra Offentlighedskommissionen, må hilses velkomne, da de skaber en større åbenhed på et tidssvarende teknologisk grundlag.

Som det fremgår ovenfor, er der imidlertid visse steder, hvor DJØF ikke kan tilslutte sig kommissionens anbefalinger. Det er navnlig, hvor hensynet til politiske interesser synes at have vejret tungere end hensynet til offentlighedens ret til indsigt i grundlaget for politiske beslutninger med mulighederne for bred politisk debat til følge. På den baggrund ser DJØF frem til Justitsministeriets bearbejdning af lovudkastet.

Herudover skal DJØF bemærke, at offentlighedsloven, såvel den gældende som en ny, er en lov, der anvendes bredt i det danske samfund. Det foreliggende forslag til ny offentlighedslov er så kompliceret, at der er behov for en samlet indsats i det videre arbejde for at skabe en større klarhed, så loven ikke bliver et selvstændigt bidrag til konflikter og ufrugtbart merarbejde i forvaltningen med frustrationer hos borgerne og offentligheden til følge.

Som nævnt indledningsvist er et af de fremmeste formål med loven, som DJØF ser det, at loven bidrager til at skabe legitimitet for de afgørelser og beslutninger, der træffes i den offentlige forvaltning og dermed også bidrager til at skabe forudsigelighed for de afgørelser, som det offentlige træffer. Det er derfor nødvendigt at reglerne bliver overskuelige og mindre indviklede end det foreliggende lovudkast fra Offentlighedskommissionen.

Med venlig hilsen

  
Lene Hallenberg

Justitsministeriet  
Lovafdelingen  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

H.C. Andersens Boulevard 45  
1553 København V

Telefon 33 43 70 00  
mail@danskeadvokater.dk  
www.danskeadvokater.dk

12. marts 2010

**Vedr.: Høring over Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven.**

**1. Indledning**

Justitsministeriet har den 17. november 2009 (j.nr. 2009-760-0252) sendt Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven med anmodning om en eventuel udtalelse.

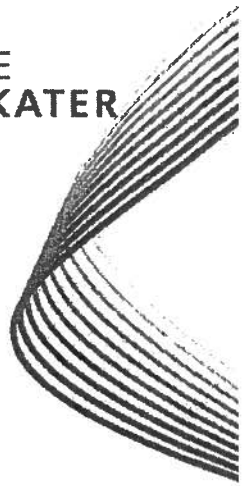
Det fremgår af Offentlighedskommissionens kommissorium, at det overordnede sigte med kommissionens arbejde har været at fremkomme med et lovudkast, der udbygger lovens grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning, og som i den forbindelse tilpasser loven til nutidens forhold, herunder i relation til den udvikling, som har fundet sted med hensyn til bl.a. statslige selskaber, udlicitering, digitalisering samt nye og ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen.

Pkt. 2 nedenfor indeholder nogle overordnede bemærkninger, mens pkt. 3 forholder sig mere specifikt til udvalgte dele af Offentlighedskommissionens lovudkast, herunder lovudkastets anvendelsesområde (energivirksomheder), aktindsigt i bødeforlæg til juridiske personer og undtagelse fra aktindsigt i forhold til brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

**2. Overordnede bemærkninger**

Danske Advokater finder, at offentlighedsprincippet i forvaltningen er et grundlæggende og betydningsfuldt princip, og overvejelserne om en ny og mere tidssvarende offentlighedslov hilses meget velkomne.

I forlængelse heraf er Danske Advokater overordnet set positiv over for Offentlighedskommissionens lovudkast.



I relation til offentlighedslovens formål er Danske Advokater enig i, at formålet med offentlighedsloven – som foreslået af Offentlighedskommissionen i lovudkastets § 1, stk. 1, – bør være at understøtte informations- og ytringsfriheden, borgernes deltagelse i demokratiet, offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning, mediernes formidling af information til offentligheden og tilliden til den offentlige forvaltning.

Generelt skal det også fremhæves, at Danske Advokater er meget positiv over for overvejelserne om at lovfæste myndighedernes pligt til journalisering og det nugældende mer-offentlighedsprincip, jf. lovudkastets kapitel 3 og § 14. Disse forslag ligger i naturlig forlængelse af offentlighedslovens formål, og der er tale om vigtige principper ved realiseringen heraf.

Danske Advokater finder det endvidere positivt, at det nugældende subjektive identifikationskrav, der kan synes noget restriktivt i vore dage, ophæves, jf. lovudkastets § 9. Også dette forslag kan siges at ligge i naturlig forlængelse af lovens formål.

Desuden hilses det velkomment, at retten til aktindsigt foreslås udvidet til at omfatte interne dokumenter, der indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte områder, jf. lovudkastets § 26, nr. 5. Dette forslag vil medvirke til, at private kan få bedre viden om gældende ret på de konkrete retsområder.

Endelig skal Danske Advokater fremhæve forslaget om i fornødent omfang at undtage forskeres og kunstneres originale idéer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter fra aktindsigt, jf. lovudkastets § 33, nr. 4. Forslaget vil medvirke til beskyttelse af berettigede rettigheder bl.a. i forbindelse med de mange ansøgningsrunder, som forskere og kunstnere deltager i.

### **3. Specifikke bemærkninger**

#### **3.1. Anvendelsesområdet - energivirksomheder**

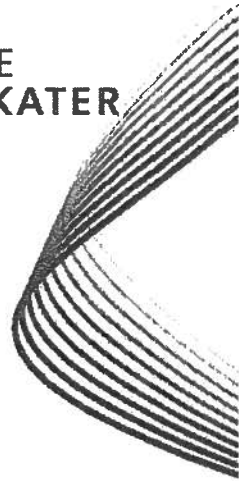
Offentlighedskommissionen har i lovudkastet valgt at beskrive lovens anvendelsesområde på en mere eksplicit måde end den nugældende offentlighedslov. Dette finder Danske Advokater er hensigtsmæssigt.

Altovervejende omfatter lovudkastet forvaltningsmyndigheder og andre juridiske personer, der i det mindste har en meget stærk lighed med eller tilknytning til forvaltningsmyndigheder, herunder f.eks. visse selvejende institutioner, private selskaber, som har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser i det offentlige sted, og selskaber, som er mere end 75 pct. ejede af offentlige myndigheder, jf. lovudkastets kapitel 1.

Med andre ord er lovudkastet primært rettet mod offentlige forvaltningsmyndigheder, hvilket da også ligger i naturlig forlængelse af lovens formål.

Den eneste undtagelse er lovudkastets § 3, stk. 2, der lægger op til, at en lang række virksomheder på el-, naturgas- og varmforsyningsområdet omfattes af offentlighedsloven.

Denne undtagelse er en fortsættelse af den nugældende retstilstand, der stammer fra 1980'erne, hvor der opstod interesse for at udstrække offentlighedsloven til energisekto-



ren, som i høj grad var ejet af offentlige myndigheder, monopoliseret, og hvor de forskellige energiaktiviteter ikke var selskabsmæssigt adskilte fra hinanden.

Energisektoren har imidlertid siden 1980'erne undergået meget store forandringer. I det lys savner Danske Advokater en nærmere analyse af og begrundelse for, hvorfor energiområdet som foreslået af Offentlighedskommissionen i dag skal være omfattet af offentlighedsloven.

Som eksempel på et konkret energiområde, hvor offentlighedsloven ikke umiddelbart synes at være relevant, er produktion af elektricitet. De danske el-producenter befinder sig således på et liberaliseret og konkurrencepræget marked, og elektriciteten sælges i vidt omfang på den nordiske el-børs NordPool eller til andre energiselskaber. Da elektriciteten tilmed flyder til og fra Danmarks nabolande, er borgerne således på ingen måde afhængige af nogen bestemt el-producent. Faktisk kan den enkelte borger slet ikke vide, hvor den forbrugte elektricitet egentlig er produceret. Den kan komme fra Sverige, Norge, Tyskland eller Danmark.

Sammenfattende savner el-producenterne således fuldstændig de karakteristika, som en forvaltningsmyndighed ofte har. El-produktion er ikke en udbygning af folkestyret, el-producenterne har ingen direkte berøring med borgerne, el-producenterne udøver ikke myndighed, og deres drift er i øvrigt ikke skattefinansieret.

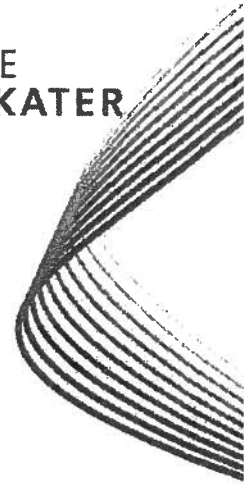
Et andet eksempel på energiselskaber, hvor offentlighedsloven heller ikke umiddelbart synes at være relevant, er naturgasleverandørerne. Godt nok har naturgasleverandørerne direkte berøring med de borgere, der er naturgasforbrugere, men naturgasleverandørerne udøver ikke myndighed, driften er ikke skattefinansieret, og forbrugerne kan i øvrigt frit vælge en anden leverandør, hvis de ønsker det.

Offentlighedskommissionens kortfattede begrundelse for fortsat at lade energiselskaberne være omfattet af offentlighedsloven er, at området har "væsentlig samfundsmæssig betydning", jf. betænkningens s. 315. En så generel begrundelse, som dækker mange aktiviteter i Danmark, der ikke er omfattet af offentlighedsloven, forekommer i lyset af det ovenfor anførte ikke at være en tilstrækkelig begrundelse for fortsat at lade energiområdet være omfattet af offentlighedsloven. Dertil kommer, at det er vanskeligt at se, at aktindsigt på energiområdet overhovedet realiserer de ovenfor beskrevne formål med offentlighedsloven, der knytter sig til forvaltningsmyndigheder.

Danske Advokater foreslår derfor, at der inden fremsættelsen af et lovforslag om en ny offentlighedslov foretages en nærmere analyse af, hvorvidt der fortsat eksisterer en tilstrækkelig begrundelse for generelt at lade energivirksomheder være omfattet af offentlighedsloven. Danske Advokater deltager naturligvis gerne med bidrag til et sådant analysearbejde. I lyset heraf vil der også kunne tages stilling til, om offentlighed på et givet område i givet fald i stedet bør reguleres i særlovgivningen.

### **3.2. Aktindsigt i bødeforelæg til juridiske personer**

Offentlighedskommissionen foreslår, at reglen i den nugældende offentlighedslov § 2, stk. 1, 1. pkt., hvorefter sager inden for strafferetsplejen er undtaget fra aktindsigt, som hovedregel videreføres. Danske Advokater er enig i dette.



Som en undtagelse har Offentlighedskommissionen dog foreslået, at der indføres adgang til aktindsigt i bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget, jf. lovudkastets § 19, stk. 2.

Dette forslag kan Danske Advokater af flere grunde ikke tilslutte sig.

Som anført af Offentlighedskommissionen i betænkningens s. 478 er reglen om, at strafferetsplejen ikke omfattes af retten til aktindsigt, begrundet i såvel hensynet til privatlivets fred (hensynet til de enkeltpersoner, der måtte blive omtalt i dokumenter, som indgår i sager inden for strafferetsplejen) som strafferetsplejemæssige hensyn (hensynet til retshåndhævelsens effektivitet, herunder navnlig efterforskningen). Disse hensyn er så kvalificerede og tungtvejende, at Offentlighedskommissionen som hovedregel finder, at de er til hinder for en udvidelse af offentlighedsprincippet til strafferetsplejen, jf. betænkningens s. 478.

I relation til privatlivets fred anfører Offentlighedskommissionen dog, at der i sager om bødeforelæg til juridiske personer ikke er samme vægtige beskyttelseshensyn, som der findes i straffesager mod fysiske personer, jf. betænkningen s. 482.

Dette er Danske Advokater ikke enig i. Selvom et bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget, i sagens natur vedrører et virksomhedsansvar, vil man ofte ved hjælp af det konkrete bødeforelæg kunne få kendskab til, hvilken person der konkret har begået den strafbare handling. Der kan eksempelvis henvises til Fødevarestyrelsens generelle kontrolvejledning (senest revideret 15. februar 2010), s. 163, hvoraf det fremgår, at der stilles store krav til et bødeforelægs detaljeringsgrad. Bødeforelægget skal bl.a. indeholde en beskrivelse af overtrædelsen inklusiv tid, sted og forholdet samt eventuel dokumentation i form af fotografier, kopi af emballage, analyserapport, kontrolrapport eller lignende. Disse oplysninger vil ikke kun være belastende for virksomheden, men også for den konkrete person, der (i visse tilfælde ved simpel uagtsomhed) har begået overtrædelsen.

På trods af virksomhedsansvaret findes der således fortsat et beskyttelseshensyn i forhold til fysiske personer, herunder navnlig i forhold til de konkrete lovovertrædere, vidner og ofre for lovovertrædelsen.

Vedrørende hensynet til efterforskningen er det i betænkningen s. 482 anført, at der ofte ikke vil foreligge efterforskningsmæssige hensyn ved administrative bødeforelæg, eftersom udstedelsen heraf sædvanligvis vil ligge i forlængelse af et kontrol- eller tilsynsbesøg. Administrative bødeforelæg kan desuden kun benyttes, hvis der foreligger en klar og ukompliceret overtrædelse af retsreglerne.

Danske Advokater finder dog, at aktindsigt i bødeforelæg godt vil kunne forstyrre eventuel yderligere efterforskning. Det fremgår både af Fødevarestyrelsens generelle kontrolvejledning s. 163 og Rigsadvokatens Meddelelse nr. 5/1999 af 6. oktober 1999 om valg af ansvarssubjekt i sager om virksomhedsansvar, s. 2, at der kan rejses tiltale mod en virksomhedsansat person i forlængelse af selve virksomhedsansvaret. Man kan altså godt forestille sig en situation, hvor et bødeforelæg, som vedtages af en juridisk person, kun indgår som en del af en større sag. I sådanne tilfælde vil aktindsigt i bødeforelægget efter omstændighederne kunne tænkes at skade efterforskningen i en sag.

I forhold til hensynet til offentlighed, som Offentlighedskommissionen søger at varetage med sit forslag om aktindsigt i bødeforlæg, anfører Offentlighedskommissionen, at offentligheden kan have en interesse i at få kendskab til en virksomheds overtrædelser af særlovgivning, f.eks. på miljø- eller fødevarerområdet, jf. betænkningen s. 482.

Det er Danske Advokater ikke uenig i. Imidlertid finder Danske Advokater, at den berettigede offentlige interesse ofte vil blive tilstrækkeligt varetaget ved forvaltningens initiativer i relation til den konkrete lovovertrædelse.

Der kan eksempelvis henvises til smiley-ordningen vedrørende fødevareraktiviteter, hvorefter forbrugerne umiddelbart selv kan gøre sig bekendt med eventuelle mangler i virksomheden. Der kan også henvises til de mange eksempler på pressemeddelelser fra myndighederne vedrørende f.eks. sundhedsskadelige fødevarer eller farligt legetøj. På miljøområdet kan offentlighedens interesse ofte varetages ved, at forureningen fjernes. Offentlighedens interesse i de konkrete sager kan således varetages uden, at hensynet til privatlivets fred bliver kompromitteret.

I sammenhæng med det offentlige interesse finder Danske Advokater det desuden relevant, at overtrædelsen ved bødeforlæg kan være uagtsom eller endda baseret på et objektivt ansvar, jf. f.eks. arbejdsmiljølovens § 83. Således ligger der ikke nødvendigvis en forsætlig handling bag et bødeforlæg, hvorfor det – set fra virksomhedernes side – kan virke som en uforholdsmæssig hård straf, at offentligheden også skal have adgang til detaljerede bødeforlæg.

Risikoen for dårlig omtale i pressen kan desuden tænkes at have en demotiverende effekt på virksomheders vilje til at vedkende sig bødeforlæg. Udover de procesøkonomiske fordele ved at undgå en retssag kan mange virksomheder således i dag have en interesse i at få afsluttet en "uheldig sag" hurtigt. Denne motivation kan tænkes at forsvinde, hvis offentligheden alligevel kan få adgang til detaljerede bødeforlæg. Muligvis kan nogle virksomheder i så fald have en interesse i at forsvare sig ved domstolene.

På den baggrund skal Danske Advokater derfor foreslå, at lovudkastets § 19, stk. 2, ikke bliver en del af en ny offentlighedslov.

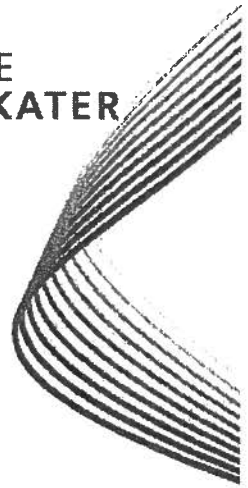
### **3.3. Sagkyndig vejledning**

Det er Danske Advokaters opfattelse, at en forvaltningsmyndighed – som enhver anden – bør have adgang til at indhente ekstern, sagkyndig vejledning, uden at andre gennem offentlighedsloven skal have adgang til at gøre sig bekendt med sådanne responsa m.v.

Dette grundlæggende synspunkt er generelt accepteret og ligger til grund for den nugældende offentlighedslovs § 10, nr. 4, hvorefter "myndighedernes brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres" er undtaget fra retten til aktindsigt.

Bestemmelsen er ikke begrænset til brevveksling med juridiske sagkyndige. Det fremgår således af Betænkning nr. 857/1978, s. 239, at også tekniske, regnskabsmæssige og lægelige forhold vil kunne undtages for aktindsigt.





Offentlighedskommissionen foreslår reglen videreført i lovudkastets § 27, nr. 4.

I relation til juridisk sagkyndige medfører det ikke særlige afgrænsningsproblemer, at "brevveksling med sagkyndige til brug for retssager" er undtaget fra retten til aktindsigt. De dokumenter, der er omfattet, er ikke kun de sagkyndiges udtalelser, men også f.eks. processkrifter og andre dokumenter, som udveksles mellem myndigheden og advokaten i forbindelse med en konkret retssag.

Det er derimod mere uklart, hvad der ligger i formuleringen "... eller ved overvejelse af, om retssag bør føres". Ifølge Betænkning nr. 857/1978, s. 240, må formuleringen forstås meget bredt, jf. følgende:

"Det er givet, at enhver ... brevveksling om muligheden for en retssag vil være omfattet af bestemmelsen, uanset at sandsynligheden for et sagsanlæg må betegnes som ringe. Det er imidlertid herudover antaget, at også brevveksling med sagkyndige om *juridiske tvivlsspørgsmål*, der ikke har en direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor dette må underforstås som en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag, vil kunne undtages fra aktindsigt med hjemmel i [offentlighedslovens § 10, nr. 4]. Dette har antagelig størst praktisk betydning i forhold til offentlige myndigheders brevveksling med kammeradvokaten eller andre juridisk sagkyndige om en påtænkt foranstaltningens lovlighed ...". [Danske Advokaters understregning]

Denne afgrænsning, hvorefter det er tilstrækkeligt, at en retssag må underforstås som en nærliggende mulighed, har Ombudsmanden tilsluttet sig i eksempelvis FOB 1997, s. 118, (Boneloc-sagen), hvor han udtaler følgende:

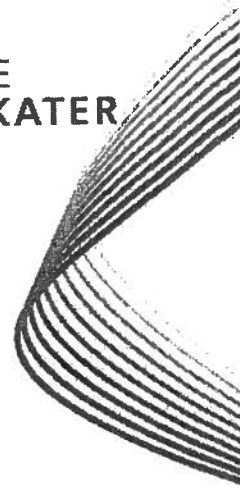
"Jeg har tidligere givet udtryk for at det må antages at også brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål der ikke har direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor dette må underforstås som en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag, vil kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 4 ..." [Danske Advokaters understregning]

I samme sag anførte Ombudsmanden videre om en omtvistet vurdering af Kammeradvokaten:

"Styrelsen bad ... om Kammeradvokatens vurdering af om 'man ... bør anmode politiet om at se nærmere på sagen'. Kammeradvokatens vurdering begrænsede sig i overensstemmelse hermed til en strafferetlig bedømmelse af det tilsendte materiale.

Dette forhold peger ikke umiddelbart i retning af at der blev gjort overvejelse om andre retlige skridt end en straffesag. Det må dog tages i betragtning at forespørgslen blev rejst på et indledende stadium af sagen og måtte opfattes som en anmodning om hjælp til at foretage den første generelle vurdering af lovligheden af en række økonomiske transaktioner. Jeg finder det forsvarligt at lægge til grund at overvejelserne ikke var lagt i faste rammer, og at muligheder for f.eks. et erstatningsspørgsmål kunne være indeholdt heri.

Herefter finder jeg ikke at have grundlag for at kritisere at styrelsen og ministeriet fandt at kunne anvende § 10, nr. 4, i den foreliggende situation".



Såvel betænkningen fra 1978 som Ombudsmanden lægger således op til en meget bred forståelse af bestemmelsen i den nugældende offentlighedslovs § 10, nr. 4, hvis indhold går længere end reglens ordlyd. Bestemmelsen omfatter således ikke blot sagkyndige udtalelser til brug for aktuelle retssager eller vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt en retssag bør føres, men også anden rådgivning om juridiske tvivlsspørgsmål, hvor muligheden for en retssag ikke nævnes, men er en "underforstået mulighed".

På den baggrund skal Danske Advokater foreslå, at ordlyden i lovudkastets § 27, nr. 4, i det mindste ændres således, at gældende ret kommer klart til udtryk i bestemmelsens ordlyd.

Med henblik på dels at klargøre retstilstanden, dels at sikre muligheden for, at juridisk rådgivning kan gennemføres i fortrolighed, skal Danske Advokater dog – bl.a. i lyset af den udvikling i advokaternes funktion i forhold til rådgivning af myndigheder, der er sket i de senere år – gå skridtet videre og foreslå, at juridisk rådgivning til forvaltningsmyndigheder generelt undtages fra retten til aktindsigt med undtagelse af en ekstraeringspligt, der svarer til lovudkastets § 28.

Mange forvaltningsmyndigheder bruger i dag også advokater som en fast sparringpartner, hvor der søges rådgivning om f.eks. generelle tiltag eller udformningen af konkrete afgørelser, ligesom advokater kan indgå i mere strategiske, ledelsesprægede overvejelser.

Det er således vanskeligt at se, at beskyttelsen af forvaltningsmyndighedernes interne beslutningsproces, der begrundes, at interne dokumenter undtages fra retten til aktindsigt, ikke også bør omfatte juridisk rådgivning, som en myndighed vælger at indhente fra en ekstern rådgiver frem for at anvende egne vurderinger, der som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt.

De hensyn, der taler for en fravigelse af retten til aktindsigt, er identiske, og der kan derfor henvises til betænkningens s. 563-566 og s. 568 om interne dokumenter. Eksempelvis kan der være en risiko for, at de juridiske rådgivere ikke altid vil nedfælde alternative synspunkter og løsningsmodeller m.v., når sådanne (eventuelle foreløbige) overvejelser er offentligt tilgængelige.

Endelig skal det fremhæves, at det ikke forekommer oplagt at undtage juridisk rådgivning i forbindelse med retssager og ikke også anden juridisk rådgivning, der efter omstændighederne kan have til formål helt at undgå retssager, selv om en sådan rådgivning efter omstændighederne vil kunne være omfattet af lovudkastets § 33, nr. 3, eller andre konkrete undtagelsesbestemmelser.

Med venlig hilsen

Helle Hübertz Krogsøe  
vicedirektør (retschef)

Justitsministeriet  
Statsretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

## Offentlighedskommissionens betænkning

26. februar 2010

Betænkningen indeholder en række forslag, som stiller øgede krav til åbenheden i den offentlige forvaltning. Danske Havne har særlig hæftet sig ved forslag om, at offentligt ejede selskaber skal omfattes af den nye offentlighedslov samt forslag til ophævelse af identifikationskrav, som målretter de anmodninger om aktindsigt, som spørgerne i dag er underlagt.

For så vidt angår en udvidelse af en kommende lovs anvendelsesområde finder Danske Havne det hensigtsmæssigt, at det sikres, at der inden en ny lovs ikrafttræden er truffet beslutning om, hvilke selskaber, der udøver konkurrenceudsat virksomhed eller virker på markedsvilkår, der gør, at de ikke skal omfattes af loven. Afklaring inden en ny lovs vedtagelse sikrer, at de pågældende selskaber ikke utilsigtet bliver omfattet af loven i en overgangsperiode.

For så vidt angår de mange nye bestemmelser om øget åbenhed, kræver det en større indsats fra det administrative personale. Det vil pålægge administrationerne en øget administrativ og økonomiske byrde, som ikke ses at være skønnet i betænkningen. Der bør ske en afvejning af ønsket om øget åbenhed og de ressourcer, som havnene pålægges ved forslaget gennemførelse.

Med venlig hilsen



Nete Herskind  
Vicekontorchef

Justitsministeriet  
Lovafdelingen  
Statsretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

1. marts 2010

## **Høring over betænkning om offentlighedsloven**

Danske Mediers Forum har med tak modtaget Offentlighedskommissionens betænkning om offentlighedsloven (betænkning nr. 1510/2009) med dertil hørende lovudkast i høring.

Offentlighedsloven har til formål at sikre borgerne mulighed for at følge med i, hvad der sker i den offentlige forvaltning – både lokalt og på landsplan. Offentlighedsloven er et led i den del af ytringsfriheden, der handler om retten til at modtage information og er et vigtigt redskab for medierne, der i praksis sørger for, at offentligheden får den nødvendige indsigt i relevante samfundsmæssige forhold. Det har dog længe stået klart, at den gældende offentlighedslov har en række alvorlige mangler, og at den ikke er i trit med den teknologiske udvikling. En revision og modernisering af offentlighedsloven er derfor svært tiltrængt.

Danske Mediers Forum hilser af samme grund betænkningen velkommen. Den indeholder mange positive og essentielle tiltag, der vil medføre en betydelig styrkelse af lovens grundlæggende princip om offentlighed. Medierne har som såkaldte storforbrugere af loven længe haft en række konkrete ønsker til en ny offentlighedslov, og en del af disse ønsker er, som det vil fremgå af vores bemærkninger, også blevet indfriet med det fremlagte lovudkast.

Der er dog fortsat enkelte væsentlige knaster, der såfremt de ikke fjernes fra lovudkastet, vil medføre en alvorlig begrænsning af den nødvendige åbenhed og gennemsigtighed i den offentlige forvaltning. Offentlighedens adgang til at få indsigt i offentlige myndigheders afgørelser og aktiviteter og ikke mindst den politiske beslutningsproces, der ligger til grund for beslutninger, offentlige initiativer, lovgivningstiltag, planer m.v., er afgørende for at opnå den fornødne forståelse for og ikke mindst tillid til den politiske og administrative magtudøvelse, som er vigtig i et åbent demokratisk samfund.

### **§ 1 - Lovens formål**

Indsættelsen af en formålsparagraf, der betoner, at offentlighedslovens overordnede sigte er at sikre åbenhed hos den offentlige forvaltning, kan i høj grad støttes af Danske Mediers Forum, der ligeledes finder det prisværdigt, at de grundlæggende hensyn, som loven understøtter, udtrykkeligt nævnes i bestemmelsen. Danske Mediers Forum deler kommissionens forhåbninger om, at denne opregning af lovens værdigrundlag vil få en reel betydning for den fortsatte udvikling af en positiv forvaltningskultur i forhold til offentlighedsloven.

Det fremgår af betænkningens kapitel 8, at formålsparagraffen i sig selv ikke kan benyttes til at skabe rettigheder for den enkelte, idet det er de særskilte hensyn og forudsætninger i de konkrete bestemmelser i loven, der i første omgang er afgørende for, hvorvidt aktindsigt kan meddeles eller ej. Medierne har dog noteret, at det ikke afvises, at lovudkastets formålsbestemmelse i en fortolkningsituation kan anvendes som støtte for at meddele aktindsigt.

Sammenslutningen finder det endvidere positivt, at der i bestemmelsens stk. 2 tages højde for den teknologiske udvikling og ikke mindst dennes betydning for offentlighedsprincippet efterlevelse, idet valg og udvikling (eller manglende udvikling) af teknologi kan have afgørende betydning for, hvorvidt lovudkastets bestemmelser kan implementeres efter hensigten. Der henvises i den forbindelse til høringsvarets bemærkninger i relation til lovudkastets § 11 om dataudtræk.

### **§§ 2-6 Udvidelse af lovens anvendelsesområde**

Definitionen af lovens anvendelsesområde er afgørende, når omfanget af den offentlige forvaltning skal afgrænses og derved de offentlige myndigheder, der er omfattet af borgernes adgang til aktindsigt.

#### *Ministerens som partipolitiker og spindoktorer*

Lovudkastets § 2 fastslår som hidtil, at loven som udgangspunkt gælder for al virksomhed, der udøves af offentlige myndigheder og derved også for de personer, som er offentligt ansat og lønnet af disse myndigheder. Dette er en logisk og klar konsekvens af ansættelsesforholdet, og det giver i den forbindelse heller ikke anledning til bemærkninger, at det af betænkningen s. 914 fremgår, at offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt ikke omfatter et dokument, som en offentlig ansat i sin arbejdstid udarbejder til privat brug, idet dette dokument netop ikke udarbejdes som led i den pågældendes varetagelse af sine opgaver i forvaltningsmyndigheden.

Betænkningen ligestiller imidlertid ovennævnte situation med ministerens rolle som partipolitiker, hvorved skriftlig kommunikation afsendt af ministeren som partipolitiker heller ikke er omfattet af offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt. Danske Mediers Forum er som udgangspunkt ikke uenig i, at denne differentiering kan være berettiget, men finder samtidig, at den anvendte formulering og ikke mindst placering i det pågældende betækningsafsnit er uheldig, idet dette kan give anledning til "uklarhed" i relation til ministerens særlige rådgiver ("spindoktor"), og hvorvidt den kommunikation, som rådgiveren bistår ministeren med, er omfattet af offentlighedsloven eller ej.

Der bør dog ikke være tvivl herom, idet den særlige rådgiver - ligesom det almindelige embedsværk - er ansat og aflønnet af det offentlige, og pågældende er ligeledes i kraft af sin ansættelse bundet af almindelige forvaltningsretlige principper i forbindelse med varetagelsen af hans/hendes opgaver. Kommunikation/dokumenter udarbejdet af ministerens særlige rådgiver må af samme grund som udgangspunkt anses som omfattet af offentlighedsloven, og dette bør præciseres klart og tydeligt i bemærkningerne til en ny offentlighedslov.

#### *Undtagelser - offentlige institutioner med selskabsform*

Uanset at den nuværende offentlighedslov umiddelbart gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, er der flere undtagelser, og enkelte har vist sig i praksis at have en meget stor betydning for omfanget af indsigt i væsentlige opgaver, som har en organisatorisk, økonomisk eller funktionel tilknytning til det offentlige.

Undtagelsen, hvorved offentlighedsloven ikke gælder for offentlige institutioner, der drives i selskabsform, ej heller hvis de er 100 % statsejede, er et eksempel på en undtagelse, der har medført en alvorlig begrænsning af offentlighedens ret til indsigt i driften af centrale samfundsmæssige opgaver. Den stigende henlæggelse af offentlige opgaver til offentligt ejede selskaber, der er sket med henblik på at etablere en forretningsmæssig drift på markedsvilkår, er således ikke uden problemer, idet de offentlige opgaver derved trækkes ud af offentlighedsloven.

Da offentligheden har en berettiget interesse i at kunne følge med i statslige, regionale og kommunale selskaber, skal Danske Mediers Forum udtrykke sin tilfredshed med Offentlighedskommissionens forslag (§ 4, stk. 1) om, at adgangen til aktindsigt udvides til offentligt ejede virksomheder. Medierne har i denne forbindelse taget til efterretning, at Offentlighedskommissionen i den skete fastsættelse af en offentlig ejermæssig andel på mere end 75 % som betingelse for aktindsigtsadgangen, har lagt afgørende vægt på det forhold, at tjenestemænd ved salg af ejerandele i statsligt ejede selskaber kun er forpligtet til at fortsætte tjenesten i de enkelte selskaber, hvis de statslige ejerandele ikke reduceres til under 75 %.

Danske Mediers Forum havde ikke desto mindre gerne set, at procentgrænsen på den ejermæssige andel, der tilhører danske offentlige myndigheder, og som er udslagsgivende for, hvorvidt offentligheden kan få aktindsigt eller ej, var blevet sat en del lavere. Det er jo langt fra utænkeligt, at der fremover vil være offentligt ejede selskaber, der vil falde uden for offentlighedsloven på grund af den fastsatte procentgrænse, men hvor den offentlige myndighed i kraft af sin ejerandel fortsat vil have en sådan dominerende indflydelse, at det – afhængig af selskabets karakter og opgaver – vil forekomme urimeligt, at offentligheden afskæres. Medierne skal derfor opfordre til, at offentligt ejede selskaber i sådanne situationer overvejer muligheden for at give aktindsigt i de dele af selskabets virksomhed, der kan betragtes som forvaltningsvirksomhed. Dette vil være i tråd med offentlighedsprincippet som beskrevet i lovens formål og meroffentlighedsprincippet.

Danske Mediers Forum har ikke bemærkninger til bestemmelsens ministerbemyndigelse.<sup>1</sup>

#### *KL og Danske Regioners tilknytning til det offentlige*

Sammenslutningen skal dernæst bifalde lovudkastets § 3, stk. 1, nr. 3, der som noget nyt udtrykkeligt inddrager KL og Danske Regioner under offentlighedsloven. Foreningernes virke, finansiering og ikke mindst det forhold, at medlemmerne alle er offentlige myndigheder, medfører en sådan åbenbar tilknytning til det offentlige, at offentligheden har en berettiget interesse i gennem aktindsigt at kunne skaffe sig kendskab til foreningernes aktiviteter m.v.

#### *Udlicitering og offentlighedsloven*

Den stigende udlicitering af offentlig forvaltningsvirksomhed til private virksomheder har længe givet anledning til betænkeligheder og berettiget kritik, idet offentlighedsloven i dag ikke gælder for private firmaer, der udfører arbejde efter udlicitering fra det offentlige. Offentligheden har således været afskåret fra at få indblik i, hvordan disse private virksomheder udfører de offentlige opgaver, som er blevet overladt til dem. Det er derfor med stor tilfredshed, at Danske Mediers Forum konstaterer, at Offentlighedskommissionen har foreslået en bestemmelse (§ 6), der fastslår, at offentlige myndigheder har pligt til at sikre, at de løbende modtager oplysninger om udførelsen af opgaver, som de har udliciteret til private virksomheder. Under forudsætning af at bestemmelsen efterleveres i overensstemmelse med intentionerne, vil § 6 sikre offentligheden den fornødne indsigt, idet de ønskede oplysninger vil kunne fås ved henvendelse til den relevante forvaltningsmyndighed i det omfang, ministeriet har udliciteret specifikke opgaver til en privat virksomhed eller organisation fx Integrationsministeriets udlicitering af flygtningerelaterede opgaver til Dansk Flygtningehjælp.

---

<sup>1</sup> Det bemærkes, at TV 2/ Danmark A/S indtager en særskilt position i forhold til lovudkastets § 4, stk. 2.

## **§§ 9,11 og 12 – Identifikationskravet, dataudtræk og indsigt i databeskrivelser**

### *Identifikationskravet*

Indsigt i den offentlige forvaltning fordrer i dag, at ansøgeren kan identificere det pågældende dokument eller sag. Dette identifikationskrav har vist sig i praksis at vanskeliggøre offentlighedens adgang til aktindsigt. Derved er der uden tvivl sager og relevante samfundsmæssige spørgsmål, der ikke er blevet behørigt debatteret af offentligheden til skade for såvel offentlighedens tillid til forvaltningen som de myndigheder, der har taget en beslutning i en sag, der måske ikke har været belyst fra alle relevante vinkler eller måske har vist sig ikke at have den fornødne støtte i befolkningen. Danske Mediers Forum finder det derfor meget positivt, at det subjektive identifikationskrav nu slækkes i og med, at det ikke længere er et krav, at ansøgeren har et forhåndskendskab til den sag eller det dokument, som der søges aktindsigt i. At retten til aktindsigt også vil gælde, når der alene angives et tema som fx sager om forurening, vil alt andet lige medføre en væsentlig forbedring af offentlighedens adgang til aktindsigt, idet den praktiske informationssøgning lettes, og mediernes muligheder for at drive undersøgende journalistisk ligeså. Medierne lægger i den forbindelse vægt på lovudkastets bemærkninger om, at en offentlig myndighed kun sjældent vil kunne undlade at behandle en anmodning om aktindsigt fra et massemedie med henvisning til, at behandlingen vil medføre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, jf. bemærkningerne til lovudkastets § 9 stk. 2, nr. 1 i betænkningen side 930.

### *Dataudtræk m.v.*

Offentlighedskommissionen har med sit forslag om retten til dataudtræk og indsigt i databeskrivelser (§ 12) taget et væsentligt skridt hen imod en tiltrængt modernisering af offentlighedsloven og de offentlige myndigheders muligheder for at håndtere den elektroniske udvikling og de krav, som denne helt naturligt stiller til aktindsigtsmulighederne. Medierne finder det således overordentligt positivt, at lovudkastets § 11 fastsætter en ret til udtræk af oplysninger, der findes i myndighedernes databaser samt i de offentlige databaser, som er udliciteret til en privat virksomhed. Da retten til dataudtræk forudsætter, at sammenstillingen af de ønskede oplysninger kan ske med enkle kommandoer, finder medierne det essentielt, at lovudkastets formålsparagraf (§ 1, stk. 2) udtrykkeligt fremhæver nødvendigheden af, at myndighederne inddrager hensynet til åbenhed i valg, etablering og udvikling af nye IT-løsninger.

## **§§ 15-18 – Journalisering, postlister, aktivinformation m.v.**

### *Journaliseringspligt lovfæstes*

Offentlighedens muligheder for at søge aktindsigt i den offentlige forvaltning faciliteres med Offentlighedskommissionens forslag om at indføre et lovkrav om journalisering, der ellers hidtil har været reguleret af principperne om god forvaltningsskik og derved ikke af retlig bindende karakter. Indførelsen af en decideret journaliseringsforpligtelse (§ 15) er således en klar forbedring af offentlighedsloven, idet den udover offentlighedshensynet varetager kontrol-, dokumentations- samt bevarelsesmæssige hensyn.

### *Postlister*

Med forslaget om en journaliseringspligt følger endvidere et forslag om førelse af postlister på myndighedernes hjemmeside, jf. lovudkastets § 16. Forslaget er dog modificeret i og med, at det som udgangspunkt alene indføres som en forsøgsordning for mindst et enkelt ministeriums departement, en underliggende styrelse samt den centrale forvaltning i en region og en større kommune. Begrundelsen for, at det i første omgang alene indføres som en forsøgsordning, er at indhente

erfaringer om arbejds- og ressourcebelastningen ved at føre en postliste inden for det statslige område. Uanset at flere kommuner i mange år har ført postlister uden de store problemer, og man derfor måske kunne antage, at instrumentet var afprøvet, er det trods alt et skridt i den rigtige retning, at en forsøgsordning med tilhørende revisionsbestemmelse nu skrives ind i lovteksten, og at der opstilles krav til de oplysninger, der skal fremgå af postlisten. Da forsøgsordningen ikke udelukker andre myndigheder i at udfærdige og offentliggøre postlister, skal medierne naturligvis opfordre hertil. Dette vil også bidrage til et større erfaringsgrundlag, når revisionsbestemmelsen i § 44 senest tre år efter lovens ikrafttrædelse fordrer en endelig stillingtagen til postlisteordningen.

### *Aktiv informationspligt*

Indførelsen af en aktiv informationspligt, der forpligter den enkelte forvaltningsvirksomhed til løbende at informere om sin virksomhed på den pågældende myndigheds hjemmeside, må betragtes som et klart bidrag til en forøget åbenhed og gennemsigtighed i den offentlige forvaltning. Da begrebet den offentlige forvaltning dækker mange forskellige myndigheder og opgaver, opregner lovudkastets § 17 ikke, hvilke specifikke oplysninger, der skal offentliggøres på myndighedens hjemmeside. I betænkningen nævner Offentlighedskommissionen dog flere eksempler på konkrete oplysninger, der er oplagte at orientere offentligheden om, og sammenslutningen skal derfor indstille, at disse konkrete eksempler som fx budgetter, resultatkontrakter, personale og lønpolitik, dagsordner og referat fra møder i politiske organer, råd og nævn m.v. udtrykkeligt nævnes i bemærkninger til et endeligt lovforslag.

### *Forslag om lovfæstelse af "åbenhedsordningen"*

Danske Mediers Forum skal endvidere udtrykke sin støtte til mindretallets forslag om, at den aktive informationspligt tillige suppleres med en lovfæstelse af ministres pligt til at oplyse om repræsentationsudgifter m.v.. Forslaget omtales nærmere i forbindelse med mediernes bemærkninger til bestemmelsen om undtagelse af kalendere, der føres for personer, der arbejder ved den offentlige forvaltning, jf. lovudkastets § 22.

### *Offentlighedsportalen fremmer åbenhed*

Da indsigt i den offentlige forvaltning som altovervejende hovedregel kræver en aktiv henvendelse fra borgeren eller journalisten, er det afgørende, at offentligheden har kendskab til aktindsigtsreglerne, herunder det nærmere omfang af denne indsigtsret samt klagemulighederne, hvis en konkret aktindsigtsanmodning afslås. Danske Mediers Forum har derfor store forventninger til oprettelsen af en offentlighedsportal på internettet, som foreslået i lovudkastets § 18. Såfremt implementeringen og ajourføringen af portalen sker som skitseret i bemærkningerne til bestemmelsen, vil portalen medvirke til at skabe gennemsigtighed og overblik, og derved gøre det meget nemmere for den enkelte at overskue de reelle muligheder for at få aktindsigt. Sammenslutningen har i den forbindelse lagt vægt på, at portalen tillige skal indeholde en oversigt over de regler i særlovgivningen, der indeholder flere undtagelser fra retten til aktindsigt, og som i dag bevirker, at det kan være meget svært at orientere sig om omfanget af en ret til indsigt ved blot at se på offentlighedsloven.



## **§§ 22-29 – Afvejningen mellem beskyttelsen af den interne, politiske beslutningsproces og offentlighedens interesse i aktindsigt**

### *Kalenderundtagelsen og åbenhedsordningen*

Den 29. maj 2009 vedtog Folketinget et lovforslag om at undtage ministerkalendere fra offentlighedsloven. Spørgsmålet om førelsen af ministerkalendere blev derved også et spørgsmål, som Offentlighedskommissionen måtte forholde sig til som led i en revision af offentlighedsloven.

Resultatet er desværre et forslag, der går videre end det vedtagne forslag om ministerkalendere, idet lovudkastets § 22 fastslår en generel undtagelse for kalendere, der føres af den offentlige forvaltning. Danske Mediers Forum finder ligesom Offentlighedskommissionens mindretal, at en generel undtagelse vil indebære et uforholdsmæssigt stort indgreb i den almindelige åbenhed om den offentlige forvaltnings aktiviteter, herunder fx møder, konferencer og embedsrejser. Den nødvendige beskyttelse af privatsfæren, som er det bærende argument for en generel undtagelse af alle kalendere, der føres af den offentlige forvaltning, kan ske ved en langt mindre indgribende foranstaltning – nemlig ved at myndigheden i det konkrete tilfælde påberåber sig lovudkastets § 30, der giver mulighed for at undtage oplysninger om private forhold m.v.

Undtagelsen af ministerkalendere er sket med henvisning til ministerens særlige rolle som den øverste politiske og administrative ledelse og skal i øvrigt ses i lyset af, at der samtidig er indført en aktiv informationspligt om ministres udgifter og aktiviteter. En informationspligt der af ressourcemæssige årsager ikke bør udstrækkes til at gælde alle offentligt ansatte, hvilket principielt måtte være konsekvensen, såfremt dette vidtgående forslag blev vedtaget.

Danske Mediers Forum tilslutter sig endvidere mindretallets forslag om, at åbenhedsordningen, der var en forudsætning for undtagelsen af ministerkalenderne, indsættes i lovudkastets § 17, stk. 4. Det er åbenbart, at offentligheden i lyset af ministerkalenderundtagelsen skal have mulighed for at kontrollere niveauet samt begrundelserne for de månedlige repræsentationsudgifter, tjenesterejser m.v. En lovfæstelse af åbenhedsordningen udgør ganske enkelt en garanti for, at undtagelsen for ministerkalendere ikke svækker offentlighedens indsigt i ministerens officielle aktiviteter.

### *Ministerbetjening*

Som forudsat i Offentlighedskommissionens kommissorium, indeholder kommissionens lovudkast en ny undtagelse for dokumenter, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, jf. § 24, stk. 1, nr. 1 og 2. Formålet med bestemmelsen er at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når interne dokumenter udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening.

En revision af offentlighedsloven bør efter mediernes opfattelse som udgangspunkt ikke medføre flere nye undtagelser til offentlighedsloven, hvis formål som nævnt i formålsparagraffen er at sikre størst mulig åbenhed i forvaltningen. Når medierne alligevel vælger ikke at tage afstand fra forslaget om en undtagelse af ministerbetjening skyldes det dels en erkendelse af, at forslaget har sin baggrund i de nye og ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen, der afstedkommer et øget tværministerielt samarbejde om sager og beslutninger af politisk karakter, dels at denne ordning forekommer nødvendig, for at ministeren i dag kan få den optimale ministerrådgivning fra embedsværket i de situationer, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder.

Sammenslutningen kan dog kun acceptere ministerbetjeningsreglen, så længe der er tale om forberedelse af sager, hvor ministeren udøver sin funktion som regeringspolitiker. Muligheden for at undtage dokumenter i forbindelse med udveksling mellem forskellige forvaltningsmyndigheder kan

ikke udstrækkes til sager, hvor ministeren som forvaltningschef har det øverste ansvar for ministeriets behandling og afgørelse af konkrete sager, indgåelse af kontrakter, kontrol, tilsyn, gennemførelse af byggeri m.v.

#### *Ingen undtagelse af dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer*

Det er essentielt for et demokratisk samfund, at der er størst mulig åbenhed om de politiske beslutninger, således at borgerne på et oplyst grundlag kan deltage i debatten herom. Danske Mediers Forum skal derfor på det skarpeste tage afstand fra flertallets vidtgående forslag om at undtage dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende proces, jf. lovudkastets § 27, nr. 2.

Begrundelsen for at undtage udveksling af disse dokumenter er at beskytte den politiske beslutningsproces. Bestemmelsen må dog anses som værende stærkt betænkelig, idet den kan anvendes ikke blot til fx at opnå politisk opbakning til et kommende lovforslag, inden det fremsættes for Folketinget, men i særlig grad fordi begrebet "anden tilsvarende politisk proces" er en meget elastisk formulering, der bliver vanskelig at afgrænse i praksis. Retten til indsigt og kontrol med politiske beslutninger er et væsentligt demokratisk kendetegn, og forslaget vil i realiteten betyde, at muligheden for indsigt bliver væsentligt forringet for offentligheden, samtidig med at Folketingets rolle i lovgivningsprocessen bliver svækket. Det er yderst vigtigt, at hensynet til den interne og politiske beslutningsproces ikke får så stor vægt, at offentlighedslovens formål bliver undermineret. Danske Mediers Forum skal derfor kraftigt anbefale, at mindretallets dissens bliver fulgt, således at bestemmelsen ikke medtages i lovforslaget om en ny offentlighedslov.

#### *Ret til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form*

Sammenslutningen skal indledningsvis tiltræde Offentlighedskommissionens forslag om at indføre en ret til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i grundlaget for et fremsat lovforslag, en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende jf. lovudkastets § 29. Hensynet til den demokratiske proces tilsiger, at offentligheden får indsigt i de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden har baseret lovforslaget, redegørelsen m.m. på.

Medierne kan derimod ikke tilslutte sig lovudkastets § 29 stk. 1, 2. pkt., hvorved det foreslås, at faglige vurderinger, der er udarbejdet til brug for ministerbetjening eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner undtages adgangen til indsigt. Medierne skal i den forbindelse påpege, at der dels er tale om faglige vurderinger i endelig form og derved ikke foreløbige udkast, der kan ændres, og dels at disse vurderinger indgår i offentliggjorte tiltag, hvor nogle tiltag som fx udarbejdelse af planer for sygehuse, skoler m.v. tilmed er lovpligtige. Når det politiske tiltag er besluttet og offentliggjort, er der ikke længere et hensyn at tage til den interne politiske beslutningsproces, og de politiske aktører må som led i den demokratiske proces tåle, at der kan kræves aktindsigt i de faglige præmisser, der ligger bag beslutningen. Der henvises til mindretallets dissens og argumenter, som medierne klart tiltræder.

Danske Mediers Forum skal endelig tilslutte sig mindretallets dissens i forhold til flertallets forslag om, at en intern faglig vurdering først kan anses som havende endelig form, når den indgår i materiale, der er formidlet til kommunalbestyrelsen, regionsrådet eller disses udvalg forud for møder i disse organer. Der henvises til mindretallets bemærkninger i Offentlighedslovens betænkning bind 1, sider 630-631 samt 639-640.

## **§§ 36-37 – Sagsbehandling og forbedrede klageregler**

Den gældende administrative klageordning er tyngtet af overordentlige lange sagsbehandlingstider, som hverken offentligheden eller myndighederne kan være tjent med. Danske Mediers Forum har derfor med tilfredshed noteret, at Offentlighedskommissionens lovudkast indeholder en række forslag, der har til formål at varetage hensynet til en hurtig og effektiv klagesagsbehandling.

Offentlighedskommissionens lovudkast ændrer ikke radikalt på sagsbehandlingsfristen, der justeres fra 10 dage til 7 arbejdsdage. Af langt større interesse er derimod de pejlemærker for sagsbehandlingstiden, som kommissionen angiver i bemærkningerne til lovudkastets § 36, stk. 2, og som – hvis de rent faktisk efterleveres af myndighederne – vil medføre en væsentlig kortere sagsbehandlingstid. Sagens omfang, antal dokumenter samt kompleksitet eller mangel på samme udgør rammen for, hvorvidt en aktindsigtsanmodning ifølge kommissionens opfattelse bør afgøres i løbet af 1-2 arbejdsdage eller om sagsbehandlingsfristen på 7 dage kan udnyttes. Medierne anbefaler, at disse retningslinjer videreføres i det endelige lovforslag.

Offentlighedskommissionen har overvejet spørgsmålet om at etablere en særlig klageinstans med kompetence til at behandle alle klagesager uanset institution. Etableringen af en sådan ordning vurderes imidlertid som værende meget vanskelig og uforholdsmæssigt ressourcekrævende, og vil – som følge af sagernes antal og ikke mindst de meget forskelligartede forvaltningsområder, som der kræves indsigt i – næppe heller indfri kravet om kortere sagsbehandlingstider.

Offentlighedskommissionen har i stedet valgt at fokusere på en reel effektivisering af det nuværende klagesystem bl.a. ved at indføre en begrænsning af klagemulighederne, så aktindsigtssager kun behandles i to instanser. Medierne kan varmt bifalde denne løsning. Indførelsen af en remonstrationsordning, hvorved klageinstansen ikke skal bruge yderligere tid på at høre myndigheden, hvis sagsbehandling, der klages over, vil ligeledes få en positiv indflydelse på den samlede klagebehandlingstid. Det er i den forbindelse endvidere et fremskridt, at lovudkastets § 39 hjemler en særskilt ret til at påklage myndighedens sagsbehandlingstid, uagtet at myndigheden endnu ikke har færdigbehandlet den pågældende anmodning om aktindsigt.

### *Styrkelse af ombudsmandsinstitutionen nødvendig*

Da det fortsat vil være Folketingets Ombudsmand, der i sidste instans vil skulle foretage en uafhængig prøvelse af forvaltningsmyndighedernes aktindsigtsafgørelser, skal medierne opfordre til, at Folketinget tager skridt til at styrke ombudsmandsinstitutionen, således at kravet til kortere sagsbehandlingstider også på længere sigt kan løftes i forbindelse med ombudsmandens grundige prøvelse. Medierne skal i den forbindelse henvise til de nyttige forslag i betænkningen om indførelsen af en remonstrationsordning og oprettelsen af en særlig enhed ved ombudsmandsinstitutionen, der udelukkende skulle behandle aktindsigtsanmodninger (Offentlighedslovens betænkning bind 2, side 790-791).

### ***Et lovudkast med mange gode tiltag til øget åbenhed***

Offentlighedskommissionens lovudkast indeholder mange gode tiltag til øget åbenhed, der udover de allerede gennemgåede også omfatter bestemmelserne om aktindsigt i bødeforlæg, der er vedtaget af en juridisk person (lovudkastets § 19, stk. 2), indsigt i den øverste ledelseskontrakt for så vidt angår oplysninger om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed (§ 21, stk. 4) ret til indsigt i praksisoversigter (§ 26, nr. 5) samt indførelsen af en særlig klagevejledningspligt i forhold til kommunale og regionale aktindsigtsafgørelser (§38).

Det er væsentligt at offentlighedsloven understøtter mediernes mulighed for at foretage undersøgende journalistisk der, dels har til formål at orientere offentligheden om væsentlige sager af samfundsmæssig betydning, dels medvirker til en nødvendig kontrol med forvaltningens myndighedsudøvelse. Det fremsendte lovudkast har – når der bortses fra enkelte skønhedspletter – klart potentialet til at styrke offentlighedsprincippet og de ovennævnte hensyn. Det rummer mange fremragende forslag om åbenhed, og det er særdeles vigtigt, at disse fine tiltag ikke – som følge af en ensporet fokusering på de mere kontroversielle undtagelser - overses i den forestående debat om en ny offentlighedslov og ikke mindst i det videre arbejde med en ny offentlighedslov i Danmark.

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

Med venlig hilsen

**Danske Mediers Forum**

Ebbe Dal  
Adm. direktør, DDF

Christian Kierkegaard  
Direktør, Danske Special Medier



Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Pr. mail til: [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

DANSKE  
REGIONER



25-02-2010

Sag nr. 02/1913

Dokumentnr. 10003/10

Birgitte Sørensen

Tel. 3529 8267

E-mail: [bis@regioner.dk](mailto:bis@regioner.dk)

### Høring over betænkning om offentlighedsloven

Justitsministeriet har med brev af 17. november 2009 (sagsnr. 2009-760-0252) fremsendt Offentlighedskommissionens betænkning om offentlighedsloven og bedt om en udtalelse herom. Danske Regioner har i den anledning bedt alle regionerne om bemærkninger til betænkningen.

Danske Regioner er enig i betænkningens mål om øget åbenhed i den offentlige forvaltning. Danske Regioner kan støtte de anbefalinger, som kommissionens flertal fremfører i betænkningen, herunder de bestemmelser, som skal beskytte den inderste politiske beslutningsproces.

Det fremgår af udtalelserne fra alle regioner, at forslagene i betænkningen vil betyde øget ressourceforbrug i regionerne og dermed øgede udgifter. Der peges navnlig på den nye bestemmelse om fremstilling af dataudtræk og forslaget om kun at kræve temaet for aktindsigten angivet i stedet for som nu identifikation af de sager eller dokumenter, der søges aktindsigt i. Endvidere peges på, at betænkningens lovudkast generelt er mere kompliceret end den nuværende lov og dermed vanskeligere at administrere.

Dampfærgevej 22  
Postboks 2593  
2100 København Ø

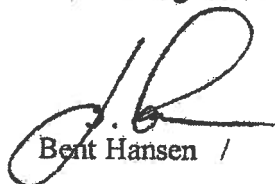
T 35 29 81 00

F 35 29 83 00

E [regioner@regioner.dk](mailto:regioner@regioner.dk)

Der er også udtrykt betænkelighed ved den bestemmelse i betænkningens lovudkast, der bemyndiger indenrigs- og socialministeren til at fastsætte regler om, at visse interne dokumenter i kommunernes og regionernes besiddelse skal omfattes af retten til aktindsigt. Bestemmelsen bør i givet fald afgrænses til den udmøntning, der er angivet i betænkningen.

Med venlig hilsen



Bent Hansen /



Signe Friberg Nielsen

Jmt. modt.

1 MRS. 2010

Justitsministeriet  
Att.: Mohammed Ahsan  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

Slotsholmen, den 26. februar 2010

## Høring over betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven afgivet af Offentlighedskommissionen november 2009.

Dansk Erhverv har med tak fået Offentlighedskommissionens betænkning om og udkast til en ny offentlighedslov i høring.

Dansk Erhverv har følgende bemærkninger:

### Generelle bemærkninger

Med henblik på at borgerne og virksomhederne i samfundet bør kunne gøre sig bekendt med deres retsstilling i forhold til det offentlige ved at læse en lovs bestemmelser, er det Dansk Erhvervs opfattelse, at dette mål i vidt omfang er lykkedes udmærket med det foreliggende udkast, ligesom udkastets struktur umiddelbart gør det lettere at navigere i reglerne, end det er tilfældet med den nugældende lov, - dette selvom udkastet har væsentlig flere paragraffer.

Dansk Erhverv er især positiv overfor forslaget om, at aktindsigtsreglerne fremover tillige skal gælde for offentligt ejede selskaber, da det bl.a. vil betyde, at f.eks. SKI A/S vil være omfattet af offentlighedslovens regler og dermed at der fremover kan opnås aktindsigt i forløb omkring offentlige udbud.

Det er i øvrigt generelt Dansk Erhvervs opfattelse, at adgangen til aktindsigt i det offentliges virke skal være så vidtgående og så transparent som mulig under rimelig hensynstagen til offentlige ressourcer og administrativ konvensiens, medens at undtagelser fra sådanne regler bør være fåtallige og klare.

CMO/-  
cmo@danskerhverv.dk

Side 1/4

Deres ref.: 2009-760-0252

Vores ref.: 60-0045



## **Specifikke bemærkninger**

### Vedr. adgang til indsigt i oversigter over forbrugerklager

Dansk Erhverv er bekendt med, at det pt. er muligt at opnå aktindsigt i oversigter over, hvor mange forbrugerklager der er indgivet til forbrugerklagenævnet over en erhvervsdrivende. Det følger imidlertid af bekendtgørelse nr. 598 af 14. juni 2006 om forbrugerklager, at "Forbrugerstyrelsen kan offentliggøre information og statistik om forskellige forhold inden for forbrugerklageområdet, herunder nævnets afgørelser. Offentliggørelsen kan ske elektronisk med angivelse af de erhvervsdrivendes navne, forretningssted mv." samt, at "Forbrugerstyrelsen offentliggør elektronisk en liste over erhvervsdrivende, der ikke efterlever Forbrugerklagenævnets afgørelser.", jf. §§ 20 og 21. Med bekendtgørelsen synes der således at være taget politisk stilling til graden af offentlighed omkring klager over navngivne erhvervsdrivende, samt til at offentlighedens interesse heri primært vedrører de erhvervsdrivende, der ikke efterlever klagenævnets afgørelser (såkaldt "Firmatjek").

Dansk Erhverv skal opfordre til, at der ikke herudover kan opnås adgang til aktindsigt i klagesager mod specifikke erhvervsdrivende, herunder i form af oversigter over hvor mange klager, der i en bestemt periode er indgivet over en bestemt erhvervsdrivende.

### Vedr. adgang til baggrundstal og takstberegninger foretaget af det offentlige

Dansk Erhverv har erfaret, at begæring om aktindsigt i det offentliges baggrundsmateriale til brug for beregning af offentlige takster på baggrund af en opgørelse over gennemsnitsomkostninger er blevet afslået.

Dansk Erhverv finder det uheldigt, at der ikke er offentlighed om sådanne oplysninger, idet det har såvel borgernes som erhvervslivets interesse at få verificeret beregningsmodeller og baggrundstal, således at offentlige takstsystemer bliver mest muligt retvisende.

Dansk Erhverv skal derfor opfordre til, at der gives positiv lovhjælp til aktindsigt i sådanne baggrundsoplysninger også.

### Vedr. betaling for aktindsigt og gennemsyn på stedet

Det er Dansk Erhvervs opfattelse, at muligheden for at opkræve betaling for at imødekomme en begæring om aktindsigt i sig selv udgør en delvis hindring for adgangen til aktindsigt. Dansk Erhverv anbefaler derfor, at retningslinjerne om adgangen til betalingsopkrævning holdes på et absolut minimalt niveau, således at omkostningerne ved en aktindsigtsanmodning aldrig bliver en reel økonomisk hindring for den anmodende part. Det bør endvidere overvejes, om der tillige skal indføres en øvre betalingsgrænse for så vidt angår omfattende anmodninger, jf. herved bekendtgørelse nr. 647 af 18. september 1986 om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen.

I den forbindelse bemærker Dansk Erhverv, at det ikke af den foreslåede lovttekst fremgår, at aktindsigt (fortsat) kan gennemføres ved gennemsyn af dokumenter på stedet, jf. herved nugældende § 16, stk. 1. Dansk Erhverv foreslår, at denne bestemmelse gentages i den nye lov, samt at det gøres muligt for den anmodende part selv at vælge eller begære, at aktindsigten ønskes imødekommet helt eller delvist ved et sådant gennemsyn frem for ved udlevering af kopier mod betaling.

Vedr. uforholdsmæssigt ressourceforbrug, § 9, stk. 2, nr. 1.

Ifølge lovudkastet skal en forvaltningsmyndighed fremover kunne afvise at imødekomme en anmodning om aktindsigt med den begrundelse, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Dansk Erhverv er bekymret for, om ikke der med den valgte formulering potentielt åbnes op for en adgang til "blancoafvisninger" af u hensigtsmæssige eller uønskværdige anmodninger. Bestemmelsen har umiddelbart karakter af en art generalklausul, og vil som sådan kunne rumme et bredt spektrum af (subjektive) ressourceovervejelser og -hensyn.

Dansk Erhverv anbefaler derfor, dels at det i bemærkningerne til lovtteksten generelt defineres, hvad der skal forstås ved et "uforholdsmæssigt ressourceforbrug", dels at ministeren bemyndiges til i bekendtgørelsesform yderligere at konkretisere, hvad der nærmere skal forstås ved et "uforholdsmæssigt ressourceforbrug", således at det ikke overlades til den enkelte forvaltningsmyndighed at fortolke dette.

Vedr. aktiv informationspligt, § 17.

Dansk Erhverv støtter kommissionsmindretallets forslag om en lovfæstelse af den aktive informationspligt fsva. offentlighed omkring ministres udgifter, aktiviteter og modtagne gaver.

Vedr. interne arbejdsdokumenter og ministerbetjening, § 23, stk. 1, nr. 2, jf. § 24, stk. 1.

Ifølge lovudkastet skal en forvaltningsmyndighed fremover kunne afvise at imødekomme en anmodning om aktindsigt med den begrundelse, at anmodningen vedrører interne arbejdsdokumenter, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, samt at der er tale om dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Der er her tale om en kraftig udvidelse af begrebet "interne arbejdsdokumenter" i forhold til de nugældende §§ 7 og 8, herunder af selve definitionen af, hvad der forstås ved interne arbejdsdokumenter.

Dansk Erhverv ser gerne, dels at det i bemærkningerne til lovtteksten generelt defineres, hvad der skal forstås ved "ministerbetjening", dels at ministeren bemyndiges til i bekendtgørelsesform at konkretisere, hvad der nærmere skal forstås ved "ministerbetjening" i relation til afgrænsningen af de interne arbejdsdokumenter - og mere interessant, hvor grænsen for sådan ministerbetjening

går, - således at det ikke fuldt ud overlades til det enkelte departement eller ministerium at definere, hvornår et dokument er et internt arbejdsdokument.

Vedr. dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, § 27, nr. 2.

Dansk Erhverv foreslår, at undtagelsen fra aktindsigt af dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, begrænses til alene at angå sager om lovgivning i sådanne sagers tidligste, indledende fase.

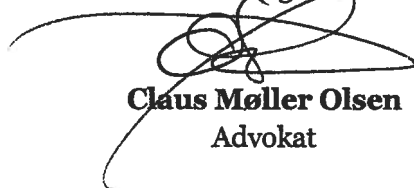
Det bør i lovtæksten endvidere præciseres, hvad der nærmere skal forstås ved "anden tilsvarende politisk proces", f.eks. ved eksemplificeringer.

Vedr. klage over sagsbehandlingstid, § 39

Dansk Erhverv foreslår, at der indføres en form for sanktionsbestemmelse overfor myndigheder, der ikke behandler aktindsigtssager tilstrækkeligt hurtigt. Det kunne fx være en adgang for klageinstansen til at træffe beslutning om, at afgørelsen skal offentliggøres på myndighedens hjemmeside eller på anden måde skal bringes til offentlighedens kundskab. Dette med henblik på generelt at animere alle myndigheder til at behandle aktindsigtsanmodninger med den fornødne effektivitet og hurtighed.

Det bør endvidere overvejes, om det kan have offentlighedens interesse, at der føres statistik over forskellige myndigheders sagsbehandlingstider fsva. sager om aktindsigt, herunder statistik over eventuelle klager over myndigheden og disses udfald.

Med venlig hilsen



**Claus Møller Olsen**  
Advokat

Akt.nr. 37

Jmt. Mdt.  
15 FEB. 2010Justitsministeriet  
Lovafdelingen  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

12. februar 2010

Danish Adult  
Education Association**Vedrørende: Høring over betænkning om offentlighedsloven**Gl. Kongevej 39 E, 2.tv.  
DK 1610 København V

Dansk Folkeoplysnings Samråd (DFS) har med tak modtaget betænkningen om offentlighedsloven med tilhørende lovudkast til udtalelse.

Telefon  
+45 33 15 14 66

Indledningsvis vil vi gerne udtrykke vores anerkendelse af det store og langstrakte arbejde, der ligger bag betænkningen.

Telefax  
+45 33 15 09 83

Den nuværende offentlighedslov er forældet, idet den er blevet til i en anden tid og ikke fuldt ud lever op til nutidens offentlige organisering og forvaltningsstrukturer, den ændrede opgavefordeling mellem den offentlige, den semioffentlige og den private sektor samt de nye teknologiske muligheder.

www.dfs.dk  
dfs@dfs.dk

Vi hilser med stor tilfredshed, at lovens formål ændres, så der også sættes fokus på hensynet til borgernes deltagelse i demokratiet og hensynet til informations- og ytringsfriheden.

For DFS er de to elementer i formålsformuleringen af væsentlig betydning for udviklingen af et aktivt medborgerskab. Det er vigtigt, at demokratiet folder sig ud, så flere tager del i det, og her spiller offentlighedsloven en væsentlig betydning.

DFS finder det vigtigt, at det tidligere identifikationskrav foreslås ophævet, så det er muligt at få indsigt via temaer. DFS mener, at det vil øge borgernes muligheder for indsigt væsentligt, da borgeren i dag skal vide, at der er en *akt* for at kunne få indsigt.

Udvidelsen af meroffentlighedsprincippet, samt at den offentlige sektor af egen drift løbende skal give information om sin virksomhed, er en væsentlig udvidelse, der sikrer borgernes demokratiske muligheder for indsigt. Det samme gælder retten til indsigt i databaser og ikke mindst sammenstilling af

A-10-760-0252.

oplysninger fra de offentlige databaser, hvis dette kan ske ved enkle kommandoer.

Det er vigtigt for borgerne, at klageadgangen ved nægtelse af aktindsigt bliver tydeliggjort og med klare tidsfrister. DFS ser gerne, at der oprettes en egentlig klageinstans og skal henstille til, at denne mulighed overvejes.

DFS skal afslutningsvis anføre, at vi tilslutter os samtlige af mindretallets udtalelser.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Henrik Christensen', written in a cursive style.

Henrik Christensen  
Sekretariatsleder i DFS



Justitsministeriet  
Statsretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Att.: Kontorchef Mohammed Ahsan

Organisation for erhvervslivet  
Confederation of Danish Industry

## **Hørings svar til betænkning om offentlighedsloven (betænkning nr. 1510/2009)**

Justitsministeriet anmodede ved brev den 17. november 2009 om DI's udtalelse om betænkning om offentlighedsloven (betænkning nr. 1510/2009), afgivet af Offentlighedskommissionen. Betænkningens kapitel 27 indeholder kommissionens udkast til en ny samlet offentlighedslov.

DI har følgende bemærkninger til betænkningens anbefalinger og lovudkast:

### **Overordnede bemærkninger:**

Kommissionens overordnede sigte om, at forslag til en ny offentlighedslov bl.a. skal udbygge offentlighedslovens grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning, synes umiddelbart at være opfyldt, idet kommissionen fremlægger et lovudkast, der indeholder 26 bestemmelser, som udbygger den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning, og kun 5 bestemmelser, der begrænser princippet om åbenhed.

Det findes positivt, at der, med undtagelse af få bestemmelser, er enighed i offentlighedskommissionen om det foreslåede lovudkast.

DI støtter grundlæggende linjen i kommissionens lovudkast. Det findes især hensigtsmæssigt, at der er lagt vægt på øget åbenhed og fleksibilitet mht. form og indhold (herunder især muligheden for at søge databaseudtræk) som følge af den betydelige digitalisering af den offentlige forvaltnings oplysninger.

Det findes nyttigt, at bestemmelsen om meroffentlighed ændres således, at det fremgår, at forvaltningsmyndigheder i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt har pligt til at overveje, om der kan gives aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Desuden findes det formålstjenstligt, at der foreslås korte behandlingsfrister på anmodninger om aktindsigt, om dataudtræk og om indsigt i databeskrivelser. Det findes også gavnligt med mere effektive procedurer for klager.

Ligeledes findes det fremmede for gennemsigtigheden, at der foreslås forsøgsordninger om bl.a. en af Justitsministeriet administreret offentlighedsportal, der skal indeholde information om adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne samt postlister hos relevante myndigheder, der indeholder en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget i eller afsendt af myndigheden.

I forhold til lovens grundlæggende formål er det nyttigt, at der i kapitel 1 indføres en formålsbestemmelse, der angiver offentlighedslovens grundlæggende hensyn og formål, navnlig understøttelse af informations- og ytringsfriheden, demokratideltagelse, offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning mv.

Herudover er det vigtigt, at det i lovteksten søges fastslået, at myndighederne fremadrettet ved valg, etablering og udvikling af nye it-løsninger skal sørge for, at de nævnte hensyn til åbenhed i videst muligt omfang varetages.

### **Bemærkninger til kapitel 2 (aktindsigt) og kapitel 4 (undtagelser fra retten til aktindsigt)**

Det noteres, at lovudkastets kapitel 2 om aktindsigt mv. indeholder et forslag til en opblødning og delvis ændring af det nuværende identifikationskrav. Således foreslås det, at aktindsigtssøgende, frem for et egentligt forhåndskendskab til de pågældende sager eller dokumenter, blot skal angive temaet for sagerne eller dokumenterne.

Et andet positivt forslag, der udvider retten til aktindsigt, og som i praksis forventes at få betydning for virksomheder og organisationer mv., er retten til at søge om at få foretaget en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser - såkaldte dataudtræk (lovudkastets § 11) - under iagttagelse af lovens undtagelsesbestemmelser om "fortrolige" oplysninger, som skal kunne anonymiseres ved enkle kommandoer.

Lovudkastets kapitel 4 om undtagelser fra retten til aktindsigt indeholder både bestemmelser, der udvider og indskrænker området for aktindsigtsretten.

Forslaget om, at der skal gælde en ret til aktindsigt i interne dokumenter i endelig form, når disse indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte områder, er en udvidelse af aktindsigtsretten, som kan være gavnlig for virksomhederne. DI er imidlertid enig med kommissionens mindretal, der argumenterer for en mere vidtgående aktindsigtsret til interne dokumenter.

Lovudkastet indeholder også flere egentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt (i form af udvidelser af undtagelserne fra retten til aktindsigt), hvoraf enkelte i visse tilfælde vil kunne være problematiske for virksomhederne.

Det gælder i særdeleshed § 24, der indeholder en udvidet undtagelse for dokumenter, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening. Således vil der – bortset fra sager om konkrete forvaltningsafgørelser mv. – som udgangspunkt ikke være ret til

aktindsigt i interne dokumenter og oplysninger, der i forbindelse med ministerbetjening udveksles mellem ministerier, mellem styrelser, mellem ministerium og en underliggende styrelse mv. Herved afskæres virksomheder og organisationer mv. fra at få aktindsigt i dokumenter (f.eks. ved interne notater og breve), når flere myndigheder i centraladministration er involveret (f.eks. styrelse og departement, og indbyrdes mellem ministerierne).

Herudover indeholder lovudkastet en ny bestemmelse (§ 27, nr.2), der undtager dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende proces.

Der er tale om en central bestemmelse, der indfører en væsentlig begrænsning i gennemsigtigheden i kommunikationen mellem ministerier og folketingsmedlemmer.

DI er enig med mindretallet i kommissionen (herunder formanden), og tager afstand fra forslaget, da det kan betyde, at offentligheden fratages retten til indblik i dokumenter, der ligger til grund for politiske forlig, der indgås på 'ministerens kontor'. Dermed er der først mulighed for indsigt, når lovforslag allerede er aftalt mellem minister og ordførere, og dermed i realiteten sikret vedtagelse.

DI finder dette retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, og opfordrer derfor til at udvidelsen af undtagelserne fra retten aktindsigt genovervejes, inden lovforslag fremsættes.

Afslutningsvis skal det fastslås, at det for virksomheder og organisationer mv. er vigtigt, at disse sikres bred adgang til aktindsigt i den offentlige forvaltnings dokumenter og oplysninger. Samtidig er det afgørende, at fortrolige oplysninger om virksomhederne beskyttes mod uvedkommende, især henset til de førnævnte udvidede muligheder for databaseudtræk mv.

Det er derfor vigtigt, at denne balance, som lovudkastet lægger op til, fastholdes når det endelige lovforslag fremsættes.

Med venlig hilsen

Kunal Singla  
Konsulent



24 feb 10

Jmt. modt.  
- 1 MRS. 2010



Justitsministeriet  
Lovafdelingen  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Akt.nr. 67

## Hørings svar fra Dansk Journalistforbund

vedrørende

Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven og dertilhørende lovudkast.

Dansk Journalistforbund  
medier & kommunikation

The Danish Union of Journalists

Gammel Strand 46  
1202 København K  
Danmark

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

Dansk Journalistforbund, DJ, har over 14.500 medlemmer og er således forbundet for journalister og andre mediefolk. Det er en af DJ's centrale opgaver at værne om og forbedre pressens adgang til at indsamle informationer. Aktindsigt har derfor høj prioritet for DJ. Lovgivning om aktindsigt, såvel direkte som indirekte, hører til journalisters vigtigste redskaber: Direkte når lovene konkret tages i anvendelse, og indirekte, fordi lovene sikrer princippet om, at forvaltningen og dens dokumenter er offentlige.

Offentlighedskommissionen har i betænkning 1510/2009 fremlagt lovudkast til ny Lov om Offentlighed i forvaltningen.

Som anmodet om i brev af 17. november 2009 skal Dansk Journalistforbund hermed komme med udtalelse om betænkningens anbefalinger og lovudkast.

Hørings svaret vil for så vidt DJ har bemærkninger følge kronologien i lovudkastet.

Indledningsvist skal DJ dog komme med den overordnede bemærkning, at det nu er vigtigt at få en ny lov, der giver langt bedre aktindsigt end i dag og dermed en lov, der understøtter den åbenhed, der er så afgørende for den fortsatte udvikling af vores demokrati.

Det er væsentligt, at loven både bliver tidssvarende og er indrettet på en måde, så der så vidt muligt tages højde for en fremtidig udvikling.

### § 1

Dansk Journalistforbund er overordnet set særdeles tilfreds med at Kommissionen forslår at der indføres en formålsbestemmelse, hvor ytringsfriheden og informationsfriheden er centrale elementer. At få lovfæstet disse to begreber sender et klart signal om, at der lægges op til en "forvaltningskultur" med en langt større åbenhed end i dag.

0. - 0. 21.0 - 0252.



Yderligere er DJ tilfreds med at der skal tages hensyn til disse formål ved udvikling og etablering af digitale værktøjer, databaser mv.

## § 2

DJ er af den opfattelse, at der med kommissionens bemærkninger kan være tvivl om, hvorvidt en ministers særlig rådgiver/kommunikationsrådgiver er at betragte som værende indenfor den offentlige forvaltning. Det bør præciseres at de er omfattet af loven, da offentlighedsloven også skal bruges til at sikre den demokratiske kontrol med de særlige rådgivere.

## § 3

Kommissionens lovudkast lægger op til at gældende ret for så vidt angår selvejende institutioner, foreninger, fonde mv. lovfæstes, således at læseren ikke skal kende til Ombudsmandens praksis for at have kendskab til lovens anvendelsesområde. Dette har DJs opbakning.

Derudover er det positivt at lovens anvendelsesområde forslås udvidet således KL og Danske Regioner via formuleringen "foreninger, der varetager fælles interesser for regioner og kommuner" er omfattet.

## § 4

Kommissionen foreslår, at lovens anvendelsesområde udvides til at dække al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder. Da den hidtidige lov har haft en total mangel på åbenhed, når det gælder offentlige selskaber, må dette betragtes som en markant positiv forbedring. DJ finder dog, at dette slet ikke er vidtgående nok og at en kommende lov må sikre, at alle helt eller delvist ejede offentlige selskaber skal være underlagt loven, allerede når det offentlige har ejermajoriteten og dermed den bestemmende indflydelse.

## § 5

Kommissionen foreslår at lovens anvendelsesområde udvides til at dække selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger mv. i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelser til at træffe afgørelser.

Set i lyset af at afgørelsesbeføjelsen "udliciteres" oftere end tidligere, så er DJ enig i kommissionens forslag. Hvis bestemmelsen skal finde anvendelse i praksis, er DJ dog af den opfattelse, at der bør føres en offentligt tilgængelig liste over, hvem der får tillagt denne beføjelse, og dermed hvem der er omfattet af offentlighedsloven. Oplysningerne kunne naturligt gengives på den nye 'Offentlighedsportal'.

## § 6

DJ er enig i Kommissionens forslag til denne opsamlingsbestemmelse og det behov, der må være for at få indsigt i visse oplysninger vedrørende virksomheders udførelse af opgaver, som efter lovgivning påhviler det offentlige. Da det selvstændige indhold af denne bestemmelse må ligge i at myndigheden skal sikre at en virksomhed afgiver oplysninger med henblik på at der kan gives aktindsigt i disse, så bør det fastslås i lovtæksten, at myndigheden også skal sikre at oplysningerne er korrekte eller kan valideres. Ellers får bestemmelsen ikke reel betydning for offentligheden og massemedierne.

## § 9

Kommissionens oplæg til en ny bestemmelse vedrørende identifikationskravet anser DJ, som værende en forbedring, der er langt mere tidssvarende end den nuværende.



DJ har noteret sig lovudkastets bemærkninger om at afslag med henvisning til stort resurseforbrug kun i sjældne tilfælde kan bruges over for massemedier og forskere.

DJ vil advare mod, at en offentlig myndighed skal kunne afvise en aktindsigts-anmodning med henvisning til resurseforbrug. Det er nu engang i demokratiets interesse, at embedsmændene giver sig tid til åbenheden, når borgerne eller medierne på borgernes vegne ønsker en sag belyst – uanset om interessen set fra forvaltningerne er åbenbar eller ej.

#### § 11

Kommissionens forslag vedrørende databaseudtræk er en forbedring, som DJ kan støtte. Dette forudsætter dog at betingelsen ”hvis sammenstillingen kan foretages ved enkle kommandoer” kommer til at udgøre reglen og ikke undtagelsen og derfor skal et sådan element være en præmis ved etablering og udvikling af nye IT-løsninger, sådan som beskrevet i § 1, stk. 2.

#### § 12

Det er efter DJs opfattelse vigtigt, at en databeskrivelse indeholder oplysninger, der gør det muligt at vurdere, hvorvidt et afslag på udtræk efter § 11 er berettiget.

#### § 14

DJ ser desværre ofte afslag på anmodninger om aktindsigt, hvoraf det ikke fremgår om myndigheden har vurderet afslaget i forhold til ’meroffentlighedsprincippet’.

DJ er derfor yderst tilfreds med at ’meroffentlighedsprincippet’ bliver tydeliggjort og obligatorisk med denne bestemmelse. DJ er af den opfattelse at dette princip er en væsentlig forudsætning for den gennemsigtighed et demokrati skal hvile på.

DJ er dog også af den opfattelse at ’meroffentlighedsprincippet’ skal finde anvendelse på alle sagskategorier og ikke undtages kalendere, således som flertallet i Kommissionen har lagt op til.

#### § 15

Det er tilfredsstillende, at der lægges op til en stramning i myndighedernes journaliseringspligt. Det betyder, at man både af aktuelle og historiske årsager kan få indblik i, hvad man har beskæftiget sig med i de offentlige institutioner. Det har stor værdi for offentligheden at have mulighed for at kunne se, hvordan et sagsforløb har set ud.

Det nævnes i betænkningen at formløse e-mail og sms-beskeder ikke vil være omfattet, hvorimod beskeder med substans f.eks. faglige vurderinger, oplysninger om faktiske forhold, sagsbehandlingsskridt vil være omfattet. DJ er af den opfattelse at dette bør blive præciseret, da især sms, men også e-mail, let opfattes, som formløse med det resultat at de bliver slettet og ikke journaliseret.

#### § 16

Postlister er et vigtigt redskab for massemediernes adgang til at følge med i hvad der sker hos myndighederne og dermed til at præcisere sin anmodning om aktindsigt. DJ har noteret sig, at der er lagt op til der endnu engang indføres en forsøgsperiode, der senest 3 år efter lovens ikrafttræden gerne skulle føre til en permanent ordning. DJ anbefaler at den permanente ordning bliver indført med det samme og henviser til, at postlisterne er blevet diskuteret gennem så mange år, og at der har været tilstrækkelige med forsøg til, at de sagtens kunne indføres nu.

#### § 17

Den aktive informationspligt, som Kommissionen foreslår indført, ønsker DJ udstrakt til også at gælde ministeraktiviteter og –udgifter. Lovudkastet benyttes ganske fornuftigt af Kommissionen til flere steder at kodificere en retstilstand. DJ finder det derfor uhensigtsmæssigt, at man ikke benytter lejligheden til at få indskrevet den informationspligt, der fremgår af den politiske aftale om åbenhedsordning.

DJ henviser her til den dissens, et mindretal på 9 af kommissionens medlemmer har udtalt omkring lovfæstelse af informationspligten for vigtige ministeraktiviteter og anbefaler mindretallets forslag bliver fulgt.

#### § 18

Kommissionens medlemmer er enige om, at der skal etableres en offentlighedsportal, så det er muligt for borgerne at følge med i lovgrundlaget for aktindsigt samt udtalelser fra Folketingets Ombudsmand.

Det vil give et godt overblik og være et fremskridt i ambitionerne om at skabe mere åbenhed om sin åbenhed. Det kan kun være i alles interesse fra start til slut. DJ skal opfordre til at ambitionsniveauet lægges højt, da der i forvejen findes en del på internettet samt andre ressourcer og opslagsværker på området.

En Offentlighedsportal bør efter DJs opfattelse indeholde afslag på aktindsigt samt en komplet liste over § 3, stk. 2, § 4 og § 5 virksomheder, da disse for borgeren eller massemedierne, efter omstændighederne, ikke oplagt er omfattet af adgangen til aktindsigt.

#### § 19

Kommissionens forslag lægger op til en øget indsigt indenfor strafferetsplejen ved at de gives indsigt i bødeforlæg, som en juridisk person har vedtaget. Som det fremgår af betænkningen, kan dette give en indsigt i blandt andet fødevareområdet, arbejdsmiljøområdet, miljøområdet mv., hvilket må betragtes som værende en klar forbedring i forhold til i dag.

#### § 21

Kommissionen foreslår at indføre ret til indsigt i den øverste ledelseskontrakt i det omfang, de indeholder oplysninger om overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed mv. Dette må anses som værende en forbedring i forhold til den nuværende retstilstand.

#### § 22

DJ er af den opfattelse, at det er stærkt kritisabelt, at regeringen og Folketinget undervejs i kommissionsarbejdet vedtog den såkaldte kalenderlov, hvor aktindsigt i ministres kalendere pludselig blev undtaget. Det er derfor problematisk, at et flertal i kommissionen anbefaler, at ikke blot ministre, men også borgmestre, regionsformænd og andre for offentligheden interessante personer, kan se frem til at få lukket deres officielle kalendere af for offentligheden.

DJs indsigelse overfor kommissionens forslag skal ses i sammenhæng med forbundets bemærkning til § 17, idet der her også henvises til de dissenser afgivet af henholdsvis 8 og 9 kommissionsmedlemmer, som afviser en udvidelse af undtagelsesbestemmelsen i forbindelse med kalenderne. DJ anbefaler, at den lov, der i al hast blev gennemført samtidig med, at kommissionen har arbejdet, udfases i forbindelse med, at en ny offentlighedslov gennemføres.



## §§ 23 – 26

I forhold til paragrafferne 23-26 finder DJ det afgørende vigtigt at få præciseret ordlyden, så det står fuldstændig klart, hvilke dokumenter, der som følge af ministerbetjening og tilsvarende i det kommunale system, kan undtages aktindsigt.

Det er DJ's klare opfattelse, at aktindsigten også her skal understøttes mest muligt lovgivningsmæssigt. Under gennemgangen af denne del af betænkningen har vi i DJ noteret os, at der er al for stor uvished om, hvilke dokumenter, der kan undtages aktindsigt hvornår. En række af de journalister, der til daglig betjener sig af aktindsigten i forhold til ministeriernes arbejde har udtrykt særlig bekymring for denne del af betænkningen.

Der er således behov for en meget klar formulering af, præcis hvornår der er tale om ministerbetjening. En af usikkerhederne går blandt andet på, om et dokument kan undtages aktindsigt, hvis det på sigt kan blive et dokument til ministerbetjening. Det bør derfor præciseres, at det kun drejer sig om dokumenter, der de facto er til ministerbetjening og i øvrigt ikke samtidig tjener andre formål.

Yderligere foreslår DJ at aktindsigten alene er begrænset i en periode, således at undtagelsen ikke kan anvendes efter periodens udløb.

Endeligt foreslår DJ, at der i en periode på tre år fra lovens ikrafttræden gennemføres en løbende evaluering af anvendelsen af paragrafferne 23-26 med henblik på en eventuel revision, såfremt loven viser sig at have utilsigtede virkninger i forhold til det grundlæggende ønske om, at aktindsigten skal understøtte såvel informationsfriheden som ytringsfriheden.

## § 27

Efter DJ's opfattelse er det et alvorligt demokratisk problem, at kommissionens lovudkast undtager dokumenter, der udveksles mellem ministre eller folketingsmedlemmer i lovgivningsprocessen, fra aktindsigt.

Med en sådan dialog undtaget for muligheden for aktindsigt, undermineres opdelingen mellem den udøvende magt (regeringen) og den lovgivende magt (Folketinget).

DJ er derfor helt enig med det meget store mindretal på 10 af kommissionens 21 medlemmer, der har afgivet dissens på dette område. Det bør tillægges særlig vægt, at mindretallet omfatter de af kommissionsmedlemmerne, der i særlig grad varetager borgernes og herunder også mediernes interesser.

## § 28

Ekstraheringspligten er yderst vigtig i sager, hvor et dokument er undtaget fra fuld indsigt i henhold til undtagelsesbestemmelserne ovenfor. Det er derfor afgørende at pligten er så vidtgående og så præcis som muligt. Det er positivt at § 28 indeholder en række vigtige præciseringer af den nuværende retstilstand. Det er yderst vigtigt at ekstraheringspligten ikke alene gælder faktuelle oplysninger men også, som kommissionen bemærker, gælder oplysninger, som taler imod beslutningen samt oplysninger om metoder og forudsætninger, der er anvendt ved beregninger og analyser mv. Der kan opstå en vis usikkerhed om kriteriet "relevante for sagen" og derfor foreslår DJ dette præciseret.

Se i øvrigt DJ's bemærkninger til § 9 vedrørende afslag begrundet i "uforholdsmæssigt resurseforbrug".

## § 29

Det er efter denne bestemmelse en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at den foreligger i endelig form.

DJ er af den opfattelse at flertallets opfattelse af hvornår en intern faglig vurdering foreligger i endelig form er for vidtgående, både i forbindelse med ministerbetjening og når det drejer sig om det kommunale og regionale område. Det er efter DJs opfattelse i strid med offentlighedslovens formål at udstrække forståelsen af "endelig form" til flertallets opfattelse.

DJ henviser her til de dissenser, der er udtalt af mindretal på henholdsvis 9 og 10 af kommissionens medlemmer, som netop peger på denne uheldige og helt urimelig følgevirkning af paragrafferne vedr. ministerbetjening og tilsvarende på det kommunale og regionale område.

## § 37

DJ er af den opfattelse at der er overordentligt vigtigt for massemedierne at få forkortet sagsbehandlingstiderne både på primære ansøgninger og på klagesager. Derfor er DJ positiv overfor indførelsen af denne bestemmelse, der blandt andet giver mulighed for at klage direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans uden først at skulle have været igennem de underliggende klageinstanser.

I øvrigt skal DJ støtte kommissionens bemærkninger på side 791 vedrørende en styrkelse af Folketingets Ombudsmand for at sikre en endnu hurtigere behandling af klager.

## § 39

Som det fremgår af bemærkningerne til § 37, så er en kort sagsbehandlingstid af overordentlig vigtighed for massemedierne. På den baggrund, er det positivt, at det med denne bestemmelse bliver præciseret, at der særskilt kan klages over sagsbehandlingstiden til den øverste klageinstans, hvis ikke en anmodning om aktindsigt er færdigbehandlet inden 14 dage efter modtagelsen.

Skulle forbundets udtalelser give anledning til spørgsmål, står vi naturligvis til rådighed.

Venlig hilsen



Mogens Blicher Bjerregård

Formand for Dansk Journalistforbund

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

1. marts 2010

## Vedrørende Betænkning nr. 1510 om offentlighedsloven

Datatilsynet  
Borgergade 28, 5.  
1300 København K

1. Justitsministeriet har sendt Offentlighedskommissionens betænkning til Datatilsynet og anmodet om en udtalelse om betænkningens anbefalinger og lovudkast senest den 1. marts 2010.

CVR-nr. 11-88-37-29

Datatilsynet har gennemgået betænkningen og udskilt de spørgsmål, som særligt giver Datatilsynet anledning til overvejelser.

Telefon 3319 3200  
Fax 3319 3218

På denne baggrund skal Datatilsynet – efter at sagen har været behandlet i Datarådet – udtale følgende:

E-post  
dt@datatilsynet.dk  
www.datatilsynet.dk

### 2. Datatilsynets sammenfattende bemærkninger

J.nr. 2009-111-0043  
Sagsbehandler  
Jakob Lundsager  
Direkte 3319 3221

2.1. Efter Datatilsynets opfattelse giver den foreslåede ret til dataudtræk (lovudkastets § 11) anledning til betænkeligheder i forhold til forsknings- og statistikdatabaser, der behandler personoplysninger inden for rammerne af persondatalovens § 10.

Datatilsynet finder derfor, at lovudkastets § 11 bør ændres således, at retten til dataudtræk ikke omfatter databaser, hvor der sker behandling omfattet af persondatalovens § 10.

Der henvises til det nedenfor under pkt. 3 anførte.

2.2. Datatilsynet finder det helt centralt, at myndighederne mv. ved administrationen af en række af de foreslåede ændringer af offentlighedsloven iagttager kravene til beskyttelse af personoplysninger.

Datatilsynet finder derfor, at en række forhold bør udtrykkeligt omtales i bemærkningerne til det lovforslag, som Justitsministeriet fremsætter på baggrund af Offentlighedskommissionens overvejelser, og i kommende informationsmateriale om den reviderede offentlighedslovgivning.

Det drejer sig om følgende forhold:

- persondatalovens krav om sikkerhedsforanstaltninger skal iagttages, jf. nedenfor under pkt. 4, pkt. 6.3., 6.5., pkt. 7 og pkt. 9,
- kravene til effektiv anonymisering, jf. nedenfor under pkt. 3 og pkt. 5,

- oplysninger om enkeltmandsejede virksomheder er omfattet af persondataloven, jf. nedenfor pkt. 6.6 og pkt. 8.

**2.3.** Datatilsynet finder endvidere, at følgende forhold bør overvejes i det videre arbejde med et lovforslag om ændring af offentlighedsloven:

- tydeliggørelse af, hvad der ligger i, at dataudtræk skal kunne foretages ved hjælp af enkle kommandoer, herunder særlige problemstillinger ved personer med navn- og adressebeskyttelse, e-mailadresser og fritekstfelter, jf. nedenfor pkt. 3.3.,
- omtale af adgangen til indsigt efter persondatalovens kapitel 9 på den påtænkte offentlighedsportal jf. nedenfor pkt. 7.4.,
- Datatilsynet bør repræsenteres i den uafhængige ekspertgruppe, som skal evaluere forsøgsordningen med postlister, jf. nedenfor pkt. 6.4.

Datatilsynet har nedenfor redegjort nærmere for tilsynets bemærkninger til betænkningens anbefalinger og lovudkast.

### **3. Dataudtræk og databeskrivelse (særligt lovudkastets §§ 10-12 og § 27, nr. 5)**

**3.1.** I lovudkastets § 10 videreføres den nuværende bestemmelse i offentlighedslovens § 5, stk. 2, hvorefter der ikke er ret til aktindsigt i databaser, herunder registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, bortset fra indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling.

Derudover foreslås der indført to nye rettigheder i offentlighedsloven: 1) ret til at få foretaget en sammenstilling af oplysninger ved brug af enkle kommandoer i myndighedernes databaser, såkaldt dataudtræk (lovudkastets § 11), og 2) ret til at få indsigt i den databeskrivelse, der knytter sig til en database (lovudkastets § 12).

**3.2.1.** Datatilsynet har overvejet, om indførelsen af en ret til sammenstilling og udlevering af oplysninger i databaser (dataudtræk) får betydning for behandlingen af personoplysninger i statistisk og videnskabelig øjemed efter persondatalovens § 10. Tilsynet har endvidere overvejet, om lovudkastets § 11 i tilstrækkelig høj grad beskytter hensynet til de registreredes privatliv.

Det fremgår af lovudkastets § 11, at ”såfremt oplysningerne er omfattet af §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem en anonymisering, der kan foretages ved enkle kommandoer.”

**3.2.2.** Den foreslåede ret til dataudtræk giver efter Datatilsynets opfattelse anledning til betænkeligheder i forhold til forsknings- og statistikdatabaser, der behandler personoplysninger inden for rammerne af persondatalovens § 10.



Persondatalovens § 10 er en bestemmelse, som blev indført med det formål at give gode muligheder for at gennemføre statistik og forskning i Danmark. Ud over at give et hjemmelsgrundlag for behandlingen af følsomme personoplysninger i forbindelse med forskning og statistik indebærer en behandling omfattet af § 10 endvidere begrænsninger i rettighederne for de registrerede personer, f.eks. retten til indsigt, jf. persondatalovens § 32, stk. 4. Til gengæld medfører behandling efter persondatalovens § 10 et meget strengt princip om formålsbestemthed, jf. § 10, stk. 2, som også omfatter oplysninger omfattet af persondatalovens § 6. Endvidere kræver videregivelse forudgående tilladelse fra tilsynsmyndigheden, jf. § 10, stk. 3.

Der er således ikke mulighed for at behandle – herunder videregive – oplysninger omfattet af § 10, stk. 1 og 2, til andet end statistiske og videnskabelige formål.

Datatilsynet er opmærksom på, at når der er tale om følsomme og visse fortrolige personoplysninger, kan henvisningen i lovudkastets § 11 til undtagelserne i §§ 19-35 tilgodese behovet for beskyttelse af sådanne oplysninger i forsknings- og statistikdatabaser.

Som det fremgår ovenfor, gælder finalité-princippet i persondatalovens § 10 – og dermed den særlige beskyttelse af de registrerede personer – også for ikke-fortrolige oplysninger, som efter persondatalovens § 6 behandles alene med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser.

Ved spørgsmål om dataudtræk fra databaser med § 6-oplysninger (ikke-følsomme personoplysninger), som alene behandles i statistisk eller videnskabeligt øjemed, vil der således efter Datatilsynets vurdering opstå en konflikt mellem persondatalovens § 10 og offentlighedslovens regler.

Datatilsynet skal herved også henvise til, at de registrerede personer er afskåret fra egenaces efter persondataloven, jf. § 32, stk. 4. Denne regel vil derfor for så vidt angår forsknings- og statistikdatabaser i offentlig regi reelt blive indholdsløs, hvis lovudkastets § 11 gennemføres i sin nuværende form.

Datatilsynet anser det for problematisk for beskyttelsen af de registreredes privatliv, hvis enhver kan få adgang til oplysningerne efter offentlighedslovens regler om dataudtræk. Dette skal også ses i lyset af, at der i forbindelse med behandling af personoplysninger i forsknings- eller statistisk øjemed ikke består en pligt til at underrette de personer, om hvem der behandles oplysninger.

Det er endvidere Datatilsynets opfattelse, at en ordning, hvor der er adgang til dataudtræk i databaser omfattet af persondatalovens § 10, kan blive en begrænsende faktor for det offentlige forskningsmiljø i Danmark.

Datatilsynet finder derfor sammenfattende, at lovudkastets § 11 bør ændres således, at retten til dataudtræk ikke omfatter databaser, hvor der sker behandling af personoplysninger omfattet af persondatalovens § 10.

Det bemærkes herved tillige, at på baggrund af ombudsmandens praksis<sup>1</sup> efter bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 5, (om undtagelse af materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser) kan denne undtagelse efter Datatilsynets opfattelse formentlig ikke tilgodese de beskyttelseshensyn, som persondatalovens § 10 varetager, og som er en grundlæggende forudsætning for Datatilsynets administration af forsknings- og statistikområdet.

**3.2.3.** Som nævnt lægger Datatilsynet til grund, at følsomme og visse fortrolige oplysninger vil kunne undtages fra aktindsigt og (dermed dataudtræk) efter den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, som fastslår, at retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold. Offentlighedskommissionen foreslår, at bestemmelsen videreføres i lovudkastets § 30, nr. 1. Som det fremgår af lovudkastets § 11 gælder retten til dataudtræk kun, hvis hensynet til eksempelvis følsomme personoplysninger kan tilgodeses ved anonymisering ved hjælp af enkle kommandoer.

Datatilsynet frygter imidlertid, at risikoen for, at offentlige myndigheder kommer til at udlevere dataudtræk med følsomme personoplysninger ved en fejl, forøges væsentligt, jf. også de særlige risici ved elektronisk databehandling nedenfor under pkt. 9.

Efter Datatilsynets opfattelse vil det endvidere være af afgørende betydning af hensyn til beskyttelse af de registreredes privatliv, at forvaltningsmyndigheden – ved anmodning om dataudtræk – sikrer, at der i forbindelse med dataudtrækket foretages tilstrækkelig anonymisering. Herved forstås, at oplysningerne videregives i en for modtageren ikke-personhenførbart form, og det således ikke er muligt for modtageren alene ud fra de modtagne oplysninger at kunne identificere de personer, som oplysningerne vedrører.

**3.3.** Datatilsynet finder endvidere, at det bør tydeliggøres, hvad der ligger i, at dataudtræk skal kunne foretages ved hjælp af enkle kommandoer. Datatilsynet skal i den forbindelse bl.a. pege på risikoen for, at der ved udtræk fra databaser med navne og adresser sker kompromittering af personer med navne- og/eller adressebeskyttelse.

Tilsynet skal endvidere pege på de særlige problemstillinger, som kan opstå ved databaser med fritekstfelter under en eller anden form, herunder felter som eventuelt udfyldes af borgere ved elektronisk selvbetjening. Efter Datatilsynets opfattelse må det anses for udelukket at lade sådanne databaser være omfattet af retten til dataudtræk, da det ikke ved enkle kommandoer – og med fornøden sikkerhed – kan sikres, at oplysninger af fortrolig og følsom karakter ikke udleveres.

---

<sup>1</sup> Der henvises til FOB 2001, s. 504.

Endelig skal Datatilsynet pege på den særlige problemstilling, som knytter sig til e-mailadresser. E-mailadresser vil – så vidt Datatilsynet vurderer – ikke isoleret set være omfattet af undtagelserne i lovudkastets §§ 19-35 og vil derfor kunne kræves udleveret i forbindelse med dataudtræk. Der henvises i den forbindelse til kommissionens overvejelser om samme problemstilling ved åbne postlister.

**3.4.** Datatilsynet har ikke bemærkninger til lovudkastets § 12 vedrørende ret til indsigt i databeskrivelsen.

#### **4. Etablering af nye it-løsninger (lovudkastets § 1, stk. 2)**

I lovudkastet foreslås det, at myndigheder mv., der er omfattet af loven, skal sørge for, at hensynet til åbenhed i videst muligt omfang varetages ved valg, etablering og udvikling af nye it-løsninger, jf. lovudkastets § 1, stk. 2.

Datatilsynet gør opmærksom på, at hensynet til åbenhed ikke må tilgodeses på bekostning af den fornødne beskyttelse af personoplysninger. Persondatalovens sikkerhedsbestemmelser, herunder sikkerhedsbekendtgørelsen, skal således iagttages ved myndighedens mv. valg, etablering og udvikling af it-løsninger. Dette bør efter Datatilsynets opfattelse fremgå tydeligt af bemærkningerne til lovforslaget.

#### **5. Meroffentlighedsprincippet (lovudkastets § 14)**

**5.1.** Af lovudkastets § 14 fremgår, at det i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Det fremgår endvidere, at der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i persondataloven.

**5.2.** Datatilsynet har noteret sig – og lægger stor vægt på – at det udtrykkeligt fremgår af lovudkastets § 14, at persondatalovens regler skal iagttages, når spørgsmål om meroffentlighed overvejes. Dette bør også afspejles i bemærkningerne til lovforslaget.

**5.3.** For så vidt angår Offentlighedskommissionens overvejelser om en anonymiseringspligt har Datatilsynet særligt noteret sig, at det fremgår af betænkningen side 704 ff., at forvaltningsmyndigheden i forbindelse med en eventuel anonymisering må sikre sig, at oplysningerne (dokumentet) ikke indeholder sådanne kendetegn, at en identifikation af den pågældende enkeltperson er mulig i en lidt videre kreds.

Kommissionen har i den forbindelse endvidere anført<sup>2</sup>, at anonymiseringskravet vil være vanskeligt at opfylde i de tilfælde, hvor den tredjemand, hvortil oplysningerne skal udleveres (den aktindsigts-søgende), i forvejen har kendskab til den pågældende privatpersons identitet.

---

<sup>2</sup> Betænkningen s. 705

Kommissionen er derfor af den opfattelse, at det i visse tilfælde er nødvendigt at anonymisere oplysninger, der isoleret set ikke er omfattet af nogle af lovudkastets undtagelsesbestemmelser – f.eks. lovudkastets § 30 om oplysninger om private forhold – fordi de pågældende oplysninger gør det muligt at identificere den pågældende enkeltperson.

Datatilsynet er enig i det af kommissionen anførte og lægger vægt på, at de nævnte krav til anonymisering kommer til at fremgå af lovforslaget. Datatilsynet foreslår, at det konkret omtales i lovbemærkningerne, at det i visse situationer ikke vil være tilstrækkeligt kun at udelade oplysninger om et navn eller en adresse, men at der i visse tilfælde må ske udeladelse af f.eks. et journalnummer, en brevdato eller lignende.

## **6. Forsøgsordning med en åben postliste (særligt lovudkastets § 16 og 44)**

**6.1.** For så vidt angår Offentlighedskommissionens overvejelser om indførelse af postlister, har Datatilsynet særligt noteret sig, at lovudkastets § 16, stk. 2, alene indebærer, at de nævnte oplysninger om dokumentet skal medtages på postlisten, *ikke at de enkelte dokumenter skal offentliggøres.*

**6.2.** Datatilsynet har desuden noteret sig, at en postliste bl.a. ikke vil skulle indeholde fortrolige oplysninger omfattet af persondatalovens §§ 6-8.

**6.3.** Tilsynet har endvidere noteret sig, at det fremgår, at en postliste ikke vil kunne indeholde oplysninger om f.eks. enkeltpersoners CPR-nummer, adresseoplysninger eller oplysninger om e-mail-adresser på borgerne.

I forlængelse af det af kommissionens anførte skal Datatilsynet gøre opmærksom på, at myndighederne må være opmærksomme på personer, der har navnebeskyttelse efter CPR-lovens § 28, herunder at en sådan oplysning ikke må fremgå af en postliste. Efter Datatilsynets opfattelse bør denne problemstilling omtales i lovforslaget og eventuelt vejledningsmateriale.

**6.4.** Det fremgår, at der indtil videre er der tale om en forsøgsordning, der som minimum skal omfatte et enkelt ministeriums departement, en underliggende styrelse samt den centrale forvaltning i en region og i en større kommune. Forsøgsordningen skal etableres senest 1 år efter, at den nye offentlighedslov er trådt i kraft. Det er kommissionens opfattelse, at den omhandlede evaluering af forsøgsordningen skal foretages af en uafhængig ekspertgruppe.

Det er Datatilsynets opfattelse, at det vil være naturligt, at Datatilsynet bliver repræsenteret i denne ekspertgruppe.

**6.5.** Datatilsynet skal i øvrigt pege på, at når der sker offentliggørelse af oplysninger via internettet, har det betydelig skadevirkning, såfremt der ved en fejl skulle ske offentliggørelse af oplysninger, der er undtaget offentliggørelse som følge af tavshedspligt eller anden lovgivning, herunder persondataloven.

Dette vil der være risiko for, når der indføres en ordning med åbne postlister.

Igennem de seneste år har Datatilsynet behandlet et stort antal sager, hvor forvaltningsmyndigheder uberettiget har offentliggjort personoplysninger på internettet.

Datatilsynet finder derfor, at det i bemærkningerne til lovforslaget udtrykkeligt bør fremgå, at persondatalovens sikkerhedskrav skal iagttages, herunder de anbefalinger, som er gengivet nedenfor.

Det er Datatilsynets opfattelse, at de dataansvarlige inden offentliggørelsen af personoplysninger nøje skal gennemgå de enkelte dokumenter med henblik på at sikre, at der ikke offentliggøres flere oplysninger, end hvad der er lovligt.

Navnlig i situationer, hvor der er en potentiel risiko for offentliggørelse af fortrolige eller følsomme personoplysninger, skal der udvises særlig påpasselighed, både for så vidt angår tilrettelæggelsen af arbejdsgange og for så vidt angår indretningen af myndighedens systemer.

Det er også vigtigt, at medarbejderne modtager grundig instruktion. Dette skal ses i lyset af persondatalovens krav om god databehandlingsskik og lovens krav om instruktion af medarbejderne (lovens § 41, stk. 1, og sikkerhedsbekendtgørelsens § 6) samt det forhold, at uberettiget offentliggørelse af personoplysninger kan have betydelige negative konsekvenser for de personer, der berøres heraf. Det vil endvidere ofte være forbundet med store vanskeligheder at få oplysningerne fjernet fra eksempelvis søgemaskiner. Oplysninger kan således typisk genfindes på internettet i meget lang tid efter offentliggørelse.

Myndighederne bør indrette sig således, at det kun er en mindre gruppe medarbejdere med den fornødne faglige indsigt, der har adgang til at lægge personoplysninger ud på myndighedens hjemmeside.

**6.6.** Det fremgår endvidere af bemærkningerne til lovforslagets § 16, at i de tilfælde, hvor der er tale om en juridisk person, er udgangspunktet, at navnet på afsenderen/modtageren medtages på postlisten, medmindre der i det enkelte tilfælde foreligger særlige omstændigheder, der kan begrunde, at en sådan medtagelse undtages. Det fremgår endvidere af bemærkningerne til bestemmelsen i lovudkastets § 16, stk. 2, at ved vurderingen af, om navnet på den juridiske eller fysiske person skal medtages eller ej, er der overladt den enkelte forvaltningsmyndighed en bred skønsmargin.

Datatilsynet skal i den forbindelse henvise til, at oplysninger om enkeltmandsejede virksomheder er omfattet af begrebet personoplysninger<sup>3</sup>. Tilsynet finder derfor, at det i myndighedens overvejelser må indgå, om der er tale om oplysninger om enkeltmandsejede virksomheder.

Datatilsynet finder, at dette forhold bør omtales i bemærkningerne til lovforslaget.

<sup>3</sup> Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, Persondataloven med kommentarer, 2. udg, 2008, side 100.

## **7. Aktiv informationspligt og offentlighedsportal (lovudkastets §§ 17-18)**

**7.1.** Angående Offentlighedskommissionens overvejelser om en aktiv informationspligt og en offentlighedsportal skal Datatilsynet understrege, at i forbindelse med myndighedernes *administration* af ordningen i lovudkastets § 17, skal persondatalovens behandlingsregler i kapitel 4 iagttages. Dette bør fremgå tydeligt af bemærkningerne til lovforslaget.

**7.2.** Datatilsynet har endvidere noteret sig, at det fremgår af lovudkastets § 17, stk. 2, at en forvaltningsmyndighed skal fastsætte retningslinjer vedrørende den informationspligt, der følger af stk. 1.

Tilsynet finder generelt anledning til at pege på, at man skal være særlig påpasselig, når man offentliggør personoplysninger på internettet.

De dataansvarlige skal derfor inden offentliggørelsen nøje gennemgå de enkelte dokumenter med henblik på at sikre, at der ikke offentliggøres flere oplysninger, end hvad der er lovligt. Det er Datatilsynets opfattelse, at dette bør indgå i myndighedernes overvejelser, når de fastsætter retningslinjer som beskrevet i lovudkastets § 17, stk. 2. Herudover kan det i de nævnte retningslinjer være relevant at overveje de forhold, som er anført ovenfor under punkt 6.5.

**7.3.** Den beskrevne offentlighedsportal indebærer så vidt Datatilsynet kan vurdere bl.a., at der føres en form for retsinformationssystem. Dette kræver efter persondatalovens § 45, stk. 1, nr. 2, at der foretages en anmeldelse af behandlingen til Datatilsynet.

**7.4.** Datatilsynet finder det endvidere naturligt, at der i en offentlighedsportal indgår oplysninger om persondatalovens regler om indsigt efter lovens § 31. Dette ses ikke nævnt i kommissionens lovudkast eller i betænkningen.

## **8. Sager inden for strafferetsplejen (lovudkastets § 19)**

**8.1.** Det fremgår af kommissionens overvejelser og lovudkastets § 19, stk. 2, at der foreslås indført en adgang til aktindsigt i bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget.

**8.2.** Som udgangspunkt omfatter begrebet personoplysninger i persondatalovens § 3, nr. 1, alene *fysiske personer*. Oplysninger om juridiske personer falder således uden for lovens almindelige regulering, jf. persondatalovens § 1, stk. 1 og 2.

Derimod er oplysninger om enkeltmandsejede virksomheder omfattet af begrebet personoplysninger, jf. Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, Lov om behandling af personoplysninger, 2. udgave, 2008, side 100 og Peter Blume, Personoplysningsloven, 1. udgave, 2000, side 32. Det antages endvidere, at også oplysninger om interessentskaber falder ind under lovens område under forudsætning af, at interessenterne er fysiske personer, jf. ligeledes Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, Lov om behandling af personoplysnin-

ger, 2. udgave, 2008, side 100. Der er i bemærkningerne til den foreslåede § 19, stk. 2, ikke anført nærmere om afgrænsningen af de omhandlede bødeforelæg.

Datatilsynet går umiddelbart ud fra, at der med den nævnte ordning i lovudkastets § 19, stk. 2, ikke lægges op til aktindsigt i personoplysninger omfattet af persondataloven. Datatilsynet finder, at dette bør tydeliggøres i lovforslaget. Det bemærkes, at aktindsigt i oplysninger om strafbare forhold vedrørende den personkreds, som er omfattet af persondataloven, ikke vil kunne ske inden for rammerne af persondatalovens § 8, ligesom en sådan ordning vil rejse spørgsmål i forhold til databeskyttelsesdirektivets artikel 8, stk. 5.

Datatilsynet skal endvidere pege på, at det ikke kan udelukkes, at der i enkelte af disse sager vil indgå oplysninger om *fysiske personer*, som f.eks. er ofre/forurettede i forbindelse med lovovertrædelsen i den konkrete sag. Dette kunne f.eks. være en sag inden for arbejdsmiljøområdet, hvor en medarbejder er kommet til skade. Tilsynet forudsætter i den forbindelse, at oplysningerne om sådanne personer kan undtages i medfør af lovudkastets kapitel 4 (§ 30, nr. 1), og at der heller ikke bør meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet (lovudkastets § 14) i disse oplysninger.

Datatilsynet finder, at dette bør fremhæves i bemærkningerne til lovforslaget.

## **9. Gennemførelse af aktindsigt mv. (lovudkastets § 40)**

**9.1.** I lovudkastets § 40 bestemmes det, at vedkommende myndighed skal udlevere dokumenterne, sammenstillingen af oplysningerne eller databeskrivelsen i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Hovedreglen kan konkret fraviges, såfremt særlige eller tungtvejende hensyn foreligger, eller hvis materialet allerede er offentligt tilgængeligt.

**9.2.1.** I forhold til offentlighedens adgang til aktindsigt vil en offentlig myndigheds mv. imødekommelse af en begæring ved f.eks. udlevering af oplysninger pr. e-post som regel være uproblematisk i forhold til reglerne i persondataloven. Dette skyldes, at offentligheden ikke har ret til aktindsigt i oplysninger af fortrolig eller følsom karakter.

Datatilsynet finder imidlertid, at der i vejledningsmateriale – eventuelt på den af kommissionens foreslåede offentlighedsportal – bør informeres om de særlige risici for kompromittering af fortrolige og følsomme oplysninger ved elektronisk databehandling. Det skal således sikres, at der ved aktindsigt ikke utilsigtet gives indsigt i ekstra information, som måtte være indlejret i eller på anden måde tilknyttet dokumenter, dataudtræk mv.

Datatilsynet har således konstateret i praksis<sup>4</sup>, at et særligt problem kan gøre sig gældende i forhold til metadata og ekstra information, der er indeholdt i indlejrede objekter, såsom diagrammer. Fælles for begge er, at de ikke umid-

<sup>4</sup> Datatilsynet har i de senere år behandlet et stort antal sager om utilsigtet offentliggørelse af personoplysninger på internettet

delbart træder frem for læseren, og at dokumenter mv. indeholder flere oplysninger end, hvad der er tilsigtet.

I tilsynets sag, j.nr. 2008-632-0030, havde Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration offentliggjort en række afgørelser og praksisnotater på ministeriets hjemmeside. Forinden offentliggørelsen havde ministeriet 'skjult' de oplysninger, der ikke måtte offentliggøres, ved at ændre farven på teksten til hvid. Derefter blev dokumenterne konverteret til pdf-filer og lagt på ministeriets hjemmeside. Ved at lægge samtlige oplysninger over i et nyt dokument og ændre tekstens farve igen, fremkom de 'skjulte' oplysninger igen. Oplysningerne var ligeledes tilgængelige via søgemaskinen Google, der ignorerer farvekoder ved indekseringen af hjemmesider.

I en anden af tilsynets sager, j.nr. 2008-632-0035, havde Danmarks Tekniske Universitet (DTU) offentliggjort en PowerPoint-præsentation på universitetets hjemmeside. PowerPoint-præsentationen indeholdt en indlejret Excel-fil med oplysninger om personnumre og helbredsoplysninger på 10 personer.

Fælles for disse sager er, at der ikke fremtræder fortrolige oplysninger ved umiddelbar læsning af dokumentet, og at det derfor umiddelbart vil forekomme uproblematisk at offentliggøre det eller udlevere det i elektronisk udgave, f.eks. vedhæftet en e-post. Imidlertid kan dokumentet på grund af sit elektroniske format også indeholde fortrolige eller følsomme oplysninger, der enten kan fremfindes af en søgemaskine eller af en anden tredjemand, hvilket i første tilfælde vil og i sidste kan medføre en yderligere eksponering af fortrolige eller følsomme oplysninger.

**9.2.2.** I forhold til egenaces skal persondatalovens regler om sikkerhed, herunder legitimationskrav, iagttages af myndigheder mv. Datatilsynet skal hermed henvise til persondatalovens § 41, stk. 3, hvorefter den dataansvarlige skal træffe de fornødne foranstaltninger mod, at oplysninger kommer til uvedkommende kendskab eller på anden måde behandles i strid med persondataloven.

Der kan heraf udledes et legitimationskrav, som forpligter den dataansvarlige til bl.a. ved henvendelser fra en borger om aktindsigt at sikre sig identiteten, således at oplysninger ikke videregives til uvedkommende.

Rettighedsvejledningen<sup>5</sup> indeholder nærmere omtale af legitimationskravet.

Datatilsynet skal endvidere henvise til kravene til eksterne kommunikationsforbindelser, jf. sikkerhedsbekendtgørelsens § 14, som er nærmere uddybet i sikkerhedsvejledningen<sup>6</sup>:

<sup>5</sup> Datatilsynets vejledning nr. 126 af 10. juli 2000 om registreredes rettigheder

<sup>6</sup> Datatilsynets vejledning nr. 37 af 2. april 2001 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning



”For transmission af personoplysninger over **åbne net** (f.eks. Internet) gælder konkret nedenstående minimumskrav om sikkerhedsforanstaltninger:

Ved transmission af oplysninger over det åbne Internet er der generelt en risiko for, at oplysningerne undervejs læses og endog ændres af uvedkommende. Derudover er der en risiko for, at parterne i kommunikationen ikke er dem, de udgiver sig for.

Disse risici må vurderes af den dataansvarlige i den konkrete situation, således at der kan træffes de fornødne sikkerhedsforanstaltninger.

Hvad angår fortrolighed kan denne sikres ved forsvarlig kryptering af de transmitterede oplysninger. Hvis der er tale om transmission af fortrolige oplysninger, herunder personnummer, skal der som minimum foretages en kryptering. Hvis de transmitterede oplysninger er af følsom karakter (omfattet af persondatalovens § 7, stk. 1 og § 8, stk. 1), skal der anvendes en stærk kryptering, baseret på en anerkendt algoritme.

Sikkerhed for autenticitet (afsenders og modtagers identitet) og integritet (de transmitterede oplysningers ægthed) må sikres i fornødent omfang ved anvendelse af passende sikkerhedsforanstaltninger, f.eks. elektronisk signatur eller individuelle, fortrolige adgangskoder.”

Det er Datatilsynets opfattelse, at pligten til at træffe sikkerhedsforanstaltninger efter persondataloven er ufravigelig og ikke bortfalder, selv om den registrerede har givet sit samtykke til det, jf. Datatilsynets Årsberetning 2005, side 70.

De nævnte sikkerhedskrav skal iagttages i forbindelse med udlevering af personoplysninger. Det bør derfor klart fremgå af bemærkningerne til lovforslaget og kommende informationsmateriale, at de nævnte sikkerhedskrav skal iagttages i forbindelse med udlevering af personoplysninger på baggrund af en anmodning om aktindsigt efter reglerne om egenaces i offentlighedsloven.

Med venlig hilsen

Henrik Waaben  
Formand for Datarådet

Janni Christoffersen  
Direktør

# DEN DANSKE DOMMERFORENING

---

Dato: 2. marts 2010

Justitsministeriet  
Strafferetskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

I skrivelse af 17. november 2009 har Justitsministeriet anmodet om en udtalelse om betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven.

I den anledning kan jeg oplyse, at betænkningen ikke giver Dommerforeningen anledning til bemærkninger.

Der henvises til sagsnr. 2009-760-0252.

Med venlig hilsen

Jørgen Lougart



**JUSTITS MINISTERIET**  
Direktoratet for Kriminalforsorgen  
Juridisk Kontor

**Justitsministeriet**

København, den **19 MRS. 2010**

Journalnr.: JUR 10-112-0003  
(Bedes anført ved henvendelse)  
Reference SNA  
Direkte telefon


Høring over betænkning om offentlighedsloven

Ved skrivelse af 17. november 2009 er Direktoratet for Kriminalforsorgen anmodet om en udtalelse om betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven.

Direktoratet har ikke bemærkninger til betænkningen, bortset fra at en gennemførelse af betænkningens forslag vil medføre et vist øget ressourceforbrug for kriminalforsorgen.

Der henvises til j.nr. 2009-760-0252.

Med venlig hilsen

  
Susanne Norman Andersen

**DKPK**  
**Den Kristne Producentkomité**

København d. 11-02-10

Justitsministeriet  
Slotholmsgade 10  
1216 København K  
att. Helle Sidenius

**Udtalelse om betænkning vedr. Offentlighedsloven.**

Justitsministeriet har ved brev af 24. november 2009 bedt Den Kristne Producentkomité (DKPK) og Danske Idebaserede Lokale Elektroniske Medier (DILEM) om kommentarer til betænkningen om offentlighedsloven.

Regeringen nedsatte d. 16. maj 2002 en offentlighedskommission med den opgave at fremkomme med forslag til et nyt samlet forslag til offentlighedslov.

Desværre blev kommissionen nedsat uden at tage hensyn til at Danmarks største interesseorganisation for lokale elektroniske medier (DILEM) og heller ikke Danmarks største sendesamvirke, Sendesamvirket for Storkøbenhavn, burde repræsenteres i kommissionen. Heller ikke den største idebaserede gruppe (DKPK) eller den organisation der er medlem af det europæiske netværk, CFM, var repræsenteret.

Når denne klare markering er sket tillader vi os at nævne i store træk (for at blive i betænkningens ordvalg) de betænkeligheder vi ser ved betænkningen.

1. **Lovens formål:** her i skrives, bind 1 pp. 20. er: "...offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning, mediernes informationer til offentligheden og tilliden til den offentlige forvaltning." Dette er et fint formål og smukke ord som vi alle kan tilslutte os.
2. Desværre falder niveauet når man senere stadig i bind 1 men pp. 25 bl.a. skriver om **indskrænkningen af offentlighedsloven:** "...som udgangspunkt ikke er ret til interne dokumenter og oplysninger, der i forbindelse med ministerbetjening udveksles mellem ministerier..."

Det betyder at formålet sættes til side når det drejer sig om den offentlige forvaltning. Ligeledes gør loven det muligt at få "gemt" oplysninger mellem ministerier. Eller gemme/glemme oplysninger i virksomheder nedsat af det offentlige.

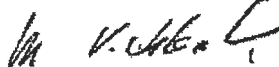
Dette præger grundlæggende betænkningen og betænkningen opleves derfor som et skridt tilbage på nogle punkter. Medierne vil med denne ændring netop ikke kunne give korrekte informationer til offentligheden og tilliden til den offentlige forvaltning vil lide under dette.

**SEKRETARIAT:**  
Drejervej 17,3. 2400 København NV  
Sekretariatschef:Mogens Videbæk  
Telefon 22912574

**DKPK**  
**Den Kristne Producentkomité**

DKPK & DILEM ville ønske og anbefale at lovgivningen bliver mere i tråd med EUs praksis om offentlighed i forvaltningen og vi håber på større åbenhed i forvaltningen fremover.

Med venlig hilsen



Mogens Videbæk  
Sekretariatschef  
Tlf.: 22 91 25 74

**SEKRETARIAT:**  
Drejervej 17,3. 2400 København NV  
**Sekretariatschef:**Mogens Videbæk  
**Telefon** 22912574

Domstolsstyrelsen



Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Store Kongensgade 1-3  
1264 København K  
Tlf. +45 70 10 33 22  
Fax +45 7010 4455  
post@domstolsstyrelsen.dk  
CVR nr. 21-65-95-09  
EAN-nr.5798000161184

J. nr. 2009-4101-0064-4  
Sagsbeh. Marianne Ploug  
Dir.tlf. 33 92 95 80  
Mail mpl@domstolsstyrelsen.dk

1. marts 2010

### **Høring over betænkning om offentlighedsloven**

Justitsministeriet har ved brev af 17. november 2009 bedt Domstolsstyrelsen om en udtalelse om ovennævnte betæknings anbefalinger og lovudkast.

Vi kan oplyse, at vi ikke har bemærkninger til betænkningen.

Med venlig hilsen

Marianne Ploug



Statsretskontoret  
Email: jm@jm.dk

J.nr.: 2009-0810-00025

Sagsbehandler: Lars Thøgersen

Dato: 3. marts 2010

### **Høringssvar – betænkning om offentlighedsloven**

Betænkning nr. 1510 om offentlighedsloven giver Familiestyrelsen anledning til følgende bemærkninger:

#### **Kapitel 5: Andre regler om aktindsigt**

Styrelsen kan oplyse, at efter § 23, stk. 1, 2. pkt., i forældreansvarsloven (lov nr. 499 af 6. juni 2007) har en forælder, som ikke har forældremyndigheden, ret til at få udleveret dokumenter om barnets forhold, hvis disse findes på skoler og i børneinstitutioner. Dette omfatter dog ikke fortrolige oplysninger om forældremyndighedsindehaveren.

#### **Kapitel 22: Forvaltningsprocessuelle spørgsmål**

Betænkningen ses ikke at behandle spørgsmålet om, hvem der kan påklage en afgørelse om aktindsigt. Styrelsen går derfor ud fra, at der ikke tilsigtes nogen ændring i retstilstanden i forhold til beskrivelsen af gældende ret i Den Kommenterede Offentlighedslov, 3. udgave, 1998, side 271 ff. I så fald foreslår styrelsen, at det fremgår direkte af klage-reglerne – de foreslåede §§ 37-38 – at klageadgangen kun omfatter helt eller delvist afslag på anmodning om aktindsigt.

Efter ordlyden kan den foreslåede bestemmelse i § 37, stk. 1, læses således, at det kun er afgørelser om aktindsigt efter offentlighedsloven i afgørelsessager m.v., der kan påklages – dog ikke afgørelsessager hvor hverken afgørelsen eller sagsbehandlingen kan påklages – og at afgørelser om aktindsigt i andre sager ikke kan påklages, eksempelvis i sager om en underordnet myndigheds faktiske forvaltningsvirksomhed, organisation, økonomiske og personalemæssige forhold, samarbejde med andre myndigheder, organisationer m.v. Afhængigt af forholdet mellem den underordnede myndighed og klageinstansen kunne det også omfatte henvendelser fra borgerne til den pågældende myndighed, f.eks. indeholdende faglige spørgsmål, kritik eller forbedringsforslag.

Dette spørgsmål ses umiddelbart ikke drøftet i den forvaltningsretlige litteratur. Set i lyset af den foreslåede formålsbestemmelse i § 1 går styrelsen ud fra, at det ikke er hensig-

ten med den foreslåede bestemmelse at afskære klageadgangen i forhold til afgørelser om anmodninger om aktindsigt efter offentlighedsloven i sådanne sager.

De foreslåede bestemmelser i § 37, stk. 5, og § 38 synes da heller ikke at støtte en sådan afskæring af klageadgang. Det fremgår således af bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i § 37, stk. 5, at afgørelse om sammenstilling af oplysninger kan påklages til "den administrative myndighed, der står i et umiddelbart (almindeligt) overordningsforhold til den (underordnede) myndighed, der har truffet afgørelsen om ...", jf. betænkningen side 1022. Tilsvarende omfatter den foreslåede bestemmelse i § 38 alle klager over afgørelser om aktindsigt efter offentlighedsloven, der træffes af kommuner, regioner m.v.

Hvis den foreslåede bestemmelse i § 37, stk. 1, kun skal omfatte afgørelser om anmodninger om aktindsigt i afgørelsessager m.v., bør dette præciseres i et eventuelt lovforslag. Skal bestemmelsen også omfatte aktindsigt i andre sager, foreslår styrelsen, at den omformuleres.

Skal bestemmelsen også omfatte afgørelser om anmodninger om aktindsigt i andre sager, vil det være nødvendigt at fastlægge, hvilken myndighed sådanne afgørelser kan påklages til. I mange situationer vil en myndighed kun være underordnet en anden myndighed, der som følge af dette over/underordningsforhold naturligt vil være klageinstans for alle afgørelser om aktindsigt efter offentlighedsloven, der træffes af førstnævnte myndighed. Der findes dog myndigheder, der ikke kun er underordnet en anden myndighed. Et eksempel på dette er statsforvaltningerne, der organisatorisk og budgetmæssigt hører under Indenrigs- og Sundhedsministeriet, men som administrerer lovgivning, der henhører under bl.a. Socialministeriet, Integrationsministeriet og Justitsministeriet (Civilstyrelsen og Familiestyrelsen). Det bør afklares, hvilken myndighed der skal være klageinstans for afgørelser om aktindsigt i ikke-afgørelsessager, der træffes af sådanne underordnede myndigheder. Det bemærkes i den forbindelse, at ikke-afgørelsessager ikke nødvendigvis alene vedrører et eller flere sagsområder, der henhører under samme overordnede myndighed.

Tilsvarende kan gøre sig gældende i forhold til afgørelser om aktindsigt, der er omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 37, stk. 5.

### **Kapitel 23: Postlister**

Styrelsen henstiller, at i et eventuelt lovforslag medtages dokumenter i familieretlige sager i opregningen på side 838 af dokumenter, der ikke skal medtages på en eventuel postliste.

### **Kapitel 24: Pligtmæssig offentliggørelsesordning**

Styrelsen foreslår, at Offentlighedsportalen også indeholder udtalelser fra Datatilsynet af betydning for aktindsigt efter offentlighedsloven.

### **Kapitel 25: Journalisering**

I relation til betragtningerne om journalisering af e-mails m.v. på side 874-75 vil det efter styrelsens opfattelse være relevant i et vist omfang at sondre mellem afgørelsessager og andre sager. I afgørelsessager kan e-mail-korrespondance om mødetidspunkter m.v. have betydning for sagsbehandlingen og den materielle afgørelse og bør derfor journaliseres.

På side 875 anføres det, at faktura ikke skal journaliseres. Styrelsen går ud fra, at dette ikke gælder faktura, der kan henføres til en bestemt sag.



I relation til beskrivelsen af undtagelserne fra fristen for journalisering af dokumenter på side 878-879 foreslår styrelsen, at det i et eventuelt lovforslag anføres, at også it-problemer, sygdom, spidsbelastning m.v. kan medføre, at en myndighed i en – kortere – periode ikke vil kunne overholde den foreslåede 4-dages frist.

På side 881-882 anføres det, at dokumentbetegnelser som brev og notat ikke vil indeholde tilstrækkelige oplysninger om et udgående dokument. Hertil bemærkes, at styrelsen behandler et stort antal sager, der indeholder meget få akter, og at korte, generaliserede dokumentbetegnelser derfor ofte vil være fuldt tilstrækkelige til at beskrive indholdet af de pågældende dokumenter.

I en sag, der alene indeholder en henvendelse fra en borger, bør det efter styrelsens opfattelse være tilstrækkeligt at anvende dokumentbetegnelser som eksempelvis:

- Forespørgsel/Bemærkninger fra X
- Svar

Det vil fremgå af titlen på den pågældende sag, hvad forespørgslen eller bemærkningerne overordnet set vedrører, eksempelvis forældreansvarsloven eller adoption.

Tilsvarende bør det i de fleste afgørelsessager være tilstrækkeligt at anvende dokumentbetegnelser som eksempelvis:

- Klage fra X
- Høring af Y
- Indhentelse af oplysninger fra X
- Bemærkninger fra Y
- Afgørelse

Det vil fremgå af titlen på den pågældende sag, hvad sagen overordnet set vedrører, eksempelvis forældremyndighed, samvær m.v.

Herudover skal naturligvis datoen for modtagelsen eller afsendelsen af de enkelte breve noteres i myndighedens journalsystem.

Det bemærkes, at det vil være ressourcekrævende, hvis der stilles krav om, at sager eller akter skal beskrives nærmere i myndighedens journalsystem.

Styrelsen foreslår således, at de krav til dokumentbetegnelser, der er anført i betænkningen, lempes ved udarbejdelsen af et eventuelt lovforslag.

## **Diverse**

Det vil øge læsbarheden af den foreslåede bestemmelse i § 28, stk. 2, nr. 1, hvis "det" ændres til "meddelelse af aktindsigt" eller lignende.

I den foreslåede § 37, stk. 2, 2. pkt., bør kommaet efter "modtagelsen af klagen" udgå.

I relation til den foreslåede § 40, stk. 1, nr. 1, om tungtvejende grunde til at afslå en anmodning om fremsendelse af dokumenter pr. e-mail bemærkes, at indeholder dokumenterne personoplysninger m.v., må de kun sendes pr. e-mail, hvis dette kan ske gennem en sikker forbindelse.

Efter den foreslåede bestemmelse i § 6 skal en virksomhed, der udfører opgaver for det offentlige, løbende give den pågældende offentlige myndighed oplysninger om udførelsen af opgaverne. Efter den foreslåede ikrafttrædelsesbestemmelse i § 42 omfatter denne "oplysningspligt" også opgaver, der ved lovens ikrafttræden allerede er blevet "udliciteret" til en privat virksomhed. Det bør overvejes, om det vil være foreneligt med en udlicite-

ringsaftale mellem en virksomhed og en myndighed, at virksomheden pålægges en sådan pligt.

\*\*\*

Styrelsen uddyber gerne ovenstående bemærkninger, hvis det ønskes.

Med venlig hilsen  
***Familiestyrelsen***

Lars Thøgersen

## Vedrørende betænkning nr. 1510 om offentlighedsloven

**FTF finder overordnet, at der på en række områder er tale om et udmærket udkast til ny offentlighedslov. Imidlertid synes det yderst kritisabelt – og i decideret modstrid med hensynene oplyst i lovudkastets § 1 – at adgangen til aktindsigt i dokumenter og oplysninger der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer, påtænkes indskrænket i forbindelse med lovgivningsprocessen. Disse forslag til ændringer synes så alvorlige, at FTF ikke på det foreliggende grundlag – og efter en samlet vurdering – kan tilslutte sig kommissionens udkast til ny offentlighedslov.**

**FTF henviser herudover til bemærkningerne nedenfor for en nærmere gennemgang i relation til lovudkastets enkeltelementer.**

---  
 FTF har den 18. november 2009 modtaget Justitsministeriets skrivelse af 17. november 2009 vedrørende høring over betænkning om offentlighedsloven. FTF har som følge heraf sendt kommissionens betænkning med tilhørende forslag til ny offentlighedslov til høring blandt vore medlemsorganisationer. Blandt andet på baggrund af de indkomne bemærkninger, har FTF herefter følgende kommentarer:

Det er FTF's opfattelse, at kommissionens forslag på en lang række punkter fremstår som en klar forbedring af den eksisterende retsstilling, hvorimod der på andre er tale om, at FTF – i lighed med Kommissionens mindretal – har en række retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

For så vidt angår de enkelte elementer af Kommissionens udkast til ny offentlighedslov henvises til det nedenfor anførte. Det bemærkes, at FTF i relation til betænkningens og lovforslagets enkeltdele har valgt at benytte den systematik som fremgår af betænkningens kapitel 2, hvorfor vores kommentarer er opført i henhold til samme systematik (men med henvisning til udkastets §§):

### Ad indsættelsen af formålsbestemmelse (kapitel 8):

FTF kan tilslutte sig, at der indsættes en formålsbestemmelse (§ 1), hvorefter formålet med åbenhed understreges, ligesom det accentueres, at loven skal understøtte informations- og

ytringsfriheden, borgernes deltagelse i demokratiet, offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning, mediernes formidling af information til offentligheden og tilliden til den offentlige forvaltning. Herudover tilslutter FTF sig, at hensynene til åbenhed i videst muligt omfang skal varetages ved valg, etablering og udvikling af nye IT løsninger, da dette forekommer tidssvarende.

#### Ad Lovens anvendelsesområde (kapitel 9):

Det er positivt, at der sker en udvidelse af lovens organisatoriske anvendelsesområde til tillige at omfatte KL, Danske Regioner og selskaber mv. (§§ 3, 4 og 5), i det omfang sidstnævnte i henhold til lov har fået tillagt beføjelser til at træffe afgørelse. Herudover konstaterer FTF med tilfredshed, at det i betænkningens kapitel 9, punkt 6.12.3.1 er anført, at både Kommunernes Lønningsnævn såvel som Regionernes Lønnings og Takstnævn er omfattet af offentlighedsloven.

For så vidt angår lovforslagets § 4, stk. 1, mener FTF dog, at lovforslaget bør præciseres, således at det af lovtæksten kommer til at fremgå, at denne ikke alene skal finde anvendelse for al virksomhed der udøves af selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder, men at dette tillige skal være tilfældet, såfremt danske myndigheder har ejerandele i et omfang der sikrer disse fuld kontrol over selskabet.

#### Ad identifikationskravet og uforholdsmæssigt ressourceforbrug (kapitel 12):

FTF kan tilslutte sig forslaget om, at en aktindsigtsansøger ikke længere skal have specifikt forhåndskendskab til den sag eller det dokument der søges aktindsigt i (lovudkastets § 9). Omvendt synes det rimeligt, at en forvaltningsmyndighed skal kunne afslå en anmodning om aktindsigt, såfremt behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

#### Ad Dataudtræk og databeskrivelse (kapitel 13):

FTF kan tilslutte sig kommissionens forslag om fremtidig mulighed for dataudtræk af oplysninger fra offentlige myndigheders databaser (lovudkastets §§ 11 og 12). Skønt forslaget ikke som sådan giver mulighed for aktindsigt i offentlige myndigheders databaser, er det dog positivt, at der bliver mulighed for at få udtræk af oplysninger der ligger i sådanne databaser. Dette vil medføre nye muligheder for dataanalyser, som efter FTF's opfattelse kan styrke indsigten i samfundsforhold.

#### Ad Forsøgsordning med en åben postliste (kapitel 23):

FTF kan tilslutte sig forsøgsordningen med en åben postliste (lovudkastets § 16).

#### Ad Pligtmaessig journalisering (kapitel 25):

FTF kan tilslutte sig, at den journaliseringspligt som allerede følger af det ulovbestemte krav om "god forvaltningsskik", nu kodificeres i offentlighedslovens § 15.

#### Ad Aktiv informationspligt (kapitel 15 og 24):

FTF støtter Kommissionens forslag om, at myndigheders aktive informationspligt lovfæstes, herunder i relation til oplysninger om udgifter og aktiviteter (lovudkastets § 17). Det er imidlertid beklageligt, at forslaget ikke samtidig udstrækkes til at omfatte ministres aktive informationspligt, således at også de øverste politiske forvaltningschefer underlægges den offentlighed som borgerne altid af kontrolhensyn må have krav på i et demokratisk samfund. FTF støtter på denne baggrund mindretallets udtalelse.

#### Ad Offentlighedsportal (kapitel 24):

FTF kan tilslutte sig Kommissionens forslag om en offentlighedsportal (lovudkastets § 18).

#### Ad Meroffentlighedsprincippet (kapitel 20):

FTF kan tilslutte sig Kommissionens forslag om meroffentlighed (lovudkastets § 14), hvorefter en forvaltningsmyndighed i forbindelse med en begæring om aktindsigt får *pligt* til at overveje, hvorvidt der kan gives yderligere aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

#### Ad Offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser (kapitel 15-17):

*For så vidt angår kommissionens forslag til udvidelse af aktindsigten bemærkes følgende:*

FTF kan tilslutte sig, at der i straffesager foreslås adgang til aktindsigt i relation til bødeforlæg til juridiske personer (selskaber mv.), ligesom FTF støtter ret til aktindsigt i myndigheders interne arbejdsdokumenter i det omfang disse indeholder en systemiseret gengivelse af praksis på bestemte områder (lovudkastets §§ 19 og 26).

For så vidt angår forslaget om aktindsigt i en forvaltningsmyndigheds øverste ledelses ansættelseskontrakter (§ 21) i det omfang sådanne kontrakter indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer, bemærkes, at forslaget bløder op på princippet i lovens § 2, stk. 2, hvorefter offentlighedsloven ikke gælder for sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste. FTF tilslutter sig dog forslaget under forudsætning af, at det i administrationen af bestemmelsen fastholdes, at der i overensstemmelse med de overordnede principper for aktindsigt i enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste, ikke gives aktindsigt i de af kontraktens oplysninger der afspejler lederens eventuelle personlige målsætninger eller lignende. Med henblik på at sikre dette, bør det overvejes at tilrette den foreslåede bestemmelse til ny § 21, stk. 4 i overensstemmelse hermed.

*For så vidt angår kommissionens forslag til indskrænkning af aktindsigten bemærkes herudover følgende:*

FTF tilslutter sig, at der indføres en bestemmelse (§ 24), hvorefter der – bortset fra i sager om konkrete forvaltningsafgørelser – som udgangspunkt ikke er ret til aktindsigt i interne dokumenter og oplysninger, der i forbindelse med ministerbetjening udveksles mellem ministerier, mellem styrelser, mellem et ministerium og en underliggende styrelse eller mellem et ministerium og en styrelse under et andet ministerium. Dette skyldes, at dokumenterne og oplysningerne udveksles i forbindelse med *forberedelsen* af en sag. Hertil kommer, at nye tværfaglige samarbejdsformer *nødvendiggør* og *tilsiger*, at fritagelsen fra adgangen til aktindsigt i relation til interne arbejdsdokumenter og oplysninger *bør* udstrækkes til også at finde anvendelse når arbejdet foregår tværministerielt. FTF mener, at der er et sagligt arbejdsmæssigt hensyn at varetage over for de offentlige ansatte, der som medarbejdere er sat til at løse en konkret opgave. Denne opgavevaretagelse – der ofte vil indebære tanker og oplysninger af foreløbig karakter – *bør* således kunne foregå uden offentlighedens indsigt, idet dette ofte vil give et fordrejet billede i forhold til det endelige resultat (der omvendt vil være omfattet af aktindsigten, jf. tillige nedenfor vedrørende § 29, stk. 1, 1. pkt.). I modsat fald vil risikoen være, at offentligt ansatte vil være (unødigt) tilbageholdende med at tænke i nye baner, eller bringe kontroversielle oplysninger til torvs. Dette til skade for kvaliteten i det materielle indhold af arbejdsprocessen, samt uden interesse for samfundet i øvrigt.

Modsætningsvist kan FTF ikke på det foreliggende grundlag tilslutte sig, at der i loven indsættes en bestemmelse (§ 27, nr. 2) hvorefter der ikke er ret til aktindsigt i dokumenter og oplysninger, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller tilsvarende politisk proces. I forhold til formålsbestemmelsen i lovudkastets § 1, synes der at være tale om et forslag, som helt fundamentalt strider mod intentionerne heri. Dette harmonerer på ingen måde med ønsket om en videre grad af åbenhed med henblik på at sikre offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning, tilliden til den offentlige forvaltning, mediernes formidling af information til offentligheden og borgernes deltagelse i demokratiet, jf. § 1. Snarere tværtimod. FTF kan følgelig ikke tilslutte sig et lovforslag som i forhold til den eksisterende retsstilling fremstår som en klar forringelse på så helt centrale områder. Herudover kan FTF ikke tilslutte sig, at adgangen til aktindsigt i folketingsmedlemmers kalendere indskrænkes. Det turde således sige sig selv, at det af hensyn til lovgivningsprocessen i et demokratisk samfund er væsentligt med størst mulig åbenhed. I denne sammenhæng er lovudkastet derfor et skridt i den forkerte retning. Det er efter FTF's opfattelse således ikke et tilstrækkeligt vægtigt argument for at indskrænke adgangen til aktindsigt, at man fra kommissionsflertallets side ønsker, i videre omfang at beskytte og understøtte hensynet til den politiske beslutningsproces og den fortrolige dialog regering og forligspartier imellem. Hertil kommer, at FTF ikke mener, at offentligheden vil modtage tilstrækkelig information igennem høringsfasen. Det er således et velkendt aspekt af enhver demokratisk

proces, at det er i forbindelse med selve (den materielle) debat(ten) om et givent lovforslag, at meninger og tanker brydes, idet der i denne fase ofte fortsat vil være mulighed for at opnå *real*/indflydelse i kraft af mulig påvirkning af beslutningstagerne. En mulighed der – som oftest – ikke længere eksisterer (de-facto) i forbindelse med en efterfølgende (formel) høringsfase, hvor det politiske flertal for et givent lovforslag allerede vil være etableret. En sådan proces vil derfor skade ønsket om en øget grad af borgerinddragelse, jf. lovens § 1, idet ingen kan for-tænke borgerne i, ikke at deltage i en debat, hvor der ikke længere er mulighed for *real* ind-flydelse. FTF tilslutter sig på denne baggrund kommissionens mindretalsudtalelse i relation til disse aspekter.

For så vidt angår de foreslåede begrænsninger i aktindsigten vedrørende dokumenter og op-lysninger der udveksles mellem KL og Danske Regioner samt disses medlemmer i forbindelse med politiske forhandlinger med staten, eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommu-nale og politiske initiativer, kan FTF tilslutte sig forslaget. Dette skyldes, at der efter FTF's opfattelse er tale om sagligt at beskytte de pågældende aktører i forhandlingssituationer. Endelig kan FTF tilslutte sig forslaget om, at forskere og kunstneres originale ideer og forelø-bige forskningsresultater samt manuskripter, skal kunne undtages fra retten til aktindsigt i det omfang dette er nødvendigt af hensyn til beskyttelse af væsentlige hensyn til de nævnte Inte-resser.

#### Ad interne faglige vurderinger og rådgivningsdokumenter (kapitel 16):

Som logisk konsekvens af det ovenfor anførte, tilslutter FTF sig lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt., hvorefter der gives ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger i *endelig form*, såfremt disse vurderinger er indgået i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentlig redegørelse, handlingsplan eller lignende. FTF kan endvidere tilslutte sig mindretallets udtalelse, hvorefter retten til aktindsigt i interne faglige vurderinger i *endelig form* ikke bør begrænses såfremt de indgår i en sag om et fremsat lovforslag, selvom vurderingen er indeholdt i et dokument der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet i KL eller Dan-ske Regioner (lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt.).

#### Ad Behandlingen og afgørelsen af anmodninger om aktindsigt mv. (kapitel 21-22):

FTF kan tilslutte sig kommissionens forslag (§§ 36, 37, 38 og 39), hvorefter anmodninger om aktindsigt, dataudtræk mv. skal behandles inden 7 arbejdsdage efter de er modtaget. Desu-den er det positivt, at en aktindsigtsafgørelse vil kunne påklages til samme administrative klageinstans som den underliggende sag, i relation til hvilken der begæres aktindsigt. Forsla-get sikrer således en klarhed og "enstrengethed" i den administrative rekurs. Endelig er det fornuftigt, at der i lighed med kravene til sagsbehandlingstid i underinstansen opstilles en sagsbehandlingsfrist på 20 arbejdsdage i klageinstansen. FTF forudsætter i den forbindelse, at der bevilliges forvaltningen de fornødne økonomiske og personalemæssige ressourcer til at

kunne imødekomme og overholde fristerne, da opstillingen af disse i modsat fald synes meningsløs.

Ad Gennemførelsen af aktindsigten (kapitel 22):

FTF kan tilslutte sig lovudkastet (§ 40) i den foreliggende form.

Derudover tilslutter FTF sig i det hele KTO's høringsvar.

--- oo0oo ---

Eventuelle spørgsmål vedrørende ovenstående kan rettes til advokat Jakob Bjerre.

København, den 24. februar 2010



Bente Sorgenfrey

Formand



Justitsministeriet  
Statsretskontoret

e-mailes til [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

Att. Kontorchef Mohammed Ahsan

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

DATO 1. marts 2010  
J.NR. 540.10/22499

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

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

Instituttet skal særligt bemærke følgende:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen  
Direktør

Odense, den 24. februar 2010

**Høringssvar vedr. Justitsministeriets betænkning om offentlighedsloven (bet. nr. 1510)**

Syddansk Universitet er blevet bedt om at fremkomme med et høringssvar om Justitsministeriets betænkning om offentlighedsloven afgivet af Offentlighedskommissionen, 2009 samt det i betænkningen indeholdte udkast til ny offentlighedslov. I den forbindelse er Juridisk Institut blevet anmodet om at bidrage til høringssvaret.

Offentlighedskommissionen blev nedsat den 16. maj 2002. Efter mere end 7 års arbejde afgav kommissionen i efteråret 2009 sin betænkning på i alt 1216 sider. Overvejelserne, der ligger til grund for kommissionens udkast til ny offentlighedslov, er således særdeles gennemarbejdede. De følgende bemærkninger, som Juridisk Institut har fundet anledning til at komme med, må ses i lyset heraf.

Det bemærkes indledningsvis, at det er meget positivt at kommissionens lovudkast på flere punkter udbygger den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning. Særlig er det i den forbindelse relevant at fremhæve følgende ændringer af og nyskabelser i lovudkastet: udvidelsen af offentlighedslovens anvendelsesområde (§§ 3-5), ophævelsen af det subjektive identifikationskrav (§ 9), pligten til at vurdere muligheden for meroffentlighed (§ 14), muligheden for dataudtræk (§11) samt retten til indsigt i praksisoversigter (§ 26, nr. 5) og i interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i et fremsat lovforslag m.v. (§ 29). Hertil kommer, at udkastet ændrer reglerne for behandling og afgørelse af anmodninger om aktindsigt, hvorved behandlingstiden mindskes og klagemulighederne over afgørelser om aktindsigt forbedres, ligesom der gives mulighed for, at den person, der anmoder om aktindsigt, som udgangspunkt kan bestemme i hvilken form aktindsigten skal gives.

Det er positivt, at udkastet til lovforslaget generelt søger at fremme de offentlige myndigheders informationsniveau til borgerne, med indførelse af f.eks. en pligt for offentlige myndigheder til aktiv information om deres virksomhed (§ 17) og oprettelsen af en offentlighedsportal (§ 18).

Som forskningsinstitution er det endvidere glædeligt, at der i lovudkastet er foreslået en kodificering af gældende ret for så vidt angår forskeres og kunstneres originale idéer samt at foreløbige forskningsresultater og manuskripter kan undtages for aktindsigt, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til de nævnte interesser, jf. lovudkastets § 33, nr. 4.

I følge udkastet til ny offentlighedslov indføres der som nævnt en ret til at få udtræk af oplysninger, der findes i databaser, jf. lovudkastets § 11. Dette er ud fra en forskningsmæssig synsvinkel en meget positiv nyskabelse.

I takt med udviklingen af den offentlige sektor, hvor offentlige opgaver i stigende grad varetages af ikke-offentlige institutioner, er det positivt, at der i udkastet til lovforslaget lægges op til en udvidelse af lovens anvendelsesområde. Man kan i den forbindelse stille spørgsmålstegn ved, om netop kravet om 75 % ejerskab er den rigtig procentsats (§ 4) eller om det vil være muligt tillige at omfatte selskaber med en mindre grad af offentligt ejerskab.

Samtidig med udvidelsen af anvendelsesområdet lægges der i udkastets § 6 op til, at virksomheder, der får overladt opgaver (der ikke er afgørelsessager, jf. § 5), som efter lovgivningen påhviler det offentlige, fremover løbende skal give myndighederne oplysninger om udførelsen. Virksomhederne vil være uden for offentlighedslovens anvendelsesområde, men de oplysninger, som virksomhederne løbende giver til myndighederne, vil der efterfølgende kunne søges aktindsigt i hos myndigheden. Det er positivt at denne pligt indføres, men som det anføres i bemærkningerne til bestemmelsen, er der overladt myndighederne en bred margin med hensyn til vurderingen af, hvilke oplysninger der skal indhentes. Det ville være ønskeligt om det i højere grad havde været muligt at sikre indsigt i disse virksomheders opgavevaretagelse.

Som det adskillige steder kommer til udtryk i Offentlighedskommissionens betænkning, er det vigtigt at være opmærksom på behovet for at finde en balance mellem på den ene side hensynet til den interne og den politiske beslutningsproces og hensynet til at sikre et rum for ministres politiske ageren, herunder behovet for, at ministre i en vis udstrækning kan rådgives af deres embedsmænd, uden at dette kan danne grundlag for offentliggørelse, og på den anden side offentlighedens behov for indsigt i et demokratisk samfund. I det i betænkningen indeholdte lovudkast er der imidlertid grund til at overveje, om ikke balancen tipper og hensynet til offentlighedens generelle interesser nedtones. I den sammenhæng henvises særligt til udkastets §§ 24, 25 og 27. Dette skal blandt andet ses i lyset af, at den parlamentariske tradition i en vis grad har ændret sig, således at f.eks. lovudkast ofte forberedes og forhandles på plads i mere lukkede fora,

hvorved den primære behandling af lovforslaget ofte ikke som tidligere sker i folketingsalen. Hvis offentlighedens indsigt i det materiale, der ligger til grund for forhandlinger om et lovforslag, bliver undtaget fra aktindsigt, bliver offentlighedens forståelse af den enkelte lov samt dens baggrund og hensyn reduceret. Dette kan være et demokratisk problem, ligesom det ud fra et juridisk synspunkt kan begrænse værdien af lovforarbejder.

Den øgede mulighed for undtagelse fra aktindsigt af dokumenter, herunder særligt dokumenter der udarbejdes i forbindelse med ministerbetjening (jf. §§ 23 og 24), gør behovet for retten til meddelelse af faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger (ekstraheringspligten, jf. § 28) endnu større. Dette bliver særlig væsentligt, da det meget brede begreb "ministerbetjening" risikerer at udvide området for undtagelse af aktindsigt. Derfor er det betænkeligt, at der i udkastet er indsat en mulighed for at nægte ekstrahering af oplysninger i det omfang, det vil indebærer et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (§ 28, stk. 2, nr. 1). Vurderingen heraf vil blive foretaget af den enkelte myndighed. Der er ingen tvivl om, at anmodninger om aktindsigt i flere tilfælde vil være en ressourcemæssig belastning for den enkelte myndighed. Men heroverfor skal ses hensynene til demokratiet, offentlighedens generelle interesse i indsigt i offentlige myndigheders virksomhed og muligheden for kontrol og derved tillid til den offentlige forvaltning. Der lægges i bemærkningerne til bestemmelsen op til et snævert anvendelsesområde for denne undtagelse, ligesom det anføres, at såfremt der kan godtgøres en særlig interesse i sagen vil myndigheden uanset sagens omfang være forpligtet til at foretage ekstrahering. En sådan interesse vil medier og forskere i almindelighed antages at have. Disse bemærkninger til fortolkningen af bestemmelsen er positive, men der er fortsat grund til at forholde sig kritisk til en så bredt formuleret undtagelsesbestemmelse.

Afslutningsvis bemærkes generelt, at det nye udkast til offentlighedslov ikke gør loven lettere at forstå og anvende. Dels er lovudkastet meget detaljeret og dets opbygning i sig selv kompliceret, dels indeholder lovudkastet adskillige begreber, som åbner op for en høj grad af fortolkning, f.eks. "ministerbetjening", jf. § 23 og 24 og "ministerrådgivning", jf. § 29, stk. 1. Med det nye udkast til offentlighedslov bliver loven således forholdsvis vanskelig at forstå for borgere og journaliser og generelt kompliceret at arbejde med.



KOMMUNALE TJENESTEMÆND  
OG OVERENSKOMSTANSATTE  
LØNGANGSTRÆDE 25, 1  
1468 KØBENHAVN K  
TLF. 33 11 97 00 - FAX 33 11 97 07  
www.kto.dk - E-mail: kto@kto.dk

Jmt. modt.

Akt.nr. 66

- 1 MRS. 2010

Justitsministeriet  
Statsretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Sagsnr.: 2128.2  
HH  
Direkte tlf.nr.: 3347 0624  
26. februar 2010

### Vedr.: Høring over betænkning om offentlighedsloven

KTO har ved brev af 17. november 2009 modtaget betænkning om offentlighedsloven (betænkning nr. 1510/2009) i høring.

KTO skal kvittere for, at de hørte organisationer har haft en så rimelig og hensigtsmæssig frist til at komme med bemærkninger til den omfattende betænkning.

KTO vurderer, at betænkningens anbefalinger og lovudkastet som udgangspunkt ikke har betydning for løn- og ansættelsesvilkårene for de ansatte i kommuner og regioner.

På et enkelt punkt finder KTO dog alligevel anledning til at komme med en enkelt bemærkning.

Bemærkningen knytter sig til lovudkastets § 21, stk. 4. Med forslaget til en ny § 21, stk. 4, blødes der i et begrænset og afgrænset omfang op på hovedprincippet om, at der ikke kan opnås aktindsigt i sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste. Med § 21, stk. 4 foreslås det, at der skal meddeles aktindsigt i oplysninger i den øverste ledelseskontrakt om de *overordnede prioriteringer*. Adgangen skal gælde for de øverste ledelseskontrakter på både det statslige, det kommunale og det regionale område.

Det præciseres i bemærkningerne til bestemmelsen, at udtrykket den øverste ledelseskontrakt omfatter den resultatlønskontrakt, der gælder for den ansatte leder af en i formel (organisatorisk) forstand selvstændig myndighed. Det præciseres endvidere, at bestemmelsen alene giver ret til indsigt i den øverste ledelseskontrakt, i det omfang den pågældende kontrakt indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds *overordnede prioriteringer*. Umiddelbart efter præciseres det, at bestemmelsen derimod *ikke* giver ret til de dele af kontraktens oplysninger, der afspejler lederens eventuelle *personlige målsætninger* eller lignende.

KTO har ikke indvendinger imod den foreslåede bestemmelse, men skal understrege, at det er afgørende vigtigt, at der i administrationen af bestemmelsen fastholdes, at der i overensstemmelse med de overordnede principper for aktindsigt i enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste ikke gives aktindsigt i de dele af kontraktens op-

2009-2010-0251

lysninger, der afspejler lederens eventuelle personlige målsætninger eller lignende. Med henblik på at sikre dette, kan det overvejes at indskrive dette mere eksplicit i den foreslåede § 21, stk. 4.

Af bemærkningerne til lovudkastets § 21, stk. 4 fremgår det, at bestemmelsen tager sigte på de resultatlønskontrakter, som bl.a. er indgået for kommunal- og regionsdirektører. KTO skal for god ordens skyld oplyse, at der ikke kan indgås egentlige resultatlønskontrakter for kommunal- og regionsdirektører, idet lønnen for disse stillinger udelukkende er centralt fastsat, og dermed ikke åbner mulighed for resultatløn. Dette er naturligvis ikke til hinder for, at der kan indgås ledelseskontrakter uden løntillæg.

KTO skal samtidig henvise til eventuelle høringsvar fra LO, FTF og AC.

Med venlig hilsen



Helle Basse



Henrik Højrup Hansen





Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
jm@jm.dk

## Høring over betænkning om offentlighedsloven

Justitsministeriet har med brev af 17. november 2009 (sagsnr. 2009-760-0252) fremsendt Offentlighedskommissionens betænkning om offentlighedsloven og bedt om en udtalelse herom.

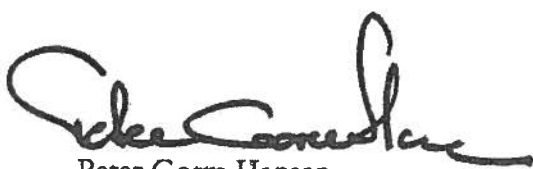
KL er enig i betænkningens mål om øget åbenhed i den offentlige forvaltning. KL kan tilslutte sig betænkningen, dog således, at KL's bestyrelse finder det utilfredsstillende, at rådgivningen af borgmestre ikke direkte af lovgivningen er undtaget for retten til indsigt, mens dette gør sig gældende for rådgivningen af ministre og for rådgivningen af politikere i Danske Regioner og i KL.

KL finder også anledning til at pege på, at det i betænkningen indeholdte lovudkast i givet fald må antages at ville medføre et betydeligt behov for tilførsel af ressourcer til kommunerne.

I forbindelse med overvejelser om ikrafttrædelsestidspunkt vil KL gøre opmærksom på, at der er behov for tid til omfattende undervisning af kommunale medarbejdere, samt, at der ligeledes inden ny lovgivning træder i kraft, skal være truffet beslutning om, hvilke selskaber, der ikke skal omfattes af loven.

Med venlig hilsen

  
Erik Fabrin

  
Peter Gorm Hansen

Den **01 MRS. 2010**

Jnr 01.12.04 P19  
Sagsid 000212005

Ref VVI  
vvi@kl.dk

Weidekampsgade 10  
Postboks 3370  
2300 København S

Tlf 3370 3370  
Fax 3370 3371

[www.kl.dk](http://www.kl.dk)

1/1



KØBENHAVNS  
RETSHJÆLP

Akt.nr. 35

Smt. modt.  
12 FEB. 2010

Justitsministeriet  
Lovafdelingen  
Statsretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

J.nr. KCH 44422

10. februar 2010

**Deres journalnr. 2009-760-0252 Høring over betænkning om offentlighedsloven.**

Københavns Retshjælp henviser til Justitsministeriets brev af 17. november 2009.

Retshjælpen skal meddele, at den fremsendte betænkning og deri indeholdte lovudkast ikke giver Retshjælpen anledning til at udtale sig.

Venlig hilsen

Københavns Retshjælp

Henrik Bitsch  
Kontorchef

Københavns Retshjælp  
Stormgade 20, 1. sal  
1555 København V

Telefon 33 11 06 78  
Telefax 33 11 53 60

Internet [www.retshjaelpen.dk](http://www.retshjaelpen.dk)  
Girokonto 6 47 08 90

Åbningstider:  
Mandag-torsdag  
kl. 18.30-21.00

Fredag  
kl. 18.30-20.00

Rådgivning begynder kl. 19.00

*Personlig eller telefonisk  
henvendelse vedrørende denne sag  
kan kun ske på onsdage.*

LANDSFORENINGEN AF  
FORSVARSADVOKATER

Jmt. Mdt.

18 MRS. 2010

Akt.nr. 9i

FORMAND:  
HENRIK STAGETORN  
ST. STRANDSTRÆDE 21  
1255 KØBENHAVN K  
TLF. 33 12 46 11  
FAX 33 12 84 45  
E-MAIL: HS@STAGETORN.DK

SEKRETARIAT:  
AMAGERTORV 11, 3.  
1160 KØBENHAVN K  
TLF. 33 15 01 02  
GIRO 735 02 01  
E-MAIL: ER@HOMANNLAW.DK

Justitsministeriet  
Lovafdelingen  
Statsretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 Kbh. K

Amagertorv 11  
17. marts 2010  
ER/bn  
Direkte tlf.: 33 36 70 44

Vedr.: Sagsnr. 2009-760-0252. Høring over Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven.

---

Justitsministeriet har med skrivelse af den 17. november 2009 anmodet Landsforeningen om en udtalelse vedr. ovennævnte høring.

Bestyrelsen har fået udsendt betænkningen og er bekendt med Advokatrådets svar, som bestyrelsen kan tiltræde.

Med venlig hilsen  
  
Elsebeth Rasmussen

2009-760-0252,

# Københavns Byret



Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Præsidenten  
Domhuset, Nytorv  
1450 København K.  
Tlf. 33 44 80 00  
Fax 33 44 84 88  
CVR 21 65 95 09  
[administration.kbh@domstol.dk](mailto:administration.kbh@domstol.dk)  
J. nr. 9099.2009.53

Dato 26. februar 2010

Ved brev af 17. november 2009 har Justitsministeriet anmodet om en udtalelse over betænkningen om offentlighedslovens anbefalinger og lovudkast (betænkning nr. 1510/2009).

Jeg skal i den anledning på byretspræsidenternes vegne oplyse, at forslaget ikke giver byretterne anledning til at fremkomme med bemærkninger.

Der henvises til J. nr. 2009-760-0252.

Med venlig hilsen

Søren Axelsen

Vestre Landsret  
Præsidenten

Akt.nr. 31



Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

J.nr. 40A-VL-60-09  
Den 09/02-2010

Justitsministeriet har i brev af 17. november 2009 (Sagsnummer 2009-760-0252) anmodet om en udtalelse om betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven.

Sagen er forelagt landsrettens dommere i forbindelse med et plenarmøde den 5. februar 2010, og jeg skal herefter udtale, at betænkningen ikke giver landsretten anledning til bemærkninger.

Dette svar sendes alene elektronisk og til [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk).

Med venlig hilsen

Bjarne Christensen

2009-760-0252

Østre Landsret  
Præsidenten

Jmt. modt.  
12 FEB 2010

Akt.nr. 34



Den 11 FEB. 2010  
J.nr. 40A-ØL-63-09  
Init. mbm

Justitsministeriet  
Lovafdelingen  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Justitsministeriet har ved brev af 17. november 2009 (sags.nr. 2009-760-0252) anmodet om en udtalelse over betænkningen om offentlighedslovens anbefalinger og lovudkast (betænkning nr. 1510/2009).

I den anledning skal jeg meddele, at udkastet ikke giver landsretten anledning til bemærkninger.

Med venlig hilsen

  
Bent Carlsen

  
Ellen Busck Forsbo



## RETSPOLITISK FORENING

### HØRINGSSVAR

fra Retspolitisk Forening

vedrørende betænkning 1510/2009  
(betænkning om offentlighedsloven)

Justitsministeriets sagsnr. 2009-730-1026

Det er en afgørende forudsætning for fastholdelse og udvikling af demokratiske institutioner, at offentligheden har adgang til information om offentlige institutioners virksomhed. Enhver form for demokratisk kontrol med udøvelse af magt hviler på adgangen til indsigt i magtudøvernes aktiviteter. Det er således en yderst vigtig opgave at udforme den lovgivning og de forarbejder, der ligger til grund herfor.

Derfor skal det ikke kritiseres, at offentlighedskommissionen har brugt knapt 8 år på arbejdet. Det uhyre omfattende arbejde er dokumenteret i en to binds-betænkning, der ganske detaljeret afspejler kommissionens diskussioner, overvejelser og resultater. Netop på grund af offentlighedslovens centrale betydning for kontrollen med udøvelsen af den udøvende magt er det væsentligt, i konkrete situationer og ved generel analyse, at kunne gå tilbage til lovens tilblivelseshistorie og bl.a. forstå dens bestemmelser på den baggrund. Dette giver betænkningen en overordentlig god mulighed for i kraft af en uhyre detaljeret og grundig gennemgang af eksisterende praksis og en tilsvarende pertentlig beskrivelse af kommissionens forslag.

Retspolitisk Forenings høringssvar er udformet i overensstemmelse med den systematik, der er anvendt i betænkningens kapitel 2, afsnit 4, der angiver den sammenfattende oversigt over kommissionens lovudkast, idet foreningen kan tilslutte sig den valgte opdeling i henholdsvis udbygning og begrænsninger i den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i forvaltningen.

Foreningens kommentarer er anført umiddelbart i tilslutning til de enkelte punkter. Hvor intet andet er anført tilslutter foreningen sig lovudkastets affattelse.

#### **1. Udbygning.**

1. Angivelse af, hvilke formål som offentlighedsordningen varetager (lovudkastets § 1, stk. 1).

*Det er væsentligt, at offentlighedsloven nu tilføjes en formålsbestemmelse. Den foreslåede ordlyd fremhæver ganske vist ikke meget andet end de hensyn, der hele tiden har ligget bag den*

*nugældende lov. Ikke desto mindre fremtræder en kodificering af disse principper som en tydeliggørelse og generel afklaring, som ved fortolkningen af lovens øvrige bestemmelser spiller en vigtig rolle. Kommissionen fremhæver i bemærkningerne til denne bestemmelse, at formålsbestemmelsen ikke uden videre kan lægges til grund for fortolkningen af lovens undtagelsesbestemmelser. Det er naturligvis rigtigt, men almindelige regler for formålsfortolkning og en naturlig forståelse af en lovs formål tilsiger, at en formålsbestemmelse i alle fortolkningssituationer bør inddrages. Vægtningen heraf sammenholdt med eksempelvis bestemmelser, der undtager aktindsigt f.eks. af beskyttelseshensyn, kan og skal i sagens natur være forsigtig.*

*Det forekommer i denne sammenhæng relevant at påpege, at de såkaldte spindoktorer (presserådgivere), hvis virksomhed fortrinsvis består i kommunikationsrådgivning og etablering af kontakter til medierne, er omfattet af loven. Disse særlige rådgiveres kommunikation med interesseorganisationer, medier, folketingsmedlemmer og partier må således ikke være uden for den demokratiske kontrol, som offentlighedsloven skal sikre.*

2. Fremhævelse af, at myndighederne mv. skal sørge for, at hensynet til åbenhed i videst muligt omfang varetages ved etablering mv. af nye IT-løsninger (lovudkastets § 1, stk. 2).

*Uagtet, at dette kan udledes af lovudkastets stk. 1. er det væsentligt, at det udtrykkeligt fastslås, at åbenhedsprincippet også gælder ved etablering af IT-løsninger. Dette er ligeledes en logisk konsekvens af lovudkastets § 11 om ret til sammenstilling af oplysninger i databaser.*

3. Udvidelse af lovens anvendelsesområde til også at omfatte KL og Danske Regioner (lovudkastets § 3, stk. 1, nr. 3).

*Foreningen finder, at en inddragelse af de kommunale foreninger under lovens område er en betydelig gevinst, som klart understreger den offentligretlige karakter af KL's og Danske Regioners virksomhed.*

4. Udvidelse af lovens anvendelsesområde til at omfatte selskaber, institutioner mv., i det omfang de træffer afgørelse i det offentliges sted (lovudkastets § 5).

5. Udvidelse af lovens anvendelsesområde til at gælde for ikke børsnoterede selskaber, hvor det offentlige ejer mere end 75 pct. af ejerandelene (lovudkastets § 4).

*Selskabsgørelsen af en række offentlige service- og forsyningsaktiviteter har skabt et behov for, at disse selskaber inddrages. Det er derfor meget tilfredsstillende, at dette nu sker. Det er imidlertid uklart, hvorfor der er foretaget en begrænsning til en offentlig ejerandel på mere end 75 %.*

*Bemærkningerne til bestemmelsen anfører, at en ejerandel på den angivne procentsats må antages at give fuld kontrol over selskabet. Dette er utvivlsomt rigtigt, men en ejerandel på 51 % må også antages at skabe fuld kontrol. Bemærkningerne anfører yderligere til støtte for den valgte procentsats, at tjenestemænd fortsat vil være forpligtet til at gøre tjeneste i sådanne selskaber. Hvorfor tjenestemænds ansættelsesforpligtelser skal spille ind i relation til at fastholde en nødvendig åbenhed ved overgang til selskabsgørelse af offentlige aktiviteter forekommer ikke indlysende. Det helt afgørende kriterium må være, at den offentlige ejerandel har en sådan størrelse, at der er tale om, at det offentlige har bestemmende indflydelse på selskabets dispositioner. Såfremt der skal fastlægges en bestemt procentandel af ejerforholdet, er 51 %*



*utvivlsomt fuldt tilstrækkelig til at konstatere bestemmende indflydelse, og det vil det formentlig også være ved lavere procentandele.*

*Det fremgår videre, at bestemmelsen ikke gælder for børsnoterede virksomheder. Medmindre kommissionen anser reglerne i værdipapirhandelsloven samt børslovgivningen i øvrigt for tilstrækkelige med hensyn til åbenhed og offentligt indsyn i et selskabs dispositioner, er denne undtagelse ikke forståelig. Det fremgår af betænkningen (s. 307) og bemærkningerne til lovudkastet, at aktindsigt vil indebære, at selskabet i så fald skal vurdere, at alle dokumenter og oplysninger, der videregives i medfør af retten til aktindsigt samtidig skal offentliggøres i form af en meddelelse til fondsbørsen. Det forekommer ikke foreningen at være noget afskrækkende argument. Tværtimod vil det styrke sikkerheden for, at kursdannelsen på børsnoterede virksomheders aktier finder sted på et gennemskueligt grundlag. Endelig lægger kommissionen vægt på, at det i almindelighed er et krav fra børserne, at en hovedaktionærs aktieandel er mindre end 75 %. Dette argument bortfalder, såfremt der vælges en lavere procentandel.*

6. Pligt til at sikre, at virksomheder, der får overladt opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige, løbende giver myndigheden oplysninger om udførelsen af opgaverne (lovudkastets § 6).

7. Ophævelse af det subjektive identifikationskrav, der erstattes med et krav om angivelse af temaet for aktindsigtsanmodningen, dog således at en myndighed kan undlade at behandle en anmodning om aktindsigt i det omfang, det vil udgøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (lovudkastets § 9).  
*Afslag på behandling af anmodning om aktindsigt under henvisning til, at det vil udgøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, forekommer at være en meget vid og ukontrollerbar udvej for at undgå at behandle anmodninger om aktindsigt. Det fremgår af bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse, at såfremt der godtgøres en særlig interesse (f.eks. massemedier og forskningsinstitutioner) i sagerne eller dokumenterne, vil myndigheden dog i almindelighed være forpligtet til at behandle anmodningen uanset sagens eller dokumenternes omfang. Dette findes at være så væsentlig en tilføjelse, at den bør fremgå af lovudkastets tekst.*

8. Ret til at få foretaget en sammenstilling af oplysninger ved brug af enkle kommandoer i myndighedernes databaser, såkaldt dataudtræk (lovudkastets § 11).

9. Ret til at få indsigt i den databeskrivelse, der knytter sig til en database (lovudkastets § 12).  
*Foreningen finder, at disse forslag er centrale og vigtige samt en logisk følge af formålsbestemmelsens angivelser i § 1, stk. 2.*

10. Pligt for myndighederne til af egen drift at overveje meroffentlighed (lovudkastets § 14, stk. 1).

11. Udvidelse af meroffentlighedsprincippet til også at omfatte sager undtaget fra aktindsigt (lovudkastets § 14, stk. 2).

12. Lovmæssig regulering af myndighedernes pligt til at foretage journalisering (lovudkastets § 15).  
*Foreningen anser en tydeliggørelse af meroffentlighedsprincippet for særdeles betydningsfuld. Det bør dog udtrykkeligt fastslås, at det i svaret på anmodningen om aktindsigt skal angives, at myndigheden har overvejet meroffentlighed, og såfremt der ikke er givet aktindsigt efter denne bestemmelse, skal dette begrundes.*

13. Etablering af et forsøg med en postlisteordning (lovudkastets § 16).  
*Siden 1985 har dette spørgsmål givet anledning til betydelig debat. Ikke mindst har medierne været overordentlig kritiske overfor det forhold, at det første lovforslags bestemmelse om en bemyndigelse til justitsministeren om fastsættelse af en pligt for myndighederne til at føre postlister udgik i forbindelse med Folketingets behandling. På den baggrund synes det at være en meget forsigtig tilgang til dette spørgsmål at foreslå en forsøgsordning tilvejebragt. Efter foreningens opfattelse er det på nuværende tidspunkt, 25 år efter det første forslag, helt åbenbart, at en postlisteordning bør være obligatorisk. Det kan ydermere begrundes med det forhold, at der såvel i den statslige som den kommunale sektor er sket en betydelig udvikling hen imod åbne postlister, jf. kommissionens betænkning s. 821 ff. Denne udvikling bør fremskyndes, og et lovkrav vil selvsagt være et effektivt instrument hertil. En pligt til udfærdigelse af åbne postlister vil desuden understøttes af forslaget til journaliseringspligt. Pligten til åbne postlister bør omfatte såvel modtagne skrivelser som skrivelser, der udgår fra en myndighed. Postlisterne bør være tilgængelige på myndighedens hjemmeside.*

14. Pligt for myndighederne til løbende at give information om deres virksomhed (lovudkastets § 17).

15. Etablering af en såkaldt offentlighedsportal (lovudkastets § 18).

16. Aktindsigt i bødeforelæg, der er vedtaget af en juridisk person (lovudkastets § 19, stk. 2).

17. Indsigt i den øverste ledelseskontrakt for så vidt angår oplysninger om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed (lovudkastets § 21, stk. 4).

18. Bemyndigelsesbestemmelse om aktindsigt i visse kommunale og regionale interne arbejdsdokumenter (lovudkastets § 23, stk. 3).

19. Ret til indsigt i såkaldte praksisoversigter (lovudkastets § 26, nr. 5).

20. Ret til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i et fremsat lovforslag mv. (lovudkastets § 29, stk. 1).

21. Adgang for den aktindsigtssøgende til som udgangspunkt selv at bestemme, hvordan aktindsigten skal gennemføres (lovudkastets § 40).

22. Indførelse af en 7-arbejdsdages sagsbehandlingsfrist for den myndighed, der modtager en anmodning om aktindsigt mv., men som dog efter omstændighederne kan fraviges (lovudkastets § 36, stk. 2).

23. Ret til at påklage en aktindsigtsafgørelse mv. direkte til den øverste klageinstans (lovudkastets § 37, stk. 1).

24. Indførelse af en 20-arbejdsdages sagsbehandlingsfrist for klageinstansen, som dog efter omstændighederne kan fraviges (lovudkastets § 37, stk. 3).

25. Klagevejledningspligt til tilsynsmyndigheden i forhold til kommunale og regionale aktindsigtsafgørelser mv. (lovudkastets § 38).

26. Ret til særskilt at påklage sagsbehandlingstiden (lovudkastets § 39).

*Ad punkterne 14-26.*

*Foreningen anser de foreslåede bestemmelser for at være væsentlige fremskridt.*

## **2. Begrænsninger.**

1. Undtagelse af alle sager om førelse af en kalender fra retten til aktindsigt (lovudkastets § 22). Der foreligger en mindretalsudtalelse.

*Det kan tiltrædes, at ministerkalendere friholdes for aktindsigt, herunder også overvejelser om meroffentlighed. Det forekommer imidlertid ikke antageligt, at den gældende adgang til aktindsigt i ministerkalendere alene er afløst af en politisk aftale om en ny åbenhedsordning vedrørende*

*forbrug af offentlige midler og deltagelse i aktiviteter samt en statsministeriel vejledning om denne åbenhedsordning. Foreningen finder, at denne åbenhedsordning bør lovfæstes i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslaget.*

2. Undtagelse af interne oplysninger og dokumenter, der udveksles mellem myndigheder i forbindelse med ministerbetjening (lovudkastets § 24).

3. I forbindelse med, at lovens anvendelsesområde er udvidet til også at omfatte KL og Danske Regioner, undtages interne oplysninger og dokumenter, der udveksles mellem KL, Danske Regioner, kommunerne og regionerne i forbindelse med bl.a. økonomiske eller politiske forhandlinger med staten (lovudkastets § 25).

*Foreningen skal ikke udtale sig imod de foreslåede bestemmelser. Der kan givetvis, således som centraladministrationens og kommunernes rolle i den politiske proces har udviklet sig, være behov for bestemmelser af den foreslåede karakter.*

*Betænkningen angiver imidlertid ikke nogen negative erfaringer, der gjort efter den gældende lov. De citerede uddrag af Finansministeriets publikation "Centraladministrationens organisering – status og perspektiver" (s. 593-94 og 595-596) anfører heller ikke problemer med den gældende ordning. Det i citaterne anførte om tiltagende inddragelse af styrelserne i policy-udvikling og lovforberedelse er en udvikling, der har været i gang meget længe, uden at det har givet anledning til overvejelser på grund af krav om aktindsigt.*

*Foreningen har noteret sig, at ekstraheringspligten vedr. faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger udvides til også at omfatte dokumenter, der kan undtages efter de foreslåede bestemmelser i §§ 24 og 25.*

4. Undtagelse af dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces (lovudkastets § 27, nr. 2). Der foreligger en mindretalsudtalelse.

*Forslaget til en sådan bestemmelse forekommer ikke velvalgt og alene begrundet i en politisk praksis, der i vidt omfang afgør indholdet (og vedtagelsen) af lovgivning før fremsættelsen af lovforslag, planer og projekter på forhånd og bag lukkede døre uden offentlighedens indsyn. Dermed skaber bestemmelsen i åbenlys modstrid med lovudkastets formålsbestemmelse et meget væsentligt lukket forum, hvori de afgørende beslutninger træffes uden inddragelse af Folketinget eller dets udvalg. Foreningen finder, at denne yderst problematiske praksis ikke bør lovfæstes og tilslutter sig i øvrigt mindretalsudtalelsen s. 614-615.*

5. Adgang til at nægte at foretage såkaldt ekstrahering af oplysninger fra bl.a. interne dokumenter, i det omfang det vil indebære et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (lovudkastets § 28, stk. 2, nr. 1).

*For så vidt angår udtrykket "uforholdsmæssigt ressourceforbrug" henvises til, hvad foreningen har anført under punkt 7.*

Herudover skal foreningen anføre ad lovudkastets § 29:

*Retspolitisk Forening hilser det velkomment, at der nu indføres en ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i et fremsat lovforslag, offentliggjort redegørelse el.lign. Der sker derved en væsentlig styrkelse af forudsætningerne for en demokratisk debat, hvilket derved bliver en styrkelse i offentlighedens bedømmelse af politiske initiativer.*

Beskrivelsen af bestemmelsens anvendelsesområde i betænkningen s. 626-640 gør imidlertid, at det bliver ganske vanskeligt at fastlægge på grund af de mange indsnævring og præciseringer af bestemmelsens enkelte udtryk, såsom udtrykket "intern faglig vurdering" og "ministerrådgivning". Hertil skal lægges, at en del af de interne faglige vurderinger, der foreligger i endelig form, af kommissionen antages i almindelighed at falde indenfor bestemmelsen i lovudkastets § 14, stk. 2 om meraktindsigt, jf. bemærkningerne i betænkningen s. 635.

Retspolitisk Forening skal først forholde sig til spørgsmålet om, hvornår aktindsigt kan søges. Som anført har kommissionen valgt at lade tidspunktet for fremsættelsen af et lovforslag eller tidspunktet for offentliggørelsen af en redegørelse mv. være afgørende.

I praksis vil dette alene vedrøre lovforslag og forslag til retsforskrifter afledt heraf, da planer og projekter i stat og kommuner, bortset fra kommuneplanprocessen, sjældent gennemgår en så omfattende forberedelse som navnlig større og principielle lovforslag er genstand for.

Udviklingen i den elektroniske kommunikation har imidlertid medført, at meget store mængder udkast til lovforslag lægges ud til en offentlig kommentar. Denne meget væsentlige fremskudte offentlige regelforberedelse medfører et behov for kendskab til baggrundsmaterialet, herunder navnlig interne faglige vurderinger i endelig form. Dette behov imødekommes og har i mange år været imødekommet i kommissions- og udvalgsbetænkninger, hvor kommissoriet har været lovforberedende. Her er alle faglige interne overvejelser/vurderinger af endelig karakter fuldt tilgængelige på dette tidlige tidspunkt i lovforberedelsesprocessen. Det er naturligvis væsentligt, at det senere, når lovforslaget er fremsat, er muligt at se et ministeriums faglige overvejelser over en kommissionsbetænkning og et lovudkast, men disse vil typisk fremgå af et lovforslags bemærkninger eller øvrige dokumenter, der er tilgængelige samtidig med fremsættelsen af et lovforslag.

Foreningen finder det vanskeligt at argumentere for, at den type lovforslag, der forberedes ved afgivelse af sagkyndige betænkninger med lovforberedende sigte i kraft af offentliggørelsen af betænkningen skal fastsætte et tidligere tidspunkt for aktindsigten. Medens andre lovinitiativer, der ikke gennemgår en sådan tilblivelsesproces, først kan give adgang til aktindsigt ved fremsættelsen for Folketinget. Man kan naturligvis heroverfor anføre, at sagkyndige kommissioner og udvalg med lovforberedelse som opgave har en anden status end andre dele af den offentlige forvaltning. Set fra den interesserede offentligheds synspunkt må dette argument forekomme både kunstigt og formalistisk. Dette understreges af, at kommissionen selv (s. 635) fremhæver, at "...interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en lovgivningssag, i almindelighed udleveres efter lovudkastets § 4 stk. 2 om meraktindsigt allerede fra den faktiske offentliggørelse af et udkast til et lovforslag .. på Høringsportalen."

Retspolitisk Forening finder derfor, at tidspunktet for, hvornår aktindsigt kan søges, for så vidt angår lovforslag bør fastlægges til det tidspunkt, der knytter sig til offentliggørelsen af et lovudkast.

For så vidt angår den kommunale forvaltning antager kommissionen, at bestemmelsen ikke finder anvendelse, da "... kommuner og regioner ikke tager et politisk initiativ i bestemmelsens forstand." Dette synspunkt kan ikke tiltrædes. En kommune påbegynder eksempelvis kommuneplanprocessen med offentliggørelse af en helt igennem politisk præget strategiredegørelse. Dernæst følger offentliggørelsen af et forslag til kommuneplan. Dette forslag, der er blevet til bl.a. på baggrund af offentlighedsfasen efter strategiredegørelsen, indeholder overordentlig mange politisk bestemte valg, f.eks. fastsættelse af bebyggelsesprocenter. Tilsvarende gælder lokalplanlægningen og

*sektorplanlægningen. Retspolitisk Forening kan således tilslutte sig mindretalsudtalelsen s. 633-634.*

Dokumenter udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner. Lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led.

*Kommissionsflertallet anfører som de væsentligste argumenter, at der omkring en minister og formandskaberne i de kommunale foreninger findes et behov for politisk "råderum". Denne iagttagelse er utvivlsomt rigtig, men det ses ikke, at dette politiske råderum indsnævres eller i øvrigt forringes, såfremt der gives aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form. Således som kommissionen har afgrænset begrebet "faglige vurderinger" (s. 629) taler denne afgrænsning for aktindsigt. Det fremhæves endda af kommissionen samme sted, "... at interne politiske og strategiske vurderinger samt vurderinger af, hvilken løsning, der anbefales på grundlag af en faglig vurdering, falder udenfor udtrykket". Foreningen kan være enig i disse betragtninger, idet det ønskede politiske råderum netop skabes indenfor den type vurderinger. Sager, der forelægges en minister eller de nævnte formandskaber er vigtige, og det er af væsentlig betydning, at offentligheden får lejlighed til at stifte bekendtskab med den interne faglige rådgivning for derigennem at få et kendskab til det faglige beslutningsgrundlag.*

*Foreningen kan således tilslutte sig mindretallets udtalelse s. 640.*

København, d. 27. februar 2010

Bjørn Elmquist  
formand

Leif Hermann  
medlem af bestyrelsen

Til Justitsministeriet  
Lovafdelingen

Østergade 1, 1. sal  
1100 København K  
Mandag - fredag kl. 10-14

Tlf.: 33 15 30 70  
Mail og hjemmeside:  
post@retssikkerheds-fonden.dk  
www.retssikkerheds-fonden.dk

Dato: 17.02.2010  
Navn: LS  
Side 1 af 3

## Høring over betænkning om offentlighedsloven

### Generelt

Retssikkerhedsfonden kan med nedennævnte reservationer støtte den foreslåede udformning af loven. Hvor udvalget er delt i et mindretal og flertal, støtter man flertallet, der efter fondens opfattelse med sin udformning har taget det fornødne hensyn til den uforstyrrede politiske forberedelsesproces.

### Forslagets Par. 1, Formålsbestemmelsen.

En formålsbestemmelse kan i nogle tilfælde lette den tilsigtede fortolkning, og dermed være af retssikkerhedsmæssig betydning. Det forudsætter imidlertid, at formålsbestemmelsen gengiver lovens intentioner fyldestgørende, så der ikke er en modsætning mellem lovens indhold og formålsbestemmelsen. I nærværende tilfælde indskrænker formålsbestemmelsen sig til at fremhæve de hensyn, der ligger bag ønsket om offentlighed, mens loven i realiteten på de nye områder er udtryk for en nødvendig afbalancering af disse hensyn overfor forretningsmæssige konkurrence- og administrative hensyn. Udvalget er bevidst vejet tilbage for at lade denne realitet komme til udtryk i formålsbestemmelsen (betænkning s. 249). Bestemmelsen har derfor næppe nogen fortolkningsmæssig værdi, og da den under alle omstændigheder er unødvendig, bør det overvejes at lade den udgå.

### Selskaber, Forslagets Par. 4,1

Det har hidtil været således, at selskaber, uanset om de var 100 % offentligt ejede, dog var undtaget fra offentlighedsloven. Udvalget foreslår dette ændret, således at offentlighedsloven skal gælde, hvor mere end 75 % af kapitalen er offentligt ejet (bet. s. 306), og der ikke er tale om et børsnoteret selskab. Retssikkerhedsfonden foreslår at

*Fondens bestyrelse:*  
Prof.dr.jur. (formand), Ole Espersen •  
Prof.lic.jur., Vagn Greve •  
Advokat (H), Christian Harlang •  
Fhv. landsdommer Holger Kallehauge •  
Cand.mag., lic.jur., Preben Willjelm •

*Medlemmer af Forum for retssikkerhed:*  
Prof.lic.jur., Lennart Lyng Andersen •  
Tidl. direktør for Folketinget  
Ole Stig Andersen •  
Advokat (H), Jørgen Ballhausen •  
Prof.dr.jur., Flemming Balvig •  
Landsdommer,  
Hans Henrik Brydesholt •  
Lektor ph.d., Thomas Elholm •  
Advokat (H), Bjørn Elmquist •  
Fængselsinspektør,  
Hans Jørgen Engbo •  
Prof.dr.jur. (formand), Ole Espersen •  
Seniorrådgiver, Jørgen Estrup •  
Prof.lic.jur., Vagn Greve •  
Prof.dr.jur., Jens Vedsted Hansen •  
Advokat (H), Christian Harlang •  
Prof.dr.phil., Hans Hertel •  
Biskop, Kjeld Holm •  
Prof.dr.med., Niels Høiby •  
Advokat (H), Thorkild Høyer •  
Dr.med., Torben Ishøj •  
Prof., Claus Haagen Jensen •  
Fhv. landsdommer,  
Holger Kallehauge •  
Fhv. højesteretsdommer Hans Karde •  
Prof., Ole Krarup •  
Fhv. byretspræsident, Claus Larsen •  
Advokat (H), Helle Lokdam •  
Prof.dr.phil., Anker Brink Lund •  
Prof., Brian Patrick McGuire •  
Prof.dr.jur., Peter Pagh •  
Cand.jur., Ulrich Horst Petersen •  
Fhv. højesteretspræsident,  
Niels Pontoppidan •  
Senior konsulent cand.jur.,  
Lars Adam Rehof •  
Speciallæge, Bente Rich •  
Juridisk rådgiver cand.jur.,  
Therese Rytter •  
Lektor ph.d., Jens Elø Rytter •  
Statsautoriseret revisor,  
Lars Skovgaard Sørensen •  
Journalist, cand.jur., Poul Smidt •  
Prof.dr.jur., Eva Smith •  
Advokat, Sune Skadegaard Thorsen •  
Advokat, Tyge Trier •  
Prof., Per Ole Tråskmann •  
Advokat, Fritz Videbech •  
Cand.mag., lic.jur., Preben Willjelm •  
Specialkonsulent,  
Mandana Zarrehparvar •

### *Fondens formål:*

Retssikkerhedsfonden er almenyttig. Dens formål er at fremme viden om samt forståelse og respekt for retsstatsprincippernes betydning for den demokratiske stat. Dette skal ske blandt andet ved at støtte og inspirere til forskning og formidling, afholdelse af seminarer m.v.

Der er i fondens regi etableret et "Forum for retssikkerhed", hvori der udveksles erfaringer vedrørende udviklinger inden for aktuelle retssikkerhedsområder.

Der søges tilrettelagt en indsats på forskellige områder blandt andet ved udarbejdelse af beskrivelser af udviklingen og diskussioner om dens mulige implikationer for væsentlige retssikkerhedsspørgsmål. Såvel Forum for retssikkerhed som Retssikkerhedsfonden kan tage aktuelle emner op med politikere og myndigheder.



offentlighedsloven kommer til at gælde blot mere end 50 % tilhører det offentlige, og loven ikke udtrykkeligt gør en undtagelse; også selvom der er tale om et børsnoteret selskab.

Man kan spørge, om en udvidelse af offentlighedsloven til selskaber overhovedet har mening, når forvaltningslovens bestemmelser efter sit indhold ikke finder anvendelse. Kan selskabet ikke blot overfor et evt. afdækket forhold henholde sig til, at kontraktsfriheden gælder, og at forholdet derfor ikke har nogen juridiske konsekvenser. Betænkningen behandler dette spørgsmål s. 258ff. Det anføres, at principper (proportionalitet, partshøring), der ligner de forvaltningsretlige, ud fra almindelige retssætninger finder anvendelse på organer, også selvom de falder udenfor de generelle forvaltningslove. Spørgsmålet er uklart, men der er tendens til, at forvaltningsretlige principper omfatter mere end klassiske forvaltningsorganer. En udvidelse af anvendelsen af offentlighedsloven til selskaber er derfor ikke retligt betydningsløst, og et afdækket forhold kan under alle omstændigheder påvirke et selskabs image i offentligheden. Det er naturligvis rigtigt, at der er hensyn bl.a. til en forventelig lavere pris på aktieandele at tage, når der skal tages stilling til, om offentlighedsloven skal gælde ved et børsnoteret selskab. Det kan være generende, at f.eks. pressen har ret til indsigt, og det kan, som udvalget anfører, nødvendigt at sende en meddelelse også til børsen. Men heroverfor står det altafgørende, at det som nogen udenfor selskabet har formodning eller viden om, bør alle andre potentielt interesserede også vide, og i et offentligt domineret selskab er der desuden altid en særlig interesse i at kunne rejse et politisk spørgsmål.

Som begrundelse for den valgte grænse på "mere end 75%" anføres, at det offentlige over denne grænse "må antages at have fuld kontrol", og at tjenestemænd over denne grænse må antages fortsat at være forpligtet til at gøre tjeneste i virksomheden.

Imidlertid ville det ved en grænse sat ved "mere end 50 %" fortsat være det offentlige, der var i kontrol. Det er netop ved en sådan grænse, kontrollen skifter.

Det er derfor uklart, hvorfor tjenestemandstillings forpligtelse til fortsat tjeneste ikke også normalt skulle indtræde netop over denne grænse. Undtagelsen, hvor en tjenestemand kan kræve sig løst, må vel i øvrigt være, om ændringen allerede nu kan ses at være led i en udvikling, hvor slutresultatet må forudses at være, at det offentlige afhænder mere end 50 % eller mere, f.eks. fordi denne hensigt er tilkendegivet fra politisk side. Retssikkerhedsfonden er opmærksom på, at der ikke direkte i betænkningen er anført noget om, hvordan tjenestemandens retsstilling må antages at være, hvis grænsen sættes lavere end "mere end 75%". Det siges blot, at over 75 % må der antages fortsat at være tjenestepligt.

Østergade 1, 1. sal  
1100 København K  
Mandag - fredag kl. 10-14

Tlf.: 33 15 30 70  
Mail og hjemmeside:  
post@retssikkerheds-fonden.dk  
www.retssikkerheds-fonden.dk

Dato: 17.02.2010  
Navn: LS  
Side 2 af 3

**Fondens bestyrelse:**

Prof.dr.jur. (formand), Ole Espersen •  
Prof.lic.jur., Vagn Greve •  
Advokat (H), Christian Harlang •  
Fhv. landsdommer Holger Kallehaug •  
Cand.mag., lic.jur., Preben Wilhjelm •

**Medlemmer af Forum for retssikkerhed:**

Prof.lic.jur., Lennart Lyng-Andersen •  
Tidl. direktør for Folketinget,  
Ole Sjøe Andersen •  
Advokat (H), Jørgen Ballhausen •  
Prof.dr.jur., Flemming Balvig •  
**Landsdommer:**  
Hans Henrik Brydesholt •  
Lektor ph.d. Thomas Etholm •  
Advokat (H), Bjørn Elmquist •  
**Pengeinspektør:**  
Hans Jørgen Engbo •  
Prof.dr.jur. (formand), Ole Espersen •  
Semiorrådgiver, Jørgen Estrup •  
Prof.lic.jur., Vagn Greve •  
Prof.dr.jur., Jens Vedsted Hansen •  
Advokat (H), Christian Harlang •  
Prof.dr.phil., Hans Hertel •  
Biskop, Kjeld Holm •  
Prof.dr.med., Niels Højby •  
Advokat (H), Thorkild Høyer •  
Dr.med., Torben Isby •  
Prof. Claus Haagen Jensen •  
Fhv. landsdommer  
Holger Kallehaug •  
Fhv. højesteretsdommer Hans Kardel •  
Prof. Ole Krarup •  
Fhv. byretspræsident, Claus Larsen •  
Advokat (H), Helle Lokdam •  
Prof.dr.phil., Anker Brink Lund •  
Prof. Brian Patrick McGuire •  
Prof.dr.jur., Peter Pagh •  
Cand.jur., Ulrich Horst Petersen •  
Fhv. højesteretspræsident,  
Niels Ponnopdan •  
Seniorrådgiver cand.jur.,  
Lars Adam Kehof •  
Speciallæge, Bente Rich •  
Juridisk rådgiver cand.jur.,  
Therese Rytter •  
Lektor ph.d., Jens Elo Rytter •  
Statsautoriseret revisor,  
Lars Skovgaard Sørensen •  
Journalist, cand.jur., Poul Smidt •  
Prof.dr.jur., Eva Smith •  
Advokat, Sune Skadegaard Thorsen •  
Advokat, Tyge Trier •  
Prof., Per Ole Triskmann •  
Advokat, Fritz Videbech •  
Cand.mag., lic.jur., Preben Wilhjelm •  
Specialkonsulent,  
Mandana Zarreparvar •

**Fondens formål:**

Retssikkerhedsfonden er almennyttig. Dens formål er at fremme viden om samt forståelse og respekt for retsstatsprincippernes betydning for den demokratiske stat. Dens skal ske blandt andet ved at støtte og inspirere til forskning og formidling, afholdelse af seminarer m.v.

Der er i fondens regi etableret et "Forum for retssikkerhed", hvori der udveksles erfaringer vedrørende udviklinger inden for aktuelle retssikkerhedsområder.

Der søges tilrettelagt en indsats på forskellige områder blandt andet ved udarbejdelse af beskrivelser af udviklingen og diskussioner om dens mulige implikationer for væsentlige retssikkerhedsspørgsmål. Såvel Forum for retssikkerhed som Retssikkerhedsfonden kan tage aktuelle emner op med politikere og myndigheder.

En grænse på "mere end 50 %" forekommer efter samlet betragtning mere logisk.

Bødeforlæg, Forslagets Par. 19, stk. 2.

Indførelse af en regel om, at en juridisk persons bødeforlæg er omfattet af offentlighedsloven, må befrygtes at ville føre til at juridiske personer vil foretrække at lade sagen afgøre ved retten, hvor offentlighedsloven ikke gælder. Dette vil være unødigt ressourcekrævende. Det foreslås derfor at lade bestemmelsen udgå.

Whistleblowing, Forslagets Par. 35

Det er både efter gældende ret og udvalgets forslag således, at en særlig tavshedsforpligtelse vil udelukke offentlighed. Retssikkerhedsfonden foreslår, at muligheden for at pålægge en tavshedsforpligtelse indskrænkes til tilfælde, hvor den, der meddeler pålægget, har handlet retsmæssigt. Er der ved pålægget forfulgt ulovlige formål, skal et pålæg ikke kunne forhindre offentlighed.

I Fremmed ret findes særlige regler om whistleblowing (bet. s. 212).

Sådanne regler findes ikke i udkastet, hvor forholdet til tavshedspligten i øvrigt er behandlet i bet. kap. 18.

Man skal for at klargøre forholdet foreslå, at der i udkastets Par. 35 efter "tavshedspligt" indsættes "retsmæssigt".

Med venlig hilsen

Ole Espersen  
formand

Østergade 1, 1. sal  
1100 København K  
Mandag - fredag kl. 10-14

Tlf.: 33 15 30 70  
Mail og hjemmeside:  
post@retssikkerheds-fonden.dk  
www.retssikkerheds-fonden.dk

Dato: 17.02.2010  
Navn: LS  
Side 3 af 3

**Fondens bestyrelse:**

Prof.dr.jur. (formand), Ole Espersen •  
Prof.lic.jur., Vagn Greve •  
Advokat (H), Christian Harlang •  
Fhv. landsdommer Holger Kallehauge •  
Cand.mag., lic.jur., Preben Willjelm •

**Medlemmer af Forum for retssikkerhed:**

Prof.lic.jur., Lennart Lyngé Andersen •  
Tidl. direktør for Folketinget  
Ole Sjøg Andersen •  
Advokat (H), Jørgen Ballhausen •  
Prof.dr.jur., Flemming Bølvig •  
Landsdommer  
Hans Henrik Brydesholt •  
Lektor ph.d., Thomas Elholm •  
Advokat (H), Bjørn Elmqvist •  
Fængselsinspektør  
Hans Jørgen Engbo •  
Prof.dr.jur. (formand), Ole Espersen •  
Seniorrådgiver, Jørgen Estrup •  
Prof.lic.jur., Vagn Greve •  
Prof.dr.jur., Jens Vedsted Hansen •  
Advokat (H), Christian Harlang •  
Prof.dr.phil., Hans Hertel •  
Biskop, Kjeld Holm •  
Prof.dr.med., Niels Høiby •  
Advokat (H), Thorkild Høyer •  
Dr.med., Torben Isbø •  
Prof., Claus Haagen Jensen •  
Fhv. landsdommer  
Holger Kallehauge •  
Fhv. højesteretsdommer Hans Kardi •  
Prof., Ole Krarup •  
Fhv. byretspræsident, Claus Larsen •  
Advokat (H), Bille Lokdam •  
Prof.dr.phil., Anker Brink Lund •  
Prof., Brian Patrick McGuire •  
Prof.dr.jur., Peter Pagh •  
Cand.jur., Ulrich Horst Petersen •  
Fhv. højesteretspræsident  
Niels Pontoppidan •  
Seniorkonsulent cand.jur.  
Lars Adam Rehof •  
Speciallæge, Bente Rich •  
Juridisk rådgiver, cand.jur.  
Therese Rytter •  
Lektor ph.d., Jens Elo Rytter •  
Statsautoriseret revisor,  
Lars Skovgaard Sørensen •  
Journalist, cand.jur., Poul Smid •  
Prof.dr.jur., Eva Smith •  
Advokat, Sune Skovgaard Thorsen •  
Advokat, Tyge Trier •  
Prof., Per Ole Trilsmand •  
Advokat, Fritz Vidsbech •  
Cand.mag., lic.jur., Preben Willjelm •  
Specialkonsulent  
Mandana Zarehpour •

**Fondens formål:**

Retssikkerhedsfonden er almennyttig. Dens formål er at fremme viden om samt forståelse og respekt for retsstatsprincippernes betydning for den demokratiske stat. Dette skal ske blandt andet ved at støtte og inspirere til forskning og formidling, afholdelse af seminarer m.v.

Der er i fondens regi etableret et "Forum for retssikkerhed", hvori der udveksles erfaringer vedrørende udviklinger inden for aktuelle retssikkerhedsområder.

Der søges tilrettelagt en indsats på forskellige områder blandt andet ved udarbejdelse af beskrivelser af udviklingen og diskussioner om dens mulige implikationer for væsentlige retssikkerhedsspørgsmål. Såvel Forum for retssikkerhed som Retssikkerhedsfonden kan tage aktuelle emner op med politikere og myndigheder.





# RIGSADVOKATEN

Justitsministeriet  
Statsretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

DATO

10 MRS. 2010

JOURNAL NR.

RA-2009-890-0009

BEDES ANFØRT VED SVARSKRIVELSE

SAGSBEHANDLER: LLI

RIGSADVOKATEN

FREDERIKSHOLMS KANAL 16

1220 KØBENHAVN K

TELEFON 33 12 72 00

FAX 33 43 67 10

Ved brev af 17. november 2009 (sagsnr. 2009-760-0252) har Justitsministeriet fremsendt Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven med anmodning om en udtalelse om betænkningens anbefalinger og lovudkast.

I den anledning skal jeg bemærke, at den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 40, stk. 1, hvorefter myndigheden skal udlevere dokumenterne i den form, som den, der har fremsat anmodningen om aktindsigt, ønsker, i visse tilfælde vil kunne bevirke, at den myndighed, der behandler anmodningen om aktindsigt, vil skulle bruge flere ressourcer på behandlingen af aktindsigtsanmodninger, end tilfældet er i dag.

Det må således antages, at den aktindsigtssøgende i de fleste tilfælde vil anmode om, at dokumenterne udleveres enten elektronisk eller i form af papirkopier, hvilket vil kunne være betydeligt mere ressourcekrævende for myndigheden end at meddele aktindsigt ved gennemsyn. I den forbindelse skal jeg endvidere bemærke, at bestemmelsen i § 40, stk. 1, nr. 1, i lovudkastet, hvorefter udgangspunktet om valgfrihed med hensyn til aktindsigts form for den, der anmoder om aktindsigt, i visse tilfælde kan fraviges, ikke umiddelbart synes at omfatte situationer, hvor der er tale om en anmodning om aktindsigt i et meget stort antal dokumenter.

Betænkningens anbefalinger og lovudkast giver mig ikke i øvrigt anledning til bemærkninger.

Jørgen Steen Sørensen

Jmt. modt.  
8 MRS. 2010

AKT nr. 86

- 5 MRS. 2010 hj

Justitsministeriet  
Statsretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København KJ.nr.: 2009-000-116  
Sagsbehandler: CVV

CENTER FOR ALMEN JURA

Polititorvet 14  
1780 København VTelefon: 3314 8888  
Telefax: 3343 0018E-mail: rpchc@politi.dk  
Web: www.politi.dk

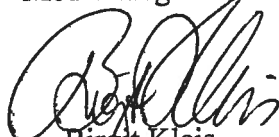
Ved brev af 17. november 2009 har Justitsministeriet anmodet Rigspolitiet om en udtalelse om betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, herunder betænkningens anbefalinger og lovudkast.

Rigspolitiet skal i relation til bestemmelsen om journalisering i § 15 i lovudkastet bemærke, at det i forbindelse med behandlingen af anmodninger om udstedelse af straffeattester og børneattester vil være yderst ressourcekrævende at foretage journalisering af samtlige indgående og udgående dokumenter. Rigspolitiet kan i den forbindelse oplyse, at Kriminalregisteret årligt udsteder knapt 240.000 børneattester og godt 160.000 straffeattester. Hertil kommer, at politikredsene årligt udsteder omkring 300.000 straffeattester.

På den baggrund og under hensyn til karakteren af disse ekspeditioner er det Rigspolitiets opfattelse, at området bør undtages fra pligten til journalisering, enten ved indsættelse af en undtagelsesbestemmelse i loven eller evt. ved anvendelse af bestemmelsen i § 15, stk. 5, i lovudkastet.

Der henvises til Justitsministeriets sagsnr. 2009-760-0252.

Med venlig hilsen

  
Birgit Kleis  
afdelingschef10/3-2010  
Justitsministeriet  
Lovafdelingen

1 A 2009-760-252



2010-03-01

## Høringssvar på betænkning om offentlighedsloven.

Statsforvaltningerne er af justitsministeriet ved brev af 17. november 2009 (journalnummer 2009-760-0252) bedt give høringssvar på betænkningen om offentlighedsloven (betænkning nr. 1510). Statsforvaltningen Nordjylland svarer på vegne af alle statsforvaltningerne.

For så vidt angår reglerne om aktindsigt er der i svaret forudsat uændret regelsæt omkring partsaktindsigt jf. forvaltningsloven, trods det at en tilretning af bl.a. tidsfrister må forventes. Den langt overvejende del af aktindsigtssagerne ved statsforvaltningen vedrører partsaktindsigt.

Nedenstående bemærkninger er opført i henhold til betænkningens kronologi og rækkefølgen giver således ikke udtryk for de enkelte punkters indbyrdes vigtighed.

Vedrørende lovens anvendelsesområde, bemærker kommissionen at "Det er imidlertid efter kommissionens opfattelse et væsentligt spørgsmål om offentlighedslovens anvendelsesområde bør udvides i takt med, at stadigt flere af de opgaver, som efter lovgivningen påhviler forvaltningen, løses af andre end de statslige og kommunale myndigheder selv".

Statsforvaltningerne er enig i disse betragtninger og skal bemærke at en udvidelse af lovens anvendelsesområde ligeledes taler for en konsekvensrettelse i den kommunale styrelseslov, således at det kommunale tilsyn udvides til at gælde disse selskaber.

Vedrørende identifikationskravet og uforholdsmæssigt ressourceforbrug ser statsforvaltningerne det som et positivt tiltag, at der gives mulighed for afslag på aktindsigt med baggrund i myndighedens ressourceforbrug, om end det vil være en bestemmelse, som også ved statsforvaltningerne, vil finde begrænset anvendelse.

Vedrørende dataudtræk ændrer kommissionens forslag ikke ved den allerede eksisterende praksis ved statsforvaltningerne. Statsforvaltningerne skal dog ikke undlade at bemærke, at der trods anvendelse af få og enkle kommandoer, ligger en ikke uvæsentlig arbejdsindsats bag disse dataudtræk. Ofte er der tale om henvendelser, der skal anvendes i journalistisk kontekst og skal sammenholdes med andre udtræk, hvorfor de parametre der er anvendt skal defineres og beskrives, for en sådan sammenligning er mulig.

I kommissionens forslag er statsforvaltningerne ikke en af de myndigheder, der skal etablere postlister. Statsforvaltningerne er ganske enig i den valgte løsning om ikke at udbrede princippet til hele den offentlige forvaltning, idet det for statsforvaltningerne vedkommende vil blive en væsentlig administrativ byrde uden værdi for borgerne. Med baggrund i de beskyttelseshensyn som loven fortsat vil opretholde, vil postlisten hovedsagligt bestå af et journalnummer efterfulgt af en beskrivelse som "borgerhenvendelse – separation",

"borgerhenvendelse – samvær" m.v.; et informationsniveau som vurderes ikke at tjene nogen.

Myndigheden er i kommissionens forslag ikke alene forpligtet til at overveje muligheden for meroffentlighed, men også til at begrunde et helt eller delvist afslag på aktindsigt, med en afgivelse af de parametre der ligger til grund for beslutningen. Statsforvaltningerne finder at det er en meget omfattende og ressourcekrævende bestemmelse, set i lyset af at bestemmelsen er en pligt til overvejelse for myndighederne, ikke en tildeling af ret til borgeren.

Statsforvaltningerne finder det meget hensigtsmæssigt, at der lægges op til en fortsat mulighed for at undtage akter fra indsigt, af ressourcemæssige og anvendelsesmæssige årsager og at denne mulighed præciseres i lovteksten. En række af sagerne ved statsforvaltningerne vil af hensyn til parternes privatliv, være så omfattende at ekstrahere og efterfølgende fremstå så intetsigende og mangelfulde, at det ikke giver mening at give indsigt heri. Sagerne er ikke mange i antal, men udgør en ikke uvæsentlig arbejdsopgave, såfremt der skal gives indsigt.

Statsforvaltningerne finder det meget positivt, at den hidtidige "dage-regel" erstattes af en "arbejdsdage-regel" således at der er den fornødne tid til at fremskaffe akterne, også selv om ansøgningen fremsendes op til helligdage. Den foreslåede 7 dages frist er dog fortsat meget kort i visse situationer og det må konkret siges, at for de myndigheder, der holder institutionslukket mellem jul og nytår, vil der eksempelvis ved årsskiftet 2010-2011 være 1 dag til at besvare en ansøgning, der modtages d. 23. december. Det bør overvejes at undlade at tælle 'institutionslukkede' dage med i opgørelsen.

Der foreslås, at en klage over aktindsigt skal færdigbehandles inden 20 arbejdsdage fra modtagelsen. Det forudsættes i denne sammenhæng, at de 20 dage først regnes fra det tidspunkt, hvor anmodningen kan betragtes som værende tilstrækkeligt oplyst.

For så vidt angår klage over manglende aktindsigt bør en evt. vejledning om muligheden for at indbringe sagen for den regionale tilsynsmyndighed, statsforvaltningen, tydeligt tilkendegive, at tilsynet ikke er en egentlig klagemyndighed.

Med venlig hilsen

Leif Sondrup  
Direktør

Jmt. modt.  
- 1 MRS. 2010

Akt.nr. 65  
**SKAF**

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Niels Hemmingsens Gade 10  
1153 København K

Telefon: 33 76 86 96  
Telefax: 33 76 86 97

website: www.skaf-net.dk  
e-mail: skaf@skaf-net.dk

Giro: 101-0921

26. februar 2010

46129.3 10.01. SB/SB

### Høring over betænkning om offentlighedsloven

Justitsministeriet har den 17. november 2009 sendt betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven i høring. SKAF vil gerne kvittere for muligheden for at udtale sig om betænkningen.

Indledningsvis skal det bemærkes, at dette høringssvar alene angår de elementer i betænkningen, som direkte eller indirekte har betydning for SKAF's kerneopgaver, dvs. opgaver, som relaterer sig til forhandlinger af løn- og ansættelsesvilkår for en række medarbejdergrupper inden for det offentlige.

For så vidt angår andre elementer i betænkningen henvises til evt. høringssvar fra FTF.

Om lovens anvendelsesområde foreslås det i § 3 i betænkningens lovudkast, at lovens anvendelsesområde udvides til også at omfatte foreninger, der varetager fælles interesser for regioner eller kommuner – dvs. KL og Danske Regioner. SKAF er enig i behovet for denne udvidelse af lovens anvendelsesområde, idet det samtidigt forudsættes, at der ikke lægges op til ændringer af den gældende retstilstand, hvorefter Kommunernes Lønningsnævn og Regionernes Lønnings- og Takstnævn allerede er omfattet af lovens bestemmelser.

Det skal med hensyn til lovudkastets § 3 yderligere bemærkes, at der i relation til stk. 1, nr. 2, synes behov for en yderligere præcisering, der eksplicit sikrer, at også selvejende institutioner, foreninger, fonde mv., der er oprettet på privatretligt grundlag, men som i det væsentlige er offentligt finansierede, omfattes af offentlighedsloven.

Af lovudkastets § 4 fremgår, at loven tillige (bortset fra bestemmelserne i §§ 11 – 12 og §§ 15 – 17) foreslås at skulle gælde for al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 pct. af ejerandelene tilhører danske myndigheder. Det fremgår, at der ved fastsættelsen af procentgrænsen bl.a. er lagt vægt på, at offentlige myndigheder, der alene eller sammen ejer mere end 75 pct. af et selskab, må antages at have fuld kontrol med selskabet.

2009-760-0252

STATS- OG KOMMUNALT ANSATTES FORHANDLINGSFÆLLESSKAB

Lærernes  
Centralorganisation (LC)

Overenskomstansattes  
Centralorganisation (OC)

Statstjenestemændenes  
Centralorganisation II (CO II)

SKAF anerkender synspunktet om fuld kontrol med selskabet, men er dog af den opfattelse, at en fast procentgrænse vil vise sig uhensigtsmæssig. Selv med en mindre ejerandel vil offentlige myndigheder efter omstændighederne kunne have fuld kontrol med virksomheden. Det foreslås derfor, at loven skal gælde for al virksomhed, som udøves af selskaber, såfremt danske myndigheder har ejerandele i et omfang, der sikrer myndighederne fuld kontrol med selskabet.

Endelig skal det bemærkes, at SKAF er enig i, at der for så vidt angår den øverste ledelseskontrakt om de overordnede prioriteringer (lovudkastets § 21, stk. 4) kan ske en opblødning af princippet om, at der ikke kan meddeles aktindsigt i den enkelte ansattes ansættelsesforhold. SKAF foreslår dog, at det i selve lovteksten præciseres, at retten til aktindsigt ikke gælder de dele af ledelseskontrakten, som angår lederens personlige målsætninger m.v.

Afslutningsvis knyttes der nogle bemærkninger om forholdet mellem offentlighedsloven og forvaltningsloven. Af betænkningens kapitel 26 fremgår en række betragtninger om forholdet til andre regler om aktindsigt, blandt andet reglerne i forvaltningsloven. SKAF er imidlertid af den opfattelse, at også selve forvaltningslovens anvendelsesområde bør gøres til genstand for en nærmere vurdering i lyset af betænkningens forslag til en ny offentlighedslov.

Forvaltningsloven omfatter i dag alle forvaltningsmyndigheder, hvad enten de hører under den statslige eller den kommunale forvaltning, og hvad enten der er tale om almindelige forvaltningsmyndigheder, herunder særlige nævn eller råd, eller særlige forvaltningsenheder. Imidlertid falder en række institutioner, foreninger og selskaber mv., der er organiseret på privatretligt retsgrundlag uden for, selvom deres drift i det væsentlige finansieres af offentlige midler. Sådanne institutioner mv. er alene omfattet af loven, hvis de kan henføres under begrebet "den offentlige forvaltning" som følge af, at de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol.


Institutioner m.v., der er organiseret i selskabsform, falder dog altid uden for lovens anvendelsesområde.

SKAF skal henlede opmærksomheden på, at en række selvejende institutioner, som i dag falder uden for forvaltningslovens anvendelsesområde, eks. uddannelsesinstitutioner, rent faktisk er finansieret af det offentlige og i øvrigt omfattet af de for det offentlige område gældende fællesoverenskomster og/eller organisationsaftaler/overenskomster.

En retstilstand, som indebærer, at disse institutioner mv. falder uden for forvaltningsloven, synes ikke forenelig med de hensyn, som gøres gældende i betænkningen. Det anbefales derfor, at der i tilknytning til en evt. ændring af offentlighedsloven tillige foretages ændringer i forvaltningsloven, således at loven også ubetinget kommer til at gælde for selvejende institutioner mv., der i det væsentlige er finansieret af det offentlige.

Tilsvarende bør gøre sig gældende for selskaber, såfremt danske myndigheder har ejer-  
andele i et omfang, der sikrer myndighederne fuld kontrol med selskabet.

Med venlig hilsen



Stig Bertelsen

Jmt. modt.  
1 MRS. 2010



DANMARK

Akt.nr. 68

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Att.: Mohammed Ahsan

Odense, den 25. februar 2010

SAG 2010-00182

Meel/Ribu

**Vedr.: Høring om Offentlighedskommissionens betænkning om offentlighedsloven**

Justitsministeriet har ved brev af 24. november 2009 givet TV 2 | DANMARK A/S lejlighed til at fremkomme med en udtalelse om betænkning nr. 1510 om offentlighedsloven.

TV 2 | DANMARK A/S skal på den baggrund bemærke følgende:

Indledningsvis skal TV 2 | DANMARK A/S benytte lejligheden til at udtrykke sin generelle tilfredshed med Offentlighedskommissionens lovudkast og det forhold, at det overordnede sigte med kommissionens arbejde har været at udbygge offentlighedslovens grundlæggende princip om åbenhed.

Det skal samtidig understreges, at TV 2 | DANMARK A/S finder den kommende revision af offentlighedsloven nødvendig for, at medierne fortsat kan løfte opgaven som offentlighedens vagthund i den demokratiske kontrol af myndigheder og magtudøvere.

På den baggrund finder TV 2 | DANMARK A/S det helt afgørende, at de områder, hvor Offentlighedskommissionen lægger op til en udbygning af den eksisterende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning rent faktisk gennemføres i den nye offentlighedslov, og at de områder, hvor der ud fra saglige hen-





syn sker en indskrænkning i forhold til i dag, begrænses og afgrænses i videst muligt omfang. Det er i den forbindelse helt afgørende, at undtagelserne formuleres præcist og specifikt og ikke gives et videre omfang end det, der er afgørende nødvendigt for, at de saglige hensyn bag undtagelsen varetages.

TV 2 | DANMARK A/S kan i øvrigt i det hele henvise til Danske Mediers Forums høringssvar, som TV 2 | DANMARK A/S fuldt ud kan tilslutte sig.

Som en offentligt ejet medievirksomhed, der ikke udøver traditionel offentlig forvaltning, men opererer på kommercielle vilkår i et særdeles konkurrencepræget marked, er det imidlertid helt afgørende, at alle forhold, som har betydning for driften af virksomheden TV 2 | DANMARK A/S og dets datterselskaber, af konkurrencemæssige årsager undtages offentlighed.

TV 2 | DANMARK A/S har derfor det ønske, at kulturministeren i samarbejde med justitsministeren udnytter den hjemmel, der er i § 4, stk. 2 i Offentlighedskommissionens lovforslag, hvorefter der kan fastsættes regler om, at loven ikke skal gælde for nærmere angivne virksomheder, hvor mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder.

Efter TV 2 | DANMARK A/S' opfattelse er TV 2 | DANMARK A/S et typeeksempel på en offentligt ejet virksomhed, der bør være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i lovudkastets § 4, stk. 2.

TV 2 | DANMARK A/S' "offentlige virksomhed" består af den landsdækkende public service virksomhed, som TV 2 | DANMARK A/S udøver i henhold til "Tilladelse til TV 2 | DANMARK A/S til udøvelse af public service programvirksomhed" af 17. december 2003. Denne public service tilladelse såvel om radio- og fjernsynslovgivningen indeholder en intensiv regulering af TV 2 | DANMARK A/S' public service virksomhed.



Dertil kommer, at TV 2 | DANMARK A/S en gang årligt er forpligtet til at udarbejde en redegørelse for, hvorledes TV 2 | DANMARK A/S overholder vilkårene i public service tilladelsen. Denne redegørelse fremsendes sammen med TV 2 | DANMARK A/S' årsregnskab til den direkte tilsynsmyndighed, Radio- og tv-nævnet, som kontrollerer om tilladelsen efterleves.

Såvel TV 2 | DANMARK A/S' årlige public service redegørelse som Radio- og tv-nævnets udtalelse vedrørende denne er offentligt tilgængelig på Radio- og tv-nævnets hjemmeside. Forholdene omkring TV 2 | DANMARK A/S' "offentlige virksomhed", public service virksomheden, er således allerede i vidt omfang offentligt tilgængelige.

Dertil kommer, at der ikke indgår offentlige midler i finansieringen af TV 2 | DANMARK A/S public service virksomhed.

Men både i relation til driften af public service virksomheden og i relation til TV 2 | DANMARK A/S' øvrige virksomhed, det vil sige den samlede TV 2-virksomhed, er forholdet det, at virksomheden drives på almindelige kommercielle vilkår i direkte konkurrence med private, i realiteten udenlandsk etablerede virksomheder, som er målrettet mod danske seere, og som i øvrigt på en række punkter allerede er underlagt en langt mere lempelig lovgivning end TV 2 | DANMARK A/S.

Bliver TV 2 | DANMARK A/S og dets 100 % ejede datterselskaber omfattet af offentlighedsloven, består der en væsentlig risiko for, at disse konkurrerende medievirksomheder kan skaffe sig et sådant indblik i TV 2 | DANMARK A/S' økonomiske og forretningsmæssige forhold, at det kan være skadeligt for TV 2 | DANMARK A/S' konkurrencesituation, idet disse kan sammenstille oplysninger opnået ved systematiske henvendelser om aktindsigt sammenholdt med de allerede offentligt tilgængelige oplysninger i aktieselskabsregistret, de allerede offentliggjorte regnskabstal samt TV 2 | DANMARK A/S' offentliggjorte public service redegørelser.



Dertil kommer, at TV 2 | DANMARK A/S risikerer at blive belastet med betydelige omkostninger til behandling af begæringer om aktindsigt, idet TV 2 | DANMARK A/S allerede har kunnet konstatere, at TV 2 | DANMARK A/S' kommercielle udenlandsk etablerede konkurrenter i stort omfang har forsøgt at få indblik i TV 2 | DANMARK A/S' forretningsmæssige forhold via ansøgninger om aktindsigt til Kulturministeriet i forbindelse med de EU-sager, som TV 2 | DANMARK A/S foranlediget af samme konkurrenter er involveret i.

Det kan i tilknytning hertil endvidere anføres, at TV 2 | DANMARK A/S ikke udøver virksomhed af forvaltningsretlig karakter, idet reguleringen og betingelserne i TV 2 | DANMARK A/S' public service tilladelse ikke kan siges at være af en sådan karakter. Det er i public service tilladelsen endvidere præciseret, at TV 2 | DANMARK A/S ved informationsformidlingen skal være saglig og upartisk, hvori blandt andet må siges at ligge et krav om uafhængighed fra ejeren.

I øvrigt finansierer TV 2 | DANMARK A/S som nævnt selv sin drift, primært via salg af reklamer, og TV 2 | DANMARK A/S' virksomhed finansieres således ikke af offentlige midler, som det for eksempel er tilfældet for TV 2-regionerne og DR.

Forbrug af den redningsstøtte, som TV 2 | DANMARK A/S fik tildelt i sommeren 2008, er genstand for en intensiv kontrol, og det samme gælder den støtte TV 2 | DANMARK A/S måtte modtage som led i omstrukturingsplanen.

På baggrund af finansieringen og dermed de markedsvilkår og den konkurrencesituation TV 2 | DANMARK A/S opererer under, både i relation til public service virksomheden og i relation til anden virksomhed, adskiller TV 2 | DANMARK A/S sig væsentligt fra såvel TV 2-regionerne som DR. Det vil efter TV 2 | DANMARK A/S' opfattelse ikke være tilstrækkeligt med en ordning, svarende til den, der er etableret for disse, hvor der i lov om radio og fjernsynsvirksomhed er en undtagelse for aktindsigt i sager og dokumenter vedrørende programvirksomheden og forretningsmæssige forhold i tilknytning hertil.



Denne begrænsede undtagelse er ikke tilstrækkelig til at sikre, at TV 2|DANMARK A/S' kommercielle konkurrenter ikke kan få indblik i forhold, som TV 2|DANMARK A/S af forskellige forretningsmæssige årsager ønsker hemmeligholdt.

Efter TV 2|DANMARK A/S' opfattelse yder de generelle undtagelsesbestemmelser, som er angivet i lovforslagets kapitel 4 heller ikke et tilstrækkeligt værn, idet størstedelen af bestemmelserne slet ikke er møntet på den type virksomhed, som TV 2|DANMARK A/S udøver.

Det indebærer, at TV 2|DANMARK A/S primært vil kunne henvise til meget generelt formulerede undtagelsesbestemmelser som for eksempel bestemmelsen i lovudkastets § 30 nr. 2, der ligeledes kræver, at det skal kunne dokumenteres, at offentliggørelsen af oplysningerne har en væsentlig økonomisk betydning, samt bestemmelsen i § 33, der tillige efterlader et vist rum for fortolkning.

Det vil efterlade TV 2|DANMARK A/S, der opererer på et stærkt konkurrencepræget reklame- og programmarked, med en urimelig retsusikkerhed.

På den baggrund er det afgørende for TV 2|DANMARK A/S, at der fastsættes regler om, at TV 2|DANMARK A/S og dets datterselskaber helt undtages offentlighedsloven i overensstemmelse med lovudkastets § 4, stk. 2.

Det kunne efter TV 2|DANMARK A/S' opfattelse tillige være hensigtsmæssigt, hvis TV 2|DANMARK A/S blev nævnt i lovbemærkningerne som et eksempel på et offentligt ejet selskab, som det vil kunne bestemmes, at loven ikke skal gælde for på lige fod med eksempelvis Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S som nævnt i betænkningen side 309.



Hvis ovennævnte giver anledning til spørgsmål, står TV 2 | DANMARK A/S naturligvis til rådighed for en uddybning heraf.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Merete Eldrup', written in a cursive style.

Merete Eldrup

Administrerende direktør

Modtaget i Kon-  
cernøkonomi  
Ankestyrelsen  
den 9/3 - 2010  
Sis



Indenrigs- og Socialministeriet  
Koncernøkonomi  
Holmens Kanal 22  
1060 København K

24. februar 2010

**Ankestyrelsens bemærkninger i forbindelse med høringen over betænkningen om offentlighedsloven**

J.nr. 0000133-10

Ankestyrelsens bemærkninger til betænkningen om offentlighedsloven koncentrerer sig især om forslagene i lovudkastet om klage over afgørelser om aktindsigt.

Ankestyrelsen  
Amaliegade 25  
Postboks 9080  
1022 København K

**Lovudkastets § 37: Klage over afgørelser om aktindsigt**

Tel +45 3341 1200  
Fax +45 3341 1400  
ast@ast.dk  
www.ast.dk  
EAN-nr: 57 98 000 35 48 21

Således som der er lagt op til i udkastet til § 37, skal klager over kommunernes afgørelser om aktindsigt behandles direkte af Ankestyrelsen, hvilket må forventes at medføre et større antal sager og dermed behov for flere ressourcer i Ankestyrelsen. Umiddelbart synes det ikke hensigtsmæssigt at springe den underordnede klagemyndighed over, og lade Ankestyrelsen være klageinstans for f.eks. kommunernes afgørelser om aktindsigt. Det vil formentlig være hensigtsmæssigt at bruge bemyndigelsesbestemmelsen i § 37, stk. 4, til at fastsætte særlige regler på Ankestyrelsens område.

Eksp.tid:  
man-fre kl. 9.00-15.00

I relation til den i stk. 2 forslåede remonstrationsordning bør det præciseres i lovteksten, at underinstansen skal kommentere klagen i forbindelse med oversendelsen af sagen til klageinstansen. Det kan eksempelvis formuleres således, at underinstansen, inden klageinstansen kan behandle sagen, skal vurdere, om der er grundlag for at give klageren helt eller delvist medhold.

Det vil være vanskeligt for Ankestyrelsen at overholde den i stk. 3 forslåede frist på 20 arbejdsdage for behandling af klager i sager om aktindsigt. Dette beror blandt andet på, at sagerne behandles på møder, hvor der deltager beskikkede medlemmer. Det indebærer, at sagerne skal udsendes til de beskikkede mødemedlemmer en uge før

mødet. Der vil derfor ofte kun være 10-15 arbejdsdage tilbage den egentlige sagsbehandling.

Det er Ankestyrelsens hidtidige erfaring, at der i sager om aktindsigt næsten altid er behov for at høre såvel underinstansen som klager før afgørelse træffes. Hvis høringen af underinstansen erstattes af remonstrationsordning, vil der formentlig fortsat være behov for at høre klager. Dette vil være vanskeligt at nå inden for den foreslåede frist.

I relation til samspillet mellem den foreslåedes remonstrationsordning og den foreslåede 20-dagesfrist finder vi, at der er behov for en lovmæssig afklaring af, hvilket tidspunkt 20-dagesfristen løber fra i de tilfælde, hvor underinstansens remonstration ikke har medført at sagen er blevet genvurderet.

Endelig bemærker vi, at der kan være tilfælde, hvor det kan være vanskeligt umiddelbart at vurdere, om der er tale om aktindsigt efter offentlighedsloven eller efter forvaltningsloven. Som det fremgår af betænkningen, vil der derfor være behov for en koordinering af de to regelsæt.

#### **Lovudkastets § 39: Klage over sagsbehandlingstiden**

Ankestyrelsens har tilsvarende bemærkninger til denne bestemmelse som til § 37 for så vidt angår forslaget om direkte klage til øverste klageinstans og sagsbehandlingstiden på 20 arbejdsdage.

Vedrørende forslagene i betænkningen i øvrigt har vi følgende bemærkninger:

#### **Lovudkastets § 9: Identifikationskravet.**

En ophævelse af det subjektive identifikationskrav må forventes at betyde, at der vil komme flere anmodninger om aktindsigt, da det bliver lettere at få aktindsigt, og at anmodningerne vil vedrøre et større antal sager/sagstyper end før, som vi ikke vil kunne afslå at behandle. Det vil indebære et større ressourceforbrug i Ankestyrelsen.

#### **Lovudkastets § 13: Notatpligt.**

Det vurderes, at de foreslåede ændringer vedrørende notatpligt stort set svarer til Ankestyrelsens praksis i dag.

#### **Lovudkastets § 14: Meroffentlighedsprincippet.**

Forslaget om, at der altid i forbindelse med hver enkelt anmodning om aktindsigt skal tages stilling til aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet svarer til Ankestyrelsens gældende praksis.

**Lovudkastets kapitel 4: Undtagelser fra retten til aktindsigt.**

Det er vores vurdering, at foreløbige praksisundersøgelser, som Ankestyrelsen sender til høring i berørte kommuner, ikke vil være undtaget fra aktindsigt. Det kunne overvejes om der var behov for generelt at indføje en hjemmel til at bestemme, at foreløbige undersøgelser m.v., samt høringsbreve og myndighedernes høringssvar først er undergivet aktindsigt dagen efter afsendelsen af den endelige undersøgelse m.v. En sådan bestemmelse ville svare til § 20, stk. 2, i ombudsmandsloven.

Venlig hilsen



Merete Pantmann



Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Sendt pr. email: [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

Rosenørns Allé 9  
DK 1970 Frederiksberg C  
Tlf: 35 300 400  
Fax: 35 300 401  
e-mail: [de@danskeenergi.dk](mailto:de@danskeenergi.dk)  
[www.danskeenergi.dk](http://www.danskeenergi.dk)

Dok. ansvarlig: DGR  
Sekretær: DGR  
Sagsnr: 01/138  
Doknr: 23

01-03-2010

## Svar på høring over betænkning om offentlighedsloven

Dansk Energi er ved en tilfældighed blevet opmærksom på, at Justitsministeriet har sendt betænkning om offentlighedsloven i høring. Da Dansk Energis medlemmer er direkte omfattet af offentlighedsloven og derfor betydeligt berørt af betænkningen, skal Dansk Energi fremkomme med nedenstående bemærkninger.

Dansk Energi har med interesse læst Offentlighedskommissionens overvejelser omkring forsynings- og infrastrukturselskaber. Dansk Energi er generelt uforstående over for, at Offentlighedskommissionen lægger op til, at el-, gas- og varmforsyning fortsat skal være omfattet af offentlighedsloven, når tilsvarende samfundsmæssigt vigtige forsyninger som vand, spildevand og affaldshåndtering ikke vil blive omfattet af loven.

Dansk Energi har samtidig noteret sig, at Offentlighedskommissionen har lagt op til en bevarelse af de eksisterende bestemmelser omkring hvilke elforsyningsvirksomheder, der skal være omfattet af offentlighedsloven. Dansk Energi ser med beklagelse herpå, da der siden disse bestemmelser blev indsat i loven i 1985 er sket en betydelig modernisering og liberalisering i el-sektoren.

Ved brev af 10. januar 2005 og 8. februar 2005 skrev Dansk Energi til Offentlighedskommissionen. Brevene indeholdte en beskrivelse af de ændringer, som den danske elforsyningsbranche har været igennem, og var udarbejdet med henblik på, at Offentlighedskommissionen havde mulighed for at lægge op til en modernisering af lovens bestemmelser omkring elforsyningsvirksomheder.

Når Offentlighedskommissionen lægger op til en bevarelse af den gamle bestemmelses ordlyd gøres der ikke op med, at elproduktionsvirksomheder i dag er fuldt kommercielle og liberaliserede selskaber på linje med ethvert andet kommercielt selskab, fx benzin- og olieforhandlere. Disse selskaber bør af denne grund undtages fra offentlighedslovens anvendelsesområde.

I den foreslåede bestemmelse i offentlighedslovens § 3, stk. 2, nr. 1, fremgår: "elforsyningsvirksomheder, der producerer, transmitterer eller distribuerer elektricitet ved spænding på 500 V

eller derover". Idet sætningen fortsat indeholder "producerer", bliver de fuldt kommercielle og liberaliserede elproduktionsselskaber omfattet af offentlighedsloven. Dansk Energi vil opfordre til, at Justitsministeriet som minimum lader ordet "producerer" udgå af bestemmelsen og dermed alene lader monopolvirksomhederne være omfattet af offentlighedsloven.

En anbefaling – om end langt mindre vigtig – vil være, at modernisere bestemmelsen, så der i højere grad anvendes de samme begreber som i den danske elforsyningslov.

Dansk Energi er herudover yderst bekymret over konsekvensen af det nye forslag om, at selskaber, hvor mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder, skal være omfattet af offentlighedsloven.

Der findes en række forsyningvirksomheder, som er ejet af kommuner eller staten, og som driver virksomhed på fuldt kommercielle vilkår på linje med private virksomheder. Monopoldelen – netselskabet – er omfattet af den ovenfor kommenterede bestemmelse, men herudover har forsyningskoncernerne en række fuldt kommercielle selskaber, som for kommunale selskabers vedkommende drives med hjemmel i elforsyningsloven. Hvis disse virksomheder bliver omfattet af offentlighedsloven – uanset at virksomhederne drives på kommercielle vilkår, og at der ikke træffes afgørelser eller udføres lignende myndighedsopgaver – vil det være meget administrativt byrdefuldt for disse virksomheder. Samtidig kan det skabe en konkurrenceforvriddning, da der bliver uens vilkår for selskaber på samme marked. Efter Dansk Energis vurdering vil fordelene for samfundet ved en øget gennemsigtighed for fuldt kommercielle selskaber ikke være proportional med det ekstra arbejde, som denne øgede byrde vil pålægge alle disse virksomheder. Dansk Energi vil opfordre til, at bestemmelsen genovervejes, eller at det specificeres præcis hvilke offentligt ejede selskaber, der skal være omfattet.

Dansk Energi er først sent i den forløbne uge blevet opmærksomme på høringen. Vi har derfor ikke haft tilstrækkelig tid til at gennemgå betænkningen og vurdere konsekvenserne for elsektoren. Vi forbeholder os derfor ret til at vende tilbage med yderligere kommentarer, såfremt vi ved en nærmere gennemgang finder anledning hertil. Dansk Energi vil i øvrigt gerne anmode om, at vi sættes på høringslisten ved fremtidige høringer af offentlighedsloven.

Med venlig hilsen  
Dansk Energi



Dorte Gram

## Udtalelse om offentlighedsloven

Vedtaget 20. marts 2010 på Sallingsund Fægekro, Mors.

Offentlighedskommissionen er kommet med et lovudkast til ny offentlighedslov, der på afgørende punkter indskrænker åbenheden i det danske samfund. Lovforslaget betyder, at man fjerner den nuværende §5, som automatisk har givet borgere og journalister ret til aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet og udsendt af offentlige myndigheder. Denne ret har været afgørende for, at borgere og journalister har kunnet få indsigt i væsentlige beslutninger i det danske samfund.

For os er informationsfriheden en afgørende forudsætning for ytringsfriheden. Og enhver begrænsning af aktindsigten og informationsfriheden må vi derfor afvise. Det er en afgørende forudsætning for demokratiet, at alle væsentlige beslutninger i samfundet kan underkastes en grundig belysning.

Vi accepterer ikke de forringelser af de grundlæggende journalistiske arbejdsbetingelser, som Offentlighedskommissionens lovudkast lægger op til, og vi vil til stadighed kæmpe for størst mulig åbenhed i det danske samfund.

Den foreslåede lov vil bl.a. lukke for adgangen til indsigt i dokumenter afsendt mellem ministerier og styrelser, som der i dag automatisk er aktindsigt i. Det vil reelt betyde, at store dele af den offentlige sektor vil ende som ministerielle forkontorer uden åbenhed.

Vi opfordrer alle journalister og borgere i Danmark til at deltage i kampen mod forringelser af åbenheden i det danske samfund. Vi opfordrer specifikt Journalistforbundets hovedbestyrelse til at afvise alle indskrænkninger i åbenheden, når det endelige lovforslag fremsættes for Folketinget.

Vi anerkender, at der i øvrigt er enkelte forbedringer i lovudkastet, men vi tager afstand fra alle de dele af udkastet, der forringer den nuværende åbenhed.

De forsamlede kredsformænd i Dansk Journalistforbund:

*Kenni Leth, Kreds 1*

*Jette Hvidtfeldt, Kreds 2*

*Sven Rørbæk Madsen, Kreds 3*

*John Lykkegaard, Kreds 4*

*Morten Bergholt, Kreds 5*

*Villy Dall, Kreds 6*

*Claus Falkenby, Kreds Fyn*



# Dansk Journalistforbund medier & kommunikation

DJ Kreds 6 Nordjylland  
Kredsformand: Villy Dall . Birkeparken 14 . 7760 Hurup Thy . Tlf. 4587 9495 & 2177 8182  
E-post: [villy.dall@nordjyske.dk](mailto:villy.dall@nordjyske.dk)

## Udtalelse vedr. ny offentlighedslov

Den ordinære kredsgeneralforsamling den 2. marts 2010 i Dansk Journalistforbund's Kreds 6 Nordjylland diskuterede offentlighedskommissionens forslag til ny offentlighedslov.

Diskussionen mandede ud i vedtagelsen af følgende udtalelse:

” Dansk Journalistforbunds Kreds 6, Nordjylland, går ind for størst mulig åbenhed i den offentlige forvaltning. Derfor afviser Kreds 6 de paragraffer i udkast til ny offentlighedslov, som vil begrænse adgangen til aktindsigt for presse og borgere.

Specielt er vi kritiske over for forslag til ny § 23, 24, 25 og 26, som vil begrænse adgang til dokumenter, lavet uden for ministerier til betjening af ministre, og begrænse adgangen til dokumenter, der udveksles i forhandlinger mellem stat og kommuner.

DJs Kreds 6 anbefaler regering og folketing at fastholde det gældende objektive princip i offentlighedsloven; dvs., at der kan gives aktindsigt i dokumenter, som er sendt fra en myndighed til en anden.

Således vedtaget på generalforsamlingen i Aalborg, 2. marts 2010.”

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 Kbh. K

Mail [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

Skanderborg, den 8. marts 2010

## Høring over betænkning om Offentlighedsloven

Dansk Vand- og Spildevandsforening, DANVA, er ved en tilfældighed blevet opmærksom på, at der har været høring over betænkningen om Offentlighedsloven. De fleste af foreningens medlemmer er omfattet af loven via Lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold, nr 469/2009.

I denne lov fastslås det i §14, at Offentlighedsloven skal benyttes i forhold til vand- og spildevandsforsyningsselskaber, som helt eller delvis, direkte eller indirekte er ejet af en kommune.

Det er værd at bemærke, at de nævnte forsyningsselskaber, der senest medio 2010 skal være selskabsgjorte typisk er meget små enheder – med en lille administration. Alene af den grund vil det generelt blive oplevet som værende byrdefuldt, når der rejses en sag efter Offentlighedsloven.

DANVA har ikke på nuværende tidspunkt haft mulighed for at nærstudere betænkningen m.m. – men det er vort indtryk, at der er tanker om, at udvide adgangen til aktindsigt. I givet fald vil det blive endnu mere belastende for de kommunalt ejede forsyninger med de små administrationsenheder.

Der skal også gøres opmærksom på, at der i tilknytning til flere af vand- og spildevandsforsyningsselskaberne forventes at blive oprettet datter-/søsterselskaber, hvori der vil kunne udøves tilknyttet aktivitet under kommercielle rammer. Dette harmonerer ikke specielt godt med anvendelsen af Offentlighedsloven.

Vi vil gerne gøre opmærksom på, at de kommunale forsyninger har diverse organisationer til at varetage deres interesser, som er baseret på komplekse reguleringsgrundlag – der intet har at gøre med den kommunale styrelseslov. Konkret tænker vi på organisationer som Dansk Energi, Dansk Fjernvarme og DANVA.

Vi vil anmode om, at DANVA sættes på høringslisten ved fremtidige høringer af Offentlighedsloven.

Med venlig hilsen

Susanne Vangsgård  
DANVA



Venlig hilsen

Peter Mortensen  
**DANVA**

Akt.nr. 58

**Birgitte Broberg**

---

**Fra:** Jørgen Øllgaard [JOE@dm.dk]  
**Sendt:** 1. marts 2010 15:38  
**Til:** Justitsministeriet  
**Cc:** hanne.schmidt@ft.dk  
**Emne:** Høringssvar - Offentlighedsloven (3)  
**Vedhæftede filer:** Høringssvar - Offentlighedsloven (3).docx

Til Justitsministeriet / Retsudvalget

Hermed fremsendes høringssvar fra en gruppe forskere og redaktører vedr. betænkning nr. 1519/2009 om offentlighedsloven.

Høringssvaret bedes journaliseret sammen med de øvrige indkomne høringssvar.

På gruppens vegne

Redaktionsleder Jørgen Øllgaard, DM-DJØFs FORSKERforum  
Nimbusparken 16  
2000 F.

(tel. 2033.4533)

+ Kopi fremsendt til Retsudvalget

---

Denne mail er blevet scannet af <http://www.comendo.dk> og indeholder ikke virus!

---

1. marts 2010

Til Justitsministeriet

## **Hørings svar vedr. betænkning om Offentlighedsloven (betænkning nr. 1519/2009)**

Undertegnede forskere og journalister, som er afhængige af eller arbejder med Offentlighedsloven, skal hermed afgive nogle kommentarer og betænkeligheder ved den afgivne betænkning samt det medfølgende lovudkast.

De følgende bemærkninger vil koncentrere sig om de væsentligste felter:

### **Indledning: Gråzoner**

Af kommissoriet fremgik, *"at det overordnede sigte skulle være at udbygge lovens grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning og i den forbindelse tilpasse loven til nutidens forhold, herunder i relation til den udvikling, der har fundet sted med hensyn til statslige selskaber, udlicitering, digitalisering samt nye og ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen"*.

Og af lovudkastets glimrende forslag til paragraf 1. stk.2 peges på, at loven skal understøtte den demokratiske deltagelse. At det overordnede sigte med en moderne offentlighedslov er, at den skal bidrage til en informeret og deltagende (oplyst) offentlighed, må i vores øjne betyde, at offentlige anliggender i videst muligt og i øget omfang skal være omfattet af offentlighed i forvaltningen og aktindsigt. Loven bør således lægge op til, at der hos myndighederne indarbejdes en forvaltningskultur, hvor lovens rammer ikke lægger op til minimums-fortolkninger, men til maksimum-indsigt.

Det bør således ikke være sådan - som det er indtrykket ved praksis i fortolkning af den eksisterende lov - at en myndigheds *frivillige* afgivelse af oplysninger jf. reglerne om meroffentlighed (§4 stk.1), i praksis ikke eksisterer i kontroversielle sager. Praksis er i kontroversielle sager, at myndigheder kun umiddelbart udleverer dokumenter, når loven utvetydigt tvinger dem hertil, som fx Cavlingspris-vinderen Jesper Tynell - hvis journalistik er absolut afhængig af aktindsigt - har anført. Tynell har også påpeget, at det erfaringsmæssigt er sådan, at det er absolut minimalt, hvor meget ministerier tager den nuværende lovs §11 med bestemmelser om ekstrahering (og sletning i dokumenter) i anvendelse.

Indledningsvist skal derfor bemærkes, at det er det betænkeligt, at betænkningen ikke fastlægger enkle og klare principper og retningslinier, men med uklare begreber som *"ministerbetjening"* og *"uforholdsmæssig ressourceforbrug"* samt komplicerede regler og undtagelser **etablerer gråzoner til åben fortolkning**. Det er oplæg til årelange fortolkningstvister, der strider mod betænkningens udgangspunkt.

Lovudkastets åbenhedsambition og de konkrete lovudkast forekommer således modstridende, idet forslagene *ikke* tager det demokratiske udgangspunkt, at tvivlstilfælde om ret til aktindsigt skal dette komme ansøgeren til gode. Derimod kan nogle af bestemmelserne tværtimod føre til, at myndigheder kan bruge disse til (defensiv og automatisk) afvisning af aktindsigt i kontroversielle sager og at der generelt kan skabes en forvaltningskultur, som ikke fremmer åbenhed og aktindsigt *også* i kontroversielle sager.



Samtidig med at vi har forståelse for, at ministre og nogle myndigheder skal have et vist spillerum til at agere i fortrolighed, så er det vores fortolkning af lovudkastet, at denne ramme er blevet alt for bred.

### **Betænkningens grundpræmis: "Ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen"**

Af den første passus i ovennævnte kommissorium fremgår fortjenstfuldt at sigtet er at udbygge lovens grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol. Denne hensigtserklæring kommer desværre i karambolage med den sidste passus i kommissoriet om at reflektere "*ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen*".

Dette kan være en konsekvens af, at betænkningen overordnet lider af den voldsomme mangel, at **betænkningen faktisk slet ikke definerer, hvad man forstår ved demokrati, demokratisk deltagelse og demokratisk kontrol, samt hvad der er en hertil hørende hensigtsmæssig offentlighed i forvaltningen.**

En grundfigur i tankerne bag betænkningen bliver derfor en analyse af, at der er sket ændringer i den administrative struktur og i den politiske beslutningsproces, herunder navnlig den øgede deltagelse af styrelser og direktorater i ministerbetjeningen. Samtidig er der opstået et øget tværministerielt samarbejde om sager og beslutninger af politisk karakter, som har øget behovet for, at forvaltningsmyndigheder i fortrolighed kan udveksle dokumenter og oplysninger som led i (den politiske) ministerbetjening.

Denne grundfigur gøres til fundamentet for nogle af betænkningens væsentligste forslag. Forandringerne er utvivlsomt en korrekt iagttagelse, idet der kommet en voksende kompleksitet i beslutningsgang og -processer, og idet nogle embedsmænd i stigende grad er blevet engageret i en gråzone med 'politiserede' beslutningsforløb.

Som forskere og journalister **undrer vi os over, at betænkningen uden videre lægger denne præmis om embedsværkets nye roller til grund, uden at denne grundfigurs forenelighed eller uforenelighed med målsætningen om øget demokratisk deltagelse og kontrol diskuteres** (se fx afsn. 6.4.3.).

I praksis betyder det, at kommissionens forslag på nogle områder synes mere optaget af at beskytte politikernes og embedsmændenes lukkede beslutningsprocesser end at åbne denne op overfor offentligheden, som hermed begrænses / forhindres unødigt i at få indblik i og forståelse for beslutningsproces og myndighedsudøvelse.

### **Konkrete bemærkninger til lovudkastet**

Til det konkrete lovudkast samt kommissionens betænkning skal anføres:

**Ad §5.** Paragraffen fastslår, at halvoffentlige institutioner m.fl. også skal være omfattet af loven, hvilket i sig selv er positivt, idet den eksisterende offentlighedslov fx ikke har givet offentligheden adgang til indsigt i store offentlige anlægsarbejder i det seneste tiår (Storebælt, Øresundsforbindelsen, Ørestanden).

Overliggeren for, hvem der skal være omfattet synes imidlertid at være sat for højt. Der anføres en 75 pct.s offentlig-ejerskabspræmis, hvor alle selskaber herover er omfattet. Men denne procentsats er arbitrær, og kunne ligesåvel hedde 25 pct.

Om udliciterede opgaver hedder det, at der skal bevilges aktindsigt, når et selskab har beføjelser til "at træffe afgørelser i det offentliges sted". Denne begrænsning bør ideelt set erstattes af fuld åbenhed, dvs. at enhver opgave der betales af offentlige midler bør være omfattet af loven.

**Ad §9 stk.2, nr. 1.** Det foreslås, at en myndighed kan undlade at behandle en begæring om aktindsigt, hvis behandlingen vil medføre "et uforholdsmæssigt ressourceforbrug". Kommissionen

forventer, at bestemmelsen kun sjældent vil blive taget i brug, men det er ikke desto mindre en betænkkelig begrænsning, fordi den netop kan blokere for indsigt i store, men betydningsfulde sagskomplekser, og ikke mindst fordi den kunne blive en myndigheds bekvemme redskab til at hemmeligholde kontroversielle sagskomplekser.

Ovenstående begrænsning burde således ikke kunne tages i anvendelse i sager af væsentlig samfundsmæssig betydning eller af væsentlig betydning for den, som søger aktindsigten.

**Ad §14 og §22.** En generel undtagelse fra aktindsigt i kalendere som en del af ministres o.a. myndighedsudøvelse er meget betænkkelig, idet kalendere er en del af disses forvaltning, som derfor naturligt burde være dokumenter omfattet af aktindsigt. Undtagelsen er tilsyneladende kun begrundet med, at ministre har oplevet ubekvemme sager, heraf også nogle med overtrædelser af gældende regler og normer, som er opstået efter at dagspressen har fået kalenderindsigt. Men det er på ingen måde en gyldig begrundelse for undtagelsen.

Vi kan således støtte kommissions-mindretallets dissens på dette punkt.

**§ 23-25.** Disse paragraffer skal ses i sammenhæng med ovenstående omtalte "ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen":

Kommissionen foreslår i §23, at undtagelsen for interne dokumenter udvides, så den vil omfatte:

- 1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,
- 2) dokumenter der udvekslet i forbindelse med "ministerbetjening" m.fl.

Kommissionen foreslår i §24 tilmed en udvidelse så der ikke længere alene gælder undtagelse for dokumenter, der udarbejdes til brug for ministermøder og brevveksling mellem ministerier om lovgivning (nuværende §10, nr. 1-2). Fremover skal også undtages dokumenter, der modtages i et departement fra underordnede styrelser, andre ministerier eller tværministerielle embedsmandsgrupper til brug for betjening af ministeren.

Kommissionens forslag betyder i praksis, at den nuværende § stk.1. 1.punkt - §5 stk.1 om, at brevveksling mellem forskellige enheder under samme myndighed udgår og erstattes af regler, hvor myndigheder defineres bredere, så fx et ministerium og dets styrelser opfattes som en myndighed, der altså foretager "intern sagsbehandling", som ikke er omfattet af aktindsigt.

I praksis betyder det groft sagt en udvidelse af, hvad der i den eksisterende lov kaldes "interne arbejdsdokumenter".

Det er erfaringsmæssigt §4- §5, som har været (det væsentligste) redskab til at opnå aktindsigt i sager under den nugældende lov. Det kan derfor forekomme drastisk at fjerne denne. For bestemmelsen taler også, at den - med angivne undtagelser - er *enkel, objektiv og juridisk distinkt*, klar for såvel forvaltningsmyndigheden og for aktsindsigt-ansøgeren. Der skal derfor meget tungtvejende årsager til at slette denne paragraf.

Betænkningens henviser her til ovennævnte præmis om "*ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen*", når der argumenteres for sletningen af §4 - §5 og når det konstateres, at "*tungtvejende grunde*" derfor taler for undtagelse af aktindsigt i "forskellige myndigheders rådgivning inden for samme ministerområde" i forbindelse med (den politiske) ministerbetjening (s.594).

Undtagelsen for ministerbetjening kan angiveligt ikke bruges i sager, hvor der træffes konkret afgørelse eller indgås kontrakt. Den kan angiveligt heller ikke bruges for dokumenter, der udveksles i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol og tilsyn (§24 stk.2). Dette er imidlertid ikke en åbning, som gør paragraffen klarere; tværtimod er risikoen, at der opstår en definatorisk gråzone, som vil blive genstand for stadige fortolkningstvister.

Vi har flere indsigelser hvad angår § 23-25:

- A. Begrundelsen for at ministerier har omstruktureret og uddelegeret til fx styrelser har bl.a. været, at egentlige kontrol og styringsopgaver skulle på afstand af ministeren. Samtidig er begrundelsen, at her kan en sektor samle ekspertise på bestemte områder til gavn for sektoren. Det forekommer modsætningsfyldt, at sager flyttes ud i styrelser m.m. for at komme på armslængde af ministeren, samtidig med at der insisteres på, at der ingen armslængde er. Det forekommer derfor besynderligt, at denne ekspertise – som altså er de fremmeste eksperter på områderne – nu også skal deltage i lovforberedelse, policyudvikling og politisk-taktisk rådgivning af ministeren i en grad, som skal retfærdiggøre, at offentligheden skal forment adgang til embedsmænds sagkundskab, mens beslutningsgrundlaget udarbejdes. Det skal bemærkes, at de samme embedsmænd i styrelser m.m. hermed også låses i roller, således at offentligheden ikke kan gøre brug af deres højeste ekspertise.
- B. Det forudses, at undtagelsesparagraffen vil blive anledning til løbende fortolkningstvister. Der er risiko for, at begrebet ”ministerbetjening” i §24 stk.1 anvendes til at rubricere kontroversielle eller væsentlige sager. Der vil være en gråzone, hvor en myndighed kan anvende en sådan rubricering til at afvise aktindsigt, når en styrelses udøvelse af ”kontrol og tilsyn” er blevet genstand for politiske kontroverser.
- C. Konsekvensen af lovudkastets par. 24. stk.1, nr. 1 er, at underordnede myndigheders udtalelser eller notater til brug for et ministersvar vil kunne undtages fra retten til aktindsigt. Det betyder i praksis, at offentligheden ikke vil kunne få aktindsigt i, hvad de fremmeste eksperter på et felt vurderer, og offentligheden vil således ikke kunne få indblik i, hvilke forskellige alternativer / muligheder, som ministeren er præsenteret for i en politisk/faglig rådgivning, og det er uforståeligt, at et angiveligt uafhængigt embedsmandskorps’ forarbejde ikke kan tåle offentlig indsigt.
- D. Idet offentlighedens indsigt i embedsmændenes forvaltning og rådgivning begrænses og dermed ikke kan kontrolleres, er det tilmed en risiko, at **sagligheden eroderer**, dvs. at de politiserede aspekter dominerer. Embedsmændene vil i højere grad kunne underlægge sig ”selvcensur” og vil således ikke have den saglige motivation i tjenesten, som hvis deres saglige forvaltning og rådgivning efter bedste overbevisning kunne være deres ”livsforsikring”.  
I forlængelse af samme argumentation vil ”whistleblowere” - om egentlige ulovligheder hos myndigheden – have opfattelsen af at have dårligere ”retssikkerhed”, og dermed ikke være motiveret til at fremkomme med deres inside-oplysninger.  
(Denne problematik hænger også sammen med §29).
- E. Betænkningens forsøg på at definere ministerbetjeningen som ”*en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren ...*” er en meget elastisk ramme, som vil etablere en tilsvarende gråzone.
- F. Betænkningen indrømmer i øvrigt ufrivilligt rummeligheden i det, som kan defineres som ministerbetjening: ”Det er således ikke et krav, at det interne dokument er udarbejdet med henblik på ministerbetjening ...” (s.637)  
Der argumenteres med hensynet til den interne og politisk beslutningsproces. Men definitionen af, hvornår rådgivningen er ”ministerbestilt” forekommer elastisk og ikke operativ, når der definatorisk tales om, at ved vurdering af aktindsigt skal der lægges vægt på om at ministeren i en konkret sammenhæng ”*erfaringsmæssigt får brug for embedsværkets bistand*” eller at ”*det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter må forventes, at ministeren får brug herfor*” (se 6.4.4.4.2).

Det er således suverænt myndigheden selv, som skønsmæssigt kan rubricere notater eller redegørelser til departementet som *forventet* "ministerbetjening", hvilket i praksis kan udeholde alle kontroversielle dokumenter fra aktindsigt. Og det er ikke hensigtsmæssig at lave lovgivning, hvor offentlighedens og borgernes rettigheder er op til en myndigheds gode vilje.

Samlet set betyder fjernelsen af de eksisterende lovs §4- §5 samt indførelsen af udvidet "*ministerbetjening*", at det overordnede formål med loven - at udbygge lovens grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning – eroderer, når hensigten pludselig bliver, at embedsmænds "*fri og formløse måde at foretage deres overvejelser på*" skal beskyttes mod offentlig indsigt (s.598-599). Man skal i øvrigt bemærke, at betænkningen *ikke* anfører eksempler på, hvordan den nuværende aktindsigtslov begrænser embedsmændenes frie udfoldelser.

Det er meget vidtrækkende og demokratisk betænkeligt at foretage en sådan indskrænkning af offentlig indsigt. Vi skal derfor anbefale, at den nuværende lovs formuleringer fra §4 -§5 bevares, idet vi mener, at den nuværende §2 dækker hensynet til ministeren.

Vi har forståelse for, at ministre har behov for ministerbetjening og politisk sparring "*i den inderste politiske beslutningsproces*" (jf. 6.5.2.6), men denne bør ikke udformes, så aktindsigt umuliggøres i det totale embedsmandskorps. I stedet burde denne formuleres så den gælder topembedsmænd, evt. med inspiration i retningslinierne for særlige rådgivere (spindoktor-reglerne).

**§27, nr.2.** Der foreslås undtagelse af dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer, dvs. angiveligt dokumenter i forbindelse med politiske forhandlinger og aftaler om kommende lovgivning og om andre politiske projekter.

I praksis vil dette have den konsekvens, at al dokumentation vedr. lovforslag og andre politiske projekter – en meget bred ramme – kan mørkelægges, indtil ministre og ordførere har færdigforhandlet og i realiteten har lagt præmisserne for vedtagelse fast som lovforslag, uden at offentligheden har kunnet vurdere og diskutere indholdet.

Man kan forudse og frygte, at der med lovudkastets forslag vil

a) bidrages til øget lukkethed om Folketingets arbejde – og netop offentlighed om parlamentarisk arbejde er essentielt i vestlig demokratiforståelse. Man kunne hellere – som i bl.a. Sverige – gå den anden vej og supplere parlamentarisk mødeoffentlighed med dokumentoffentlighed.

b) ske en yderligere forrykkelse af balancen mellem regeringspartier og opposition, således at oppositionen får vanskeligere ved at udøve den demokratiske kontrol, som er helt central i ethvert parlaments arbejde. dette

c) blive vanskeligere for embedsfolk at sige fra overfor at skulle betjene folketingsmedlemmer.

Samlet kan befrygtes, at forslaget bidrager til at slette skellet mellem lovgivende (fx hvad angår folketingsmedlemmer fra regeringspartierne) og den udøvende magt.

På dette punkt bliver betænkningstallets mangelfulde overvejelser over den principielle magt- og demokrati-delning og demokrati-teoretiske overvejelser iøjnefaldende og beklagelige.

Vi kan således støtte kommissions-.mindretallets dissens på dette punkt.

**§29.** Begrænsning af ret til aktindsigt udvides til ikke bare at omfatte interne faglige vurderinger indtil et lovforslag er fremsat, men fortsat undtagelse herefter i faglige præmisser, når disse er fremlagt som ministerrådgivning.

Det præciseres, at retten til aktindsigt ikke er begrænset til ”faktuelle oplysninger”, men også gælder oplysninger, som taler imod beslutningen samt oplysninger om metoder og forudsætninger, der er anvendt ved beregninger og analyser.

Det kan imidlertid være en (værdiløs) utilstrækkelig præcisering, alt imens det afgørende er, hvad der bestemmes som ”ministerrådgivning”, jf. §24 I praksis kan forslaget medføre, at myndigheder kan undlade aktindsigt i faglige vurderinger i vigtige og kontroversielle sager, hvilket fra en demokratisk synspunkt er utilfredstillende, dels fordi beslutningsgrundlaget hermed er uklart, dels fordi den manglende indsigt i embedsmænds faglige rådgivning kan erodere den saglighed, som er en grundsten i den danske forvaltningsmodel.

Vi kan således støtte kommissions-mindretallets dissens på dette punkt.

Endeligt skal anføres ad. tidsgrænser, at betænkningen fremfører, at den nuværende 10-kalenderdage til en 7-arbejdsdages frist forekommer som en lille symbolsk forbedring, alt imens det væsentligste problem er, at 10-dages fristen i praksis ofte fraviges eller overskrides, uden at det har konsekvenser for myndigheden.

Det er positivt, at der indføres et toinstans-princip i klagesager (så klager over styrelser afdørelser ikke først skal afgøres af styrelsen selv).

Vi ser dog gerne, at der indførtes egentlige sanktioner, hvis en myndighed ikke overholder tidsfrister.

1.marts 2010

Underskrevet

Professor Tim Knudsen, Statskundskab, KU

Lektor Tage Bild, Statskundskab, KU

Professor Henning Jørgensen, Inst. for Økonomi, Politik & Forvaltning, Aalborg Universitet

Centerleder og lektor Claus Emmeche, Niels Bohr Institutet, KU.

Redaktør Mogens Tanggaard, Magisterbladet

Redaktør Richard Bisgaard, Universitetsavisen

Journalist og forfatter Kjeld Hansen

Redaktionsleder Jørgen Øllgaard, FORSKERforum

Kontaktperson:

Jørgen Øllgaard,

DM-DJØFs FORSKERforum

Nimbusparken 16

2000 F.

Tel. 2033.4533

## Høringssvar fra Forening for Undersøgende Journalistik

### vedrørende

#### Justitsministeriets høring over betænkning om offentlighedsloven (betænkning nr. 1519/2009)

Forening for Undersøgende Journalistik (FUJ) er en frivillig forening, der siden 1989 har arbejdet for at fremme den undersøgende journalistik i danske medier. Værdierne for den undersøgende journalistik og de metoder, der knytter sig dertil, er ikke forbeholdt særligt udvalgte journalister i pressen. Derimod udgør den undersøgende journalistiks metoder fundamentet i pressen, når journalister skal beskrive virkeligheden, som den er, løfte sløret for forhold og sætte fokus på sammenhænge, der ellers ikke ville se dagens lys. Offentlighed i forvaltningen er en grundsten i et åbent og demokratisk samfund. Gennem offentlighed er det muligt at kontrollere myndighederne, sikre den enkelte borgers retssikkerhed og øge befolkningens tillid til systemet. En meningsfuld offentlig debat er afhængig af, at borgerne kender til de politiske processer og myndighedernes handlinger. Endelig bidrager den offentlige debat til, at vælgerne kan afgive deres stemme på et kvalificeret grundlag.

Da regeringen i 2002 nedsatte Offentlighedskommissionen med det overordnede sigte »at udbygge lovens grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning og i den forbindelse tilpasse loven til nutidens forhold« kunne Forening for Undersøgende Journalistik (FUJ) på borgernes og pressens vegne kun glædes. FUJ's medlemmer er nemlig – om nogen – bevidst om de mangler og problemer, som den nuværende Offentlighedslov medfører for pressen. For at nævne et par eksempler: Når journalister begærer aktindsigt mødes de af en reservation hos offentligt ansatte mod at udlevere dokumenter. Bestemmelserne om frist for svar overskrides alt for ofte. Forvaltningen giver ikke en konkret vurdering i de enkelte sager, og der ydes ingen klagevejledning ved afslag på aktindsigt. Ofte oplever pressen, at myndigheden hellere udleverer for lidt end for meget, når der begæres aktindsigt<sup>1</sup>.

Måske er nogle af ovenstående problemer også årsag til at der i dag er en særdeles beskeden interesse for at benytte dette vigtige redskab i et åbent samfund<sup>2</sup>. Således dokumenterer Betænkningen, at statslige myndigheder med åben postliste modtager 103 aktindsigtssager per år og myndigheder uden åben postliste har 34 sager per år. Amter med åbne postlister modtager i gennemsnit 41 aktindsigtssager per år og dem uden åben postliste 50 sager per år. Og kommuner

---

<sup>1</sup> , Eksempler fra jurist Henriette Schjøth, journalist Nils Mulvad, jurist Oluf Jørgensen og redaktør Simon Andersen (Schjøth, 2002).

<sup>2</sup> Omfanget af aktindsigtsanmodninger fremgår af betænkningens kapitel 23, side 827.

med åbne postlister har 75 aktindsigtssager per år mod 60 sager for dem uden åben postliste. Begæringerne falder i to hovedkategorier: Afslag og klagesager, hvor begæringen kommer fra en part i sagen eller en advokat, samt begæringer fra pressen.

FUJ finder antallet af begæringer om aktindsigt alarmerende lavt, og ser det ringe omfang af aktindsigtsanmodninger som et tydeligt tegn på alt for lidt åbenhed i forvaltningen. Problemet med den nuværende offentlighedslov er, at den offentlige forvaltning i både stat, region og kommuner får få begæringer om aktindsigt – ikke det modsatte.

Statsminister Anders Fogh Rasmussen (V), der nedsatte Offentlighedskommissionen, var bevidst om, at der er behov for en større offentlighed. Som han sagde i 2001: »Ønsket om større offentlighed er vigtig, og jeg vil målbevidst arbejde for ændringer af offentlighedsloven, så pressens og offentlighedens indsigt i den offentlige forvaltning bliver nemmere og videregående end i dag.«

Netop fordi regeringen lagde op til udvidet åbenhed og udvidet offentlighed, finder vi det i FUJ meget bemærkelsesværdigt, at Offentlighedskommissionens arbejde ikke samlet set er resulteret i et forslag til en ny Offentlighedslov, der som grundprincip slår offentlighed i forvaltningen fast med syvtommersøm.

For FUJ er det afgørende, at en ændring af Offentlighedsloven fastslår nogle principper og retningslinjer, der fremover danner en klarere ramme for aktindsigt end tilfældet har været med den nuværende Offentlighedslov. Først og fremmest skal en ny lov slå offentlighed fast som et grundprincip, der ikke er til diskussion. De mange undtagelser har allerede før ændringerne er vedtaget, givet anledning til mange forskellige fortolkninger hos landets jurister, journalister og myndigheder. Det er et skråplan.

Når loven ikke er entydig i sit formål og hensyn, åbner det for forskellige fortolkninger. FUJ's medlemmer er ikke interesserede i at genere myndighederne, lægge forvaltningen ned eller indlede krig om dokumenter og data. Både forvaltning og journalister har en fælles interesse i at loven giver anledning til så lidt forvirring og fortolkning som muligt. Der gør arbejdet nemmere for embedsmanden, der aldrig skal tvivle på at hensynet til offentlighed står over hensynet til politisk strategi og ministerbetjening.

Det er et problem, at Offentlighedskommissionens forslag erstatter én kompliceret lov med en ny uforståelig lov. Det bliver et problem i den forvaltning, der skal administrere efter loven og de utallige undtagelser, og for de borgere og journalister, der skal bruge loven – og for ombudsmanden. For når borgere og pressen vil være ladt i tvivl og usikkerhed, vil det føre til flere sager hos Ombudsmanden. Det er spild af alles tid og kræfter.

Det, der står tilbage efter Offentlighedskommissionen har fremlagt sin betænkning, er et billede af et forslag til en revideret Offentlighedslov, der først og fremmest styrker forvaltningen og de politiske beslutningstageres ønske om at undtage dokumenter, frem for at styrke befolkningen og pressens mulighed for at få indsigt i den offentlige forvaltning og myndighedsudøvelse. Derfor mener FUJ ikke, at Offentlighedskommissionen har levet op til sin opgave.

## **FUJs stillingtagen til de enkelte ændringer, set i forhold til lovændringens formål:**

### **§1**

FUJ noterer sig med glæde, at det bliver slået fast at lovens formål er at sikre åbenhed hos myndighederne – og det også i fremtiden i videst mulig omfang. Særlig hilser vi den fremtidssikring velkommen, der ligger i stk. 2.

### **§3**

FUJ synes det er positivt, at der i § 3.3 nu også bliver inddraget de sammenslutninger af kommuner og regioner, der jo spiller en stor rolle i forvaltningernes hverdag. Eksempler fra udlandet viser, at en sådan inddragelse er tidssvarende og nødvendig, hvis man skal sikre formålet om øget åbenhed.

### **§4**

FUJ betragter det som tidssvarende at inkludere offentligt ejede eller delvist offentligt ejede selskaber, da tendensen går i retning af at lægge offentlige opgaver direkte eller indirekte ud i privatretlige selskaber. Imidlertid opfatter FUJ en grænse »75 procent ejerskab« som helt ulogisk. Muligheden for aktindsigt skal selvfølgelig gælde for alle de selskaber, der er offentligt ejede eller delvist offentligt ejede. I det øjeblik borgernes penge og/eller oplysninger er involveret i et selskab, eller et selskabs beslutninger direkte påvirker borgeren, fordi selskabet har overtaget offentlige opgaver eller opgaver fastsat ved lov, skal selskabet selvfølgelig kunne underlægges offentlig kontrol.

### **§4, stk. 2**

FUJ tager afstand fra at give ministre mulighed for at undtage »nærmere angivne« selskaber. Samme logik bliver anvendt til en række lignende undtagelser flere steder i lovforslaget. Generelt mangler disse forslag om at tildele ministre muligheden for at undtage efter godt befindende gennemgående en klar afgrænsning af, hvornår de må og kan anvendes. Derfor foreslår FUJ at denne mulighed ikke bliver medtaget i lovforslaget – hverken i § 4.2 eller de øvrige steder i lovforslaget, hvor denne mulighed gentages.

### **§5**

Ligesom ved §4 glædes FUJ selvsagt over, at selskaber, institutioner, virksomheder m.v. i en tid med stigende udlicitering og privatisering af offentlige opgaver også skal omfattes af retten til aktindsigt. Tendensen har de seneste år været omsiggribende i hele den offentlige sektor. Jobcentre, der afgør det økonomiske grundlag for arbejdsløse borgere, er blevet privatiseret. Sagsbehandling af sager om misrøgtede børn, der måske skal tvangs fjernes fra deres forældre, udliciteres til private firmaer – for bare at nævne to eksempler. Set i det lys bør »beføjelsen til at træffe afgørelser i det offentliges sted« ikke alene være kriteriet for, hvornår et selskab, institution m.v. omfattes af aktindsigt.

Kriteriet bør i stedet være, at en hver opgave, der betales af offentlige midler, er omfattet af offentlighedsloven. Uanset om det er en privat eller offentlig myndighed, der løser opgaven. For at



uddybe: FUJ mener at fra det øjeblik en offentlig opgave bliver overdraget til et selskab, en institution, en virksomhed el. lign. bør alt vedrørende opgaven være underlagt aktindsigt. For borgeren er der ingen forskel på, om opgaven løses af private eller offentlige hænder – det er stadig skatteborgerne, der betaler for at opgaven løses, og dermed offentlighedens ret og pligt at følge og kontrollere forvaltningen af det ansvar, der følger med opgavevaretagelsen.

#### §6

FUJ mener, at hvis det alene påhviler virksomheden løbende at give oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaven, indebærer en sådan ordning en risiko for, virksomheden alene afgiver resume til myndigheder frem for at give fuld adgang til sagens akter efter de gældende regler. Det mener FUJ er en indskrænkning af muligheden for reel indsigt i de opgavekomplekser, der udliciteres eller privatiseres. Derfor mener FUJ, at hele det opgavekompleks, som inden udlicitering eller privatisering var en offentlig opgave, skal være underlagt Offentlighedsloven.

#### §8

FUJ sætter pris på at egen-adgang til oplysninger bibeholdes i forslaget fra Offentlighedsloven, da det er et vigtigt for borgeren at få adgang til alle oplysninger om sagsbehandling af deres egne sager.

#### §9

FUJ hilser en ændring af identifikationskravet velkomment. At der åbnes for også at kunne søge om aktindsigt i »et tema«, gør det det alt andet lige nemmere for borgeren og pressen at finde frem til de relevante oplysninger, der efterspørges. Ændringen lever dermed op til formålet om at sikre åbenhed.

#### §9, stk. 2, nr. 1

Det foreslås, at en myndighed kan undlade at behandle en begæring om aktindsigt, hvis behandlingen vil medføre »et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.« Kommissionen lægger op til, at bestemmelsen kun »sjældent« vil finde anvendelse i forbindelse med begæringer fra massemedier, men gør samtidig opmærksom på, at der er tale om »en mere ekstraordinær undtagelse,« der ikke er anerkendt i Norge og Sverige.

FUJ vil advare imod denne lovændring, som risikerer at afskære offentligheden fra adgang til store, men væsentlige sagskomplekser. FUJ er enig med Offentlighedskommissionen i, at dialog mellem myndigheden og journalisten med det formål at konkretisere anmodningen i stort set alle tilfælde vil kunne sikre myndighederne mod uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug. FUJ finder derfor forslaget grundløst og direkte skadeligt for den demokratiske kontrol.

Det samme gælder efter FUJ's opfattelse § 11, hvorefter udtræk af databaser kun vil ske i tilfælde af »enkle kommandoer« – »dvs. uden brug af væsentlige ressourcer.«

#### § 10-12

FUJ opfatter det som en stor og meget vigtig modernisering af loven, at indsigt i oplysninger i databaser samt indsigt i databasernes databeskrivelse fremover også omfattes af aktindsigt. Uden denne forbedring af loven ville borgere og journalister blive efterladt i papirtidsalderen, mens den

offentlige forvaltning moderniserer og effektiviserer – som den jo skal. Uden denne modernisering havde åbenheden været truet af ren tekniske årsager, denne fare er nu afværget.

### §13

FUJ byder udvidelsen af notatpligten ved §13 stk. 2 velkomment.

### §14

FUJ værdsætter, at adgangen til meroffentlighed bliver fastholdt, og støtter forslaget, at den også skal omfatte anvendelse i forhold til oplysninger og dokumenter, der måtte være omfattet af undtagelser fra retten til aktindsigt.

FUJ tager dog skarpt afstand fra, at det i betænkningen side 763-764 fremhæves, at forvaltningsmyndigheden skal tage hensyn til brug af ressourcer i forbindelse med anonymisering af oplysninger. Når en myndighed af hensyn til eksempelvis følsomme personoplysninger vælger at ekstrahere fra dokumenter, bør en afvejning ske under hensyn til offentlighedslovens formål alene. Denne overvejelse om ressourceforbrug er også jævnfør bemærkningerne til §§9 og 11.

### §15

FUJ hilser forslaget om at slå forvaltningens journaliseringspligt fast i offentlighedsloven velkomment. FUJ anser det for at være en styrkelse af muligheden for at opnå reel indsigt i den offentlige forvaltning.

Imidlertid er FUJ betænkelig ved den såkaldte bagatelgrænse for journalisering, som Offentlighedskommissionen har diskuteret i betænkningen s. 874-875. FUJ ser det som en glidebane, at undtage eksempelvis e-mails og sms-beskeder med en »uformelig karakter«. Som udgangspunkt bør der ikke laves en minimumsgrænse for dokumenter idet, man ikke nødvendigvis på forhånd kan vide, hvilke oplysninger, der måtte have substantiel betydning for offentligheden i en given sag. Tekniske muligheder gør i øvrigt, at bagatelgrænser ikke er påtrængende, idet både e-mails og sms'er oplagt kan journaliseres elektronisk.

FUJ foreslår at man tilføjer at »navnet på eller karakteren af modtageren eller afsenderen af dokumentet« tilføjes til § 15, stk. 3 som et nummer 3 – ligesom Offentlighedskommissionen har præciseret det i § 16, stk. 3 nr. 2.

### § 16, stk. 1

Offentlighedskommissionen foreslår en forsøgsordning med en åben postliste, hvorefter et ministeriums departement, en underliggende styrelse samt den centrale forvaltning i en region eller en større kommune skal føre en postliste på internettet. FUJ finder forslaget overraskende uambitiøst henset til kommunernes helt overvejende positive erfaringer med åbne postlister, jvf. betænkningens kapitel 23, s. 827-828. Det burde, af hensyn til den offentlige debat, være en selvfølge, at alle landets departementer, styrelser og centrale forvaltninger i regionerne og kommuner førte sådanne postlister.

### §17

Vedrørende aktiv informationspligt, hilser FUJ forslaget velkommen, og støtter en lovfæstelse af, at den aktive informationspligt for ministerielle departementer, som mindretallet i Offentlighedskommissionen foreslår<sup>3</sup>.

### §18

FUJ hilser dette forslag til ny bestemmelse velkommen, idet, det vil betyde, at Justitsministeriet skal føre en offentlighedsportal på internettet med love, administrative forskrifter, lovforslag samt udtalelser fra Folketingets Ombudsmand om aktindsigt. Ligesom FUJ glæder sig over, at også ændringer af loven f.eks. om nye undtagelser i særlovgivningen, skal offentliggøres på portalen, idet det sikrer, at offentligheden kan holde sig orienteret løbende, når undtagelser bliver vedtaget.

### §22

FUJ stiller sig stærkt kritisk overfor at fastholde en generel undtagelse af aktindsigt i kalendere. De udgør et væsentligt forvaltningsredskab og kan dermed være af ligeså væsentlig interesse for offentligheden som øvrige dokumenter i den offentlige forvaltning. En begrænsning som foreslået i § 22 ville stille Danmark dårligere end sædvanlig standard i andre lande med aktindsigt.

### §23-25

Når det gælder paragrafferne 23-25 stiller FUJ sig også yderst kritisk. Det gør FUJ af primært to årsager.

Den vigtigste er, at der her er en klar fare for, at det overordnede formål med loven mistes af syne. I lovens formål nævnes borgernes deltagelse i demokratiet, offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning og tilliden til den offentlige forvaltning.

FUJ respekterer selvfølgelig den interne debat inden for den enkelte myndighed forud for beslutninger – måtte de være administrative eller lovforberedende. Men at undtage post sendt mellem myndigheder, som paragrafferne ligger lægger op til, er simpelthen i strid med selve lovens formål. Her hæfter vi os ved, at der i bemærkningerne er nævnt, at undtagelserne skal »sikre beskyttelse af de offentligt ansattes adgang til en fri og formløs måde at foretage deres overvejelse på<sup>4</sup>«. Efter FUJ's opfattelse står dette i direkte modsætning til formålsparagraffen, der jo netop fremhæver offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning.

Følger man kommissionens logik til ende, må argumentet om at undtage af hensyn til »fortrolighed i det politisk forberedende arbejde« samtidig på sigt omfatte borgmestre i kommuner og regioner. At undtage både ministre og borgmestre er at undtage helt afgørende centrale magtfigurer på lokalt og såvel som statsligt niveau, og det kan under ingen omstændigheder være i lovens hensigt.

I betænkningen fremhæves det ligeledes, at et øget samarbejde mellem ministerier på tværs af adskillige sektorer er nødvendigt på visse politikområder<sup>5</sup>. Med andre ord: Nutidens politiske opgaver er mere komplekse, end de har været før. Men mindsker det behovet for offentlighedens kontrol? Tværtimod mener FUJ. Netop fordi forvaltningen af magten ser ud til at blive mere

<sup>3</sup> Betænkningens s. 23

<sup>4</sup> Betænkningens side 597

<sup>5</sup> Betænkningens side 595.

kompleks, har offentligheden jo et særligt behov for styrkede værktøjer til at følge med i også denne udvikling.

Det andet hovedargument mod konstruktionen i paragrafferne 23-25 er den grad af uoverskuelighed, de er udtryk for. Under den nuværende lov gælder det, at dokumenter, der er sendt fra en myndighed til en anden principielt er underlagt aktindsigt – med de dertil hørende undtagelser selvfølgelig. Det er en forbilligt klar definition, der ikke volder besvær med alskens fortolkninger foruden de sædvanlige beskyttelsesmekanismer for privatliv mv. Definitionen er derfor værd at sætte pris på og holde i hævd. Ligesom vi med fordel kan lære fra andre lande, når de har eksempler der er værd at efterligne, bør vi være stolte af en klar formulering, som den vi har. FUJ mener derfor, at vi – om ikke andet – bør beholde de gældende regler frem for at følge Offentlighedskommissionens forslag af §§ 23-25.

#### **§26**

Denne paragraf åbner en begrænset adgang til interne dokumenter, hvilket FUJ selvfølgelig hilser velkomment. Principielt mener FUJ dog at loven burde være skrevet så klart og forståeligt for dem, der skal bruge den – nemlig borgere og presse – at undtagelser fra undtagelser ikke burde være nødvendige.

#### **§27 nr. 2**

FUJ stiller sig yderst kritisk til denne nye undtagelse. Den politiske virkelighed har udviklet sig i en retning, at denne undtagelse ikke blot beskytter en vis intern frihed for at drøfte ideer, men at de omtalte dokumenter kan have tungtvejende politisk og beslutningsmæssig karakter. FUJ tilslutter sig derfor fuldt ud det mindretal i kommissionen, der i betænkningen tager afstand fra forslaget, fordi det kan betyde, at offentligheden først får mulighed for indsigt, når lovforslag og andre politiske projekter er aftalt mellem minister og ordførere og dermed i realiteten sikret vedtagelse.

Ydermere kan den efterfølgende opfølgning af beslutninger vedtaget i eksempelvis forligskredse også kunne omfattes af undtagelse, hvilket FUJ mener, er uacceptabelt. I et åbent samfund bør også lovforslag og politiske projekter i sin vorden i udgangspunktet være et fælles anliggende, som drøftes åbent, så vi får de bedst mulige beslutninger.

#### **§27 stk. 5**

FUJ ser et behov for en præcisering af undtagelsen af det materiale, der er omtalt i § 27, stk. 5. Hvad angår materiale indsamlet med henblik på forskning så bør det kun undtages, indtil denne forskning er offentliggjort. Hvad angår data indsamlet til statistik bør disse data ikke være generelt undtaget. Her mener FUJ især med tanke om den nye ret til dataudtræk samt aktindsigtslovens samspil med PSI direktivet, at en så generel undtagelse som nævnt i forslaget er uholdbar.

#### **§28**

FUJ noterer sig, at bemærkningerne fra Offentlighedskommissionen til § 28 indeholder nogle vigtige præciseringer af gældende ret. Det fremgår at retten til aktindsigt ikke er begrænset til faktuelle oplysninger. Offentlighedskommissionen præciserer desuden, at retten til indsigt i »en sags faktiske grundlag« også gælder oplysninger, som taler imod beslutningen samt oplysninger om metoder og forudsætninger, der er anvendt ved beregninger og analyser. Disse præciseringer er vigtige for den undersøgende journalistik, dog er de langt hen ad vejen en kodificering af

ombudsmandens praksis. FUJ foreslår derfor at bruge anledningen til at øge offentlighedens adgang på dette vigtige område. Her ser FUJ begrænsningen af ekstraheringspligten, der er nævnt i betænkningens på side 621 om blandt andet ”interne og eksterne faglige vurderinger eller politiske og strategiske udtalelser”, som et oplagt sted at starte.

### §29 stk. 1, punkt 2.

FUJ noterer sig, at et flertal af Kommissionens medlemmer ønsker at interne faglige vurderinger skal undtages fra aktindsigt, hvis de indgår i dokumenter til brug for ministerrådgivning, samt for formandskabet i KL eller Danske regioner. Her henviser flertallet til at indsigt her kunne forringe det politiske råderum og kvaliteten i rådgivningen. FUJ betragter denne holdning som farlig for forslagetes ånd, og tilslutter sig derfor mindretallets standpunkt: En sådan undtagelse vil få den paradoksale konsekvens, at befolkningens ret til indsigt bliver dårligst ved de vigtigste politiske beslutninger<sup>6</sup>.

### §32 stk. 1

Selv om paragraf 32 ikke byder på større ændringer i forhold til gældende ret, søger FUJ en præcisering på dette punkt. Praksis har vist, at forholdet til eksempelvis EU flere gange har svækket den danske aktindsigt og de facto ladet borgere, der både søgte indsigt i Danmark og i EU, i et ganske kafkask ingenmandsland, hvor myndigheder i København og Bruxelles henviste til hensynet til hinanden som begrundelse for afslag på aktindsigt. Det er selvfølgelig uholdbart. Ydermere er det bekymrende, at den lovfæstede afhængighed af EU-reglerne på området bliver opretholdt i en tid, hvor der er overhængende fare for, at EU kommer til at begrænse sine regler for borgernes adgang til oplysninger, som reformen af EU's aktindsigtsforordning lægger op til.

### §33, nr. 4

FUJ mener, at undtagelsen af forskeres og kunstneres originale ideer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter bør sløjfes. Forskningsresultater og kunstværker er glimrende beskyttet af ophavsretsloven, og FUJ er bekymret for at en undtagelse, der her indføres i offentlighedsloven, ikke yder beskyttelse efter hensigten, men i stedet kan misbruges til at lukke ned for oplysninger af stor offentlig relevans.

### § 40

FUJ betragter det som problematisk, at der opkræves betaling for udlevering af oplysninger, som er omfattet af retten til aktindsigt. Oplysningerne er tilvejebragt af den offentlige forvaltning og derved tilhører de offentligheden, idet de er blevet betalt én gang via skatten.

## Inspiration

FUJ sætter pris på det store og særdeles grundige arbejde, som Offentlighedskommissionen har foretaget. Vi glæder os over de fremhævede moderniseringer af loven, og vi ser frem til at vore kommentarer som nævnt ovenfor vil blive inddraget, inden et eventuelt lovforslag bliver udarbejdet til fremsættelse.

<sup>6</sup> Mindretallets holdning står på betænkningens side 640.

I denne kontekst står vi selvfølgelig gerne til rådighed som sparringspartnere, så vores erfaringer som aktive brugere af aktindsigt i ind- og udland kan indgå i det forberedende arbejde.

I denne ånd vil vi her gerne drage opmærksomheden på en række positive og ofte pragmatiske eksempler og erfaringer, som kan bidrage til det fælles mål om at øge åbenhed hos myndighederne og sikre en så gnidningsfri og hurtig sagsgang som muligt.

### **Aktindsigt med "selvbetjening"**

At dokumenter journaliseres elektronisk åbner op for en ny mulighed, der gør livet lettere for både journalister og embedsmænd, nemlig aktindsigt ad elektronisk vej. Her burde postlister, journallister osv. gøres offentligt tilgængelige, hvilket ville lette arbejdet for både journalister og embedsmænd, da journalisterne ikke behøver ulejlige embedsfolk med tidskrævende spørgsmål om vejledning i journaler.<sup>7</sup> Vi vil ikke blot henvise til de mangeårige erfaringer med åbne postlister i Norge, Sverige og på lokal og regional niveau i Danmark. Men vi vil især henvise til det norske system, der i en længere periode har fungeret som forsøgsordning med adgang til udvalgte større medier i denne tid.

### **Klageadgang**

Når journalister søger aktindsigt får de ikke blot adgang til dokumenter, men også afslag. Nogle af dem vil blive anket gennem det gældende system. Desværre tager anke-processen ofte så lang tid, at journalisterne kan fejre op til flere årssager for deres sager, inden de får den endelige afgørelse. Derfor mener FUJ det er værd at studere andre landes modeller for klager i netop aktindsigtssager. Her vil vi drage opmærksomheden mod det engelske system, hvor en "Information Commissioner" og over ham som næste instans et uafhængigt "Information Tribunal" afgør sager om aktindsigt. Selv om kolleger også her beretter om langvarige sager, lader det til at være et relativt effektivt system, hvor ekspertisen omkring aktindsigt er samlet et sted<sup>8</sup>.

### **Svarfrister**

Manglende overholdelse af tidsfrister for svar på aktindsigtsanmodninger, er et jævnlige tilbagevendende problem. Holland har af samme årsag for nogle måneder siden indført muligheden for at klage over myndigheden, en klage, der ultimativt kan føre til en række dagbøder for myndigheden. Systemet er endnu for nyt til at blive evalueret, men FUJ mener at det er yderst relevant at overveje en regel, der indfører sanktioner, hvis de lovfæstede svarfrister ikke bliver overholdt.

### **Generalklausulen**

FUJ mener ikke, at den såkaldte »generalklausul« (nuværende § 13.6) er i overensstemmelse med lovens ånd. En klar og pragmatisk lov skæmmes af en sådan "gummi-paragraf". Den burde simpelthen ikke være der. Selv om paragraffen har til hensigt kun at blive brugt yderst sjældent, så ved vi, at den allerede i dag bruges – og den bruges der, hvor det er mest primært for myndighederne at udlevere dokumenterne. Dermed er generalklausulen et figenblad, der kan bruges

<sup>7</sup> Den nye portal, der endnu ikke er åbnet <http://www.oep.no/frontpage/>, forsøgsordningen, som udvalgte større medier har adgang til <http://www2.interpost.no/infobaser/epj/sisok.html>

<sup>8</sup>

[http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom\\_of\\_information/introductory/freedom\\_of\\_information\\_factsheet.pdf](http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/introductory/freedom_of_information_factsheet.pdf)



til at undgå at udlevere de mest politisk sårbare oplysninger, hvilket ikke er i offentlighedens interesse.

### **FUJ Ad hoc myndigheder**

Mens FUJ sætter pris på klarheden i reglerne om, at dokumenter principielt er omfattet af aktindsigt i det øjeblik, de bliver sendt eller modtaget af en myndighed, mener vi at opmærksomheden burde rettes mod den virkelighed, reglerne håndteres i. Her tænker vi især på de såkaldte ad hoc myndigheder, hvor offentlighedens adgang til oplysninger i høj grad er begrænset på trods af disse gruppers udstrakte magt. Dette problem kræver løsningsforslag, som FUJ ikke ser i det foreliggende forslag.

Behovet for at få et løsningsforslag, der sikrer også fremtidig offentlighed omkring disse arbejdsgrupper kommer især til udtryk i kommissionens forslag om at begrænse offentlighedens adgang i forhold til gældende praksis hos ombudsmanden. På side 576 beskriver Kommissionen behovet for lukkethed. Her må FUJ som ovenfor understrege, at vi ser brug af denne type arbejdsgrupper som en udvikling i myndighedernes måde at arbejde på, og at offentlighedens adgang derfor tilsvarende skal tilpasses denne ændring uden at forringe offentlighedens adgang.

*Venlig hilsen,*

*Jacob Møllerup*

*Formand for Foreningen for Undersøgende Journalistik.*

*Jacob Møllerup*  
*E-mail: [JMOL@dr.dk](mailto:JMOL@dr.dk)*  
*Telefon: 28 54 80 20*

*[www.fuj.dk](http://www.fuj.dk)*

## Retten til at kontrollere magten visner

Forslaget til en ny offentlighedslov vil i praksis fratage retten til indsigt i dokumenter, der viser, om en regering overholder lovene og taler sandt overfor vælgere og Folketing. Denne gennemgang af Offentlighedskommissionens betænkning viser hvorfor, og hvorfor de mindre forbedringer af retten til aktindsigt, der også er lagt op til, her ikke kompenserer for de foreslåede begrænsninger.

*Af Jesper Tynell, cand.mag. i historie og kommunikation og retspolitisk fagmedarbejder*

Hvis man vil kende rækkevidden og de mulige konsekvenser af Offentlighedskommissionens forslag til en ny offentlighedslov, er det ikke tilstrækkeligt at læse sammenfatningen i kommissionens betænkning. De helt afgørende detaljer skal man helt hen på side 500-700 i betænkningen for at finde. Først her kan man læse, hvor omspændende forslaget om fremover at undtage såkaldt 'ministerbetjening' fra aktindsigt er. Her fremgår det, at kommissionens forslag til en ny paragraf 24 om 'ministerbetjening' er formuleret, så den – ifølge betænkningen – *også* skal kunne bruges til at afskære offentligheden fra indsigt i dokumenter, som slet ikke er tænkt til eller bliver brugt til at betjene en minister. Hvordan næsten al post sendt mellem de fleste statslige myndigheder fremover vil *kunne* hemmeligholdes som 'ministerbetjening', når pressen begærer aktindsigt, er noget af det første denne gennemgang af betænkningens ordlyd ser nærmere på. På samme måde bliver man nødt til at læse langt ind i den 1200 sider lange betænkning og selv kende gældende ret ifølge Ombudsmandens praksis for at forstå rækkevidden af de forslag, som kommissionen i sammenfatningen skriver vil *udbygge* princippet om åbenhed i den offentlige forvaltning. Flere af de forslag, som medlemmer af kommissionen særligt har fremhævet i den offentlige debat, og som kommissionen i sammenfatningen præsenterer som fremskridt for retten til aktindsigt, er i virkeligheden ikke fremskridt, men derimod rettigheder der eksisterer allerede i dag. Når det gælder de helt centrale dokumenter, som med den foreslåede paragraf 24 bliver undtaget fra aktindsigt som såkaldt 'ministerbetjening', er der *ingen* af kommissionens forslag, der samtidig udvider retten til aktindsigt i disse papirer. Den foreslåede paragraf 24 *vil* derfor, som kommissionen skriver "begrænse den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning." (s. 30). Hvorfor, det ikke nødvendigvis vil give *mindre* politisk pres på fagligt indsigtfulde embedsmænd, sådan som Offentlighedskommissionen gør gældende, men tvært imod også vil kunne udsætte embedsmænd for et *større* politisk pres, og hvilke muligheder det i praksis giver en regering – uanset farve – for at føre Folketing og vælgere bag lyset, fremgår af den sidste del af denne gennemgang af forslaget til en ny offentlighedslov. Høringssvaret afsluttes med en række konkrete anbefalinger vedr. de konkrete paragraffer og forslag fra kommissionen.



**Tre eksempler på aktindsigt i magtfordrejninger, som fremover bliver undtaget fra aktindsigt**  
Men inden vi ser nærmere på formuleringerne i Offentlighedskommissionen betænkning og forslag til en ny offentlighedslov, er det nødvendigt kort at opridse tre eksempler på, hvad det er for en indsigt i myndigheders og regeringers arbejde og metoder, som borgere, journalister og Folketingsmedlemmer fremover ikke længere har udsigt til at få. De tre eksempler viser for det første, hvordan pressens brug af aktindsigt i henhold til den *nuværende* offentlighedslovs i praksis i dag kan afdække magtfordrejninger og føre den demokratiske proces tilbage på sporet. For det andet bliver de tre forskelligartede eksempler brugt til at illustrere rækkevidden af kommissionens forslag i den efterfølgende gennemgang af betænkningens ordlyd.

1: Aktindsigt viste, at socialminister misinformerede Folketinget om hjælp til handicappede

Det skabte debat, da en daværende socialminister i en rapport i juni 2003 anbefalede kommunerne at spare penge ved at begrænse antallet af handicappede, der får betalt en personlig hjælper. Året efter kunne ministeren berolige Folketingets medlemmer med, at kommunerne siden da ikke havde indberettet et fald, men derimod en *stigning* i antallet af handicappede, der havde en personlig hjælper. Hele 30 procent flere end året før, skrev ministeren i en redegørelse til Folketinget. Men på Servicestyrelsens hjemmeside lå andre og mere detaljerede tal, der viste, at antallet af personlige hjælperordninger tværtimod var *faldet* med over 10 procent. Da jeg i kraft af mit arbejde som journalist ved Orientering på P1 spurgte, hvordan det kunne hænge sammen, blev de dalende tal samme dag fjernet fra styrelsens hjemmeside. Både ministeriet og styrelsen insisterede herefter på, at ministeren havde givet Folketinget de rigtige oplysninger, og at de nu fjernede tal på hjemmesiden var fejlagtige.

Men aktindsigt i brevvekslingen mellem Servicestyrelsen og Socialministeriet viste, at det var ministeren og ministeriet, der havde misinformeret både Folketinget og senere altså også pressen. Af de udleverede sagsakter kunne man læse, at embedsmændene i styrelsen i de første udkast til ministerens redegørelse havde gjort tydeligt opmærksom på, at der *ikke* var tale om en reel stigning på 30 procent. Netop den oplysning blev fjernet i den endelige version af redegørelsen til Folketinget. En e-mail sendt fra styrelsen til ministeriet viste også, at embedsmændene i styrelsen igen havde påpeget dette overfor ministeriet, kort før de modstridende tal blev fjernet fra styrelsens hjemmeside, og ministeriet overfor DR insisterede på, at ministerens tal var korrekte. Det gjorde Socialministeriet altså til trods for, at både ministeriet og Servicestyrelsen vidste, at det ikke var tilfældet. Det fremgik af de papirer, offentligheden havde ret til aktindsigt i.

Hvad der helt præcist stod i den aktindsigt, som dokumenterede, at styrelsens embedsmænd flere gange forgæves havde forsøgt at få ministeren til at give korrekte oplysninger til offentligheden, og hvordan det førte til, at de rigtige tal igen blev lagt på styrelsens hjemmeside, fremgår detaljeret af radioindslaget gengivet i bilag 1 til denne tekst.

2: Aktindsigt viste, at beskæftigelsesminister bestilte tal, der skulle sætte AF i dårligt lys

På samme måde har aktindsigt i e-mails sendt mellem Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsmarkedsstyrelsen dokumenteret, at en beskæftigelsesminister bad styrelsen om levere tal, der *skulle* vise, at kommunerne var bedre end AF til at få ledige i arbejde. Det fremgår, at ministeren skulle bruge tallene – og brugte dem – i pressen og i forhandlinger med de politiske partier til at bane vej for en kommunalreform, der førte til at AF blev nedlagt. Hvordan beskæftigelsesministeren på den måde fik fremstillet misvisende tal med det formål at ”vende debatten”, som der står i en central e-mail, fremgår af bilag 2.

3: Aktindsigt viste, at minister i hemmelighed afskaffede sikkerhedskrav udenom Folketinget

Et tredje eksempel, på hvad den nuværende offentlighedslov giver ret til aktindsigt i, viser, at beskæftigelsesministeren også egenhændigt afskaffede al forudgående kontrol med, om

udenlandske arbejdstagere har tilstrækkelige sikkerhedskvalifikationer til at opstille stilladser, køre med teleskoplæssere og udføre andre farlige hverv. Folketing havde netop enstemmigt vedtaget en lov på området uden et eneste Folketingsmedlem stemte imod. Det skete efter regeringen havde forsikret Tinget om, at kontrollen med sikkerhedskritiske erhverv derved ikke ville blive forringet. Da kontrollen efterfølgende alligevel blev afskaffet, ville Beskæftigelsesministeriet umiddelbart ikke oplyse, hvem der havde truffet den beslutning. Men aktindsigt i korrespondancen mellem Beskæftigelsesministeriet og Arbejdstilsynet kunne siden dokumentere, at det var beskæftigelsesministeren selv, der havde skrevet under på beslutningen, trods Arbejdstilsynets oplysninger om, at det med rette kunne siges at føre til "arbejds miljødumping". Da det kom frem, pålagde et flertal i Folketinget ministeren at genindføre denne kontrol. Hvordan aktindsigt i brevvekslingen mellem beskæftigelsesministeren og Arbejdstilsynet således til sidst fik ministeren til følge den lovgivende forsamlings vilje, fremgår af bilag 3.

### **Paragraf 24 vil undtage de afgørende dokumenter fra aktindsigt**

Når det med offentlighedsloven i hånden er lykkedes at dokumentere disse og flere andre brud på demokratiets spilleregler, skyldes det, at det helt afgørende hovedprincip i loven i dag er, at offentligheden har ret til at se dokumenter, der er sendt fra én myndighed til en anden. Så længe papirer cirkulerer i ministeriets departement, er de interne og derfor som hovedreglen undtaget fra aktindsigt. Men i det øjeblik de bliver sendt til f.eks. en styrelse, direktorat eller anden myndighed, er de ikke længere interne, og borgere og journalister har herefter som hovedregel krav på at se dem. *Sendt eller ikke sendt* er i dag det objektive hovedprincip, der i væsentlighed styrer retten til indsigt i myndighedernes arbejde.

Offentlighedskommissionen vil med sit forslag til en ny paragraf 24 i Offentlighedsloven gøre op med denne klare ret til aktindsigt. I paragraf 24 skal der fremover stå, at "retten til aktindsigt omfatter ikke" post sendt mellem ministerier og mellem ministeriernes underliggende myndigheder, når det sker i forbindelse med det, loven kalder for 'ministerbetjening'<sup>1</sup>.

I de tre eksempler ovenfor, er der tale om en ganske direkte form for ministerbetjening, når hhv. beskæftigelsesministerens og socialministerens nære medarbejdere *beder* embedsmænd i Servicestyrelsen, Arbejdsmarkedsstyrelsen og Arbejdstilsynet om udføre bestemte opgaver. Og når embedsmændene ifølge den udleverede brevveksling i nogle tilfælde forsøger at sætte sig imod. Det fremgår eksplicit af betænkningen, at nogle af de papirer, der med sikkerhed fremover kan undtages fra aktindsigt som 'ministerbetjening' ved hjælp af den nye paragraf 24, er "udkast til 'talepapir' og 'beredskabstalepunkter', udkast til pressemeddelelser, udkast til bidrag til besvarelse af folketingsspørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner osv." (s. 606). Dermed undtager paragraf 24 fremover f.eks. de tidlige udkast til socialministerens redegørelse til Folketinget, der gjorde det muligt at se, at det var forkert, når det af den endelige redegørelse fremgik, at 30 procent flere handicappede havde fået en personlig hjælper. Ligeledes omfatter undtagelsen også notater, og dermed det notat, hvormed en minister med sin underskrift afskaffede forudgående kontrol med udenlandske arbejdstageres sikkerhedskvalifikationer.

Endvidere står der eksplicit, at "Foruden de nævnte notater mv. vil også den skrivelse, hvorved et ministerium anmoder f.eks. et andet ministerium, om bistand mv., være omfattet af bestemmelsen."

---

<sup>1</sup> Det har været fremført, at paragraf 24 alene vil undtage dokumenter, der indgår i *politisk* ministerbetjening. Men herom skriver kommissionen: "Det er kommissionens opfattelse, at det er vanskeligt at fastsætte mere præcise kriterier for afgrænsningen af på den ene side den politiske ministerbetjening og på den anden side "den almindelige" ministerbetjening." (s. 591). I både loven og betænkning står der de fleste steder alene, at paragraf 24 omfatter 'ministerbetjening' uden ordet 'politisk' foran. Se de følgende sider for nærmere gennemgang af kommissionens definitionen af 'ministerbetjening'.

(s. 606). Hermed afskærer paragraf 24 også offentligheden fra at se den e-mail, hvori Beskæftigelsesministeriet beder Arbejdsmarkedsstyrelsen om at oversende tal, der skal fortælle, at kommunerne er bedre end AF til at få ledige i arbejde. Allerede derfor vil de afgørende papirer i de tre sager ovenfor, ifølge ordlyden af betænkningen og af forslaget til en ny paragraf 24, antagelig ikke længere være omfattet af retten til aktindsigt.

### **Næsten al post vil kunne hemmeligholdes som 'ministerbetjening'**

Men begrebet 'ministerbetjening' skal ifølge Offentlighedskommissionens betænkning kunne undtage langt flere dokumenter fra aktindsigt, end dem der er forbundet med en myndigheds direkte betjening af en minister, som det er tilfældet i de tre eksempler ovenfor.

Kommissionen understreger, at undtagelsen fra aktindsigt også gælder dokumenter, der aldrig kommer i nærheden af ministeren, og skriver, at "det forhold, at et dokument, (...) udarbejdet af en underordnet myndighed, ikke bliver forelagt for eller anvendt af den pågældende minister, ikke indebærer, at dokumentet herefter falder uden for anvendelsesområdet for § 24" (s. 607). På samme måde kan dokumenter også undtages som 'ministerbetjening', selvom de slet ikke er udarbejdet for at betjene ministeren: "Det er således ikke et krav, at det interne dokument er udarbejdet med henblik på ministerbetjening" (s. 637).

Det afgørende for om, noget i lovens forstand kan kaldes for 'ministerbetjening' og dermed ifølge paragraf 24 undtages fra aktindsigt, er derimod "om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få brug for embedsværkets rådgivning og bistand." (s. 600). Det er altså på det punkt uden betydning, hvad papirerne reelt bliver fremstillet til og hvad de reelt bliver brugt til<sup>2</sup>. Det afgørende er, at myndighederne vurderer, at ministeren i fremtiden må forventes at få brug for embedsværkets bistand i forbindelse med det emne, papirerne handler om.

Hvis en politibetjent på Bornholm (underliggende myndighed for justitsministeren) sender et brev til en ansat i Arbejdstilsynet i Nordjylland (underliggende myndigheder for beskæftigelsesministeren)<sup>3</sup>, og selvom brevet aldrig kommer i nærheden af ministeren og ministeriet og aldrig er tænkt at skulle involvere ministeren, så kan brevet altså alligevel undtages fra aktindsigt som 'ministerbetjening'. Det kan det, hvis blot det *må forventes* at ministeren senere kan få brug for hjælp fra embedsmænd vedr. de oplysninger, brevet vedrører.

I forhold til de mængder af post, der bliver sendt mellem myndighederne, skriver kommissionen, at "Det vil (...) i almindelighed være ministerielle direktorater og styrelser, der vil udøve ministerbetjening. Derimod vil f.eks. beskæftigelsesregioner, politidirektører og lignende forvaltningsmyndigheder *formentlig* kun meget sjældent udøve ministerbetjening." (s. 602).

Mediejurist Oluf Jørgensen, der har været medlem af Offentlighedskommissionen har peget på, at netop denne formulering i betænkningen sikrer, at det ikke er korrekt, at næsten al kommunikation mellem *alle* underliggende myndigheder vil kunne undtages som ministerbetjening. Jeg mener derimod omvendt, at det netop fremgår af citatet, at selv post sendt mellem "beskæftigelsesregioner, politidirektører og lignende forvaltningsmyndigheder", *kan* undtages fra aktindsigt som ministerbetjening. At kommissionen anslår at det *formentlig* kun meget sjældent vil være tilfældet, at

---

<sup>2</sup> Der fremgår dog af den foreslåede § 24 stk. 2, at dokumenter udvekslet i forbindelse med en forvaltningsmyndigheds konkrete afgørelse af en sag, dokumenter om indgåelse af kontraktforhold, samt dokumenter sendt i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver ikke kan undtages som 'ministerbetjening'. En række af disse dokumenter vil af andre årsager i forvejen være undtaget fra aktindsigt.

<sup>3</sup> Paragraf 24 omfatter ikke kun post sendt ministeriernes departementer imellem og mellem departementer og underliggende myndigheder, men omfatter post sendt mellem alle underliggende myndigheder for alle ministre, dvs. mellem næsten alle statslige myndigheder, jf. s. 604-605. Kommissionen påpeger, at bl.a. råd og nævn, som står udenfor det almindelige administrative myndighedshierarki, ikke er omfattet af bestemmelsen, s. 602 ff.

f.eks. beskæftigelsesregioners og politiets post skal betragtes som ministerbetjening, forhindrer på ingen måde myndighederne i at undtage papirerne fra aktindsigt som 'ministerbetjening' i netop det øjeblik, hvor en journalist begærer aktindsigt i dem. For det første viser al erfaring, at myndighederne ikke holder sig tilbage fra at bruge bestemmelser, som ellers "formentlig kun meget sjældent" skal anvendes, i netop det øjeblik, hvor borgere og journalister begærer aktindsigt i belastende dokumenter. Men for det andet, og frem for alt, ændrer ovenstående sætning i betænkningen ikke på, at alle underliggende myndigheder med henvisning til paragraf 24 vil kunne afskære offentligheden fra aktindsigt i dokumenter, hvis det *må forventes*, at ministeren senere kan få brug for embedsmænds bistand og rådgivning vdr. papirernes indhold.

Offentlighedskommissionen er øjensynligt godt klar over, at alene en forventning om et fremtidigt behov hos ministeren, kan gøre anvendelsen af paragraf 24 ganske bred og skriver derfor, at "ved vurderingen af, om det *må forventes*, at der vil opstå et behov for at yde ministeren bistand mv., må der (...) lægges vægt på, om ministeren i den konkrete sammenhæng *erfaringsmæssigt* får brug for embedsværkets bistand, eller om det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter *må forventes*, at ministeren får brug herfor." (s. 600)

Selvom ordet 'forventes' er skrevet i passiv, er det tydeligt, at det alene er embedsværket og ikke borgere og journalister, der har *erfaring* for, hvad ministeren kan få brug for, og dermed også alene embedsværket der kan vurdere, om ministeren på et senere tidspunkt *må forventes* at få brug for bistand på et område. Skulle man som journalist eller borger få afslag på aktindsigt i f.eks. et brev sendt fra politiet på Bornholm til Arbejdstilsynet i Nordjylland, med henvisning til, at der er tale om ministerbetjening, kan man altså ifølge loven alene sikre sig at få medhold alligevel, hvis man omvendt kan dokumentere, at ministeren fremover *ikke kan forventes* at få behov for hjælp vedr. det, de endnu ikke udleverede og dermed ukendte papirer handler om. I praksis vil det formentlig være aldeles vanskeligt at løfte den bevisbyrde.

Hvis den der begærer aktindsigt hos en af ministerens underliggende myndigheder samtidig er journalist på en af landets største medier og kun beskæftiger sig med sager, der er relevante for en bredere offentlighed, så vil det formentlig være noget nær umuligt at overbevise myndighederne og senere Ombudsmanden om, at ministeren slet ikke kan forventes at kunne få brug for hjælp fra embedsmænd vdr. papirernes indhold, når det er journalistisk god skik og brug at invitere den ansvarlige minister til at komme med sit syn på sagen også. Her understreger Offentlighedskommissionen dog, at en henvendelse fra pressen i sig selv ikke automatisk skal føre til, at begæringen om aktindsigt kan afvises ved brug af paragraf 24 om ministerbetjening. Også her vil det afhænge af en konkret vurdering fra myndighedernes side, om ministeren erfaringsmæssigt *må forventes* at få brug for embedsmænds bistand, når pressen henvender sig med prekære spørgsmål (s. 607).

Selvom ikke alt *er* ministerbetjening og selvom alt derfor i praksis heller ikke *vil* blive undtaget fra aktindsigt som ministerbetjening, så fremgår det altså ganske klart af ovenstående, at næsten alle former for korrespondance mellem næsten alle former for statslige myndigheder i hele landet, med den nye paragraf 24 *kan* betegnes som 'ministerbetjening'. Særligt i de situationer, hvor en minister har misinformeret Folketinget eller vælgerne og derfor for alt i verden ikke ønsker de afslørende dokumenter frem i lyset, er det helt indlysende at han eller hun øjeblikkelig *har* brug for bistand fra sine nærmeste embedsmænd. Dermed medfører den foreslåede paragraf 24, at de dokumenter, det er mest væsentligt for offentligheden og demokratiet at få frem, ganske lovligt *kan* undtages fra aktindsigt og fra offentlighedens kontrol. Hvis ministerens rådgivere mener, at hemmeligholdelse af dokumenterne tjener ministeren bedst, har ministeren allerede modtaget bistand fra sine embedsmænd vedrørende sagen, og dokumenterne vil alene på den baggrund kunne undtages som 'ministerbetjening'.

### **Ekstrahering giver ikke ret til de afgørende oplysninger på anden vis**

Selvom næsten al kommunikation mellem statslige myndigheder i fremtiden potentiel vil *kunne* betragtes som 'ministerbetjening' og dermed som udgangspunkt kunne undtages for aktindsigt, så videreføres den såkaldte ekstraheringspligt, der i begrænset omfang alligevel kan give ret til visse udvalgte oplysninger. Det betyder ikke, at visse dokumenter skal udleveres i deres helhed alligevel. Det er kun *udvalgte* informationer på de enkelte papirer, der eventuelt skal gives adgang til.

"Ekstraheringen foregår (...) ved, at de oplysninger, der skal meddeles, skrives over på et andet dokument, der herefter udleveres, eller ved, at de oplysninger, der i det pågældende dokument kan undtages, lækkes ud eller på anden måde dækkes over, således at det alene er de ekstraheringspligtige oplysninger, der fremgår af det udleverede dokument." (s. 555)

Myndighederne har allerede i dag ifølge den nuværende lovgivning pligt til at ekstrahere oplysninger om "faktiske *omstændigheder* af *væsentlig betydning* for sagsforholdet", som der står i den gældende lov – også i rent interne papirer. På det punkt foreslår Offentlighedskommissionen, hvad den selv blot betegner som en sproglig ændring (s. 619). Ekstraheringspligten skal således ifølge den nye paragraf 28 stk. 1 fremover omfatte "oplysninger om en sags *faktiske grundlag*, i det omfang oplysningerne er *relevante* for sagen" (s. 619-620).

Det er ifølge betænkningen sådan, at ekstraheringspligten vil omfatte det, der betegnes som "egentlige faktuelle oplysninger", samt nu tydeliggjort at det – som hidtil – også omfatter "de metoder og forudsætninger, der knytter sig til 'de faktuelle oplysninger'." (s. 620). At der antageligt alene er pligt til at ekstrahere de helt *faktuelle* oplysninger og metoderne og forudsætningerne bag, indicerer det eneste eksempel på ekstraheringspligt, kommissionen giver i sin betænkning: "Med 'egentlige faktuelle oplysninger' sigtes der f.eks. til oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt eller en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt." (s. 620). Når kommissionen skriver, at ekstraherings-reglerne også gælder "metoder og forudsætninger", der ligger til grund for de faktuelle oplysninger, skriver den, at det i eksemplet her vil være "de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt." (s. 621).

I dag fører ekstraheringspligten i sjældne tilfælde til, at myndighederne udleverer ellers interne dokumenter med en masse overstreget med sort tusch, undtagen oplysninger her og der, hvor der f.eks. løsrevet kan stå "20.000 biler dagligt". Sådan vil det også være fremover. Det bliver blot gjort eksplicit, at der i disse situationer – som hidtil – også skal ekstraheres passager som "både lastbiler og personbiler er talt med i tællingen", "optællingen er foregået i januar måned" (forudsætninger) og løse sætninger så som "der er brugt kabler på tværs af vejbanen til at foretage optællingen med" eller "bilerne er talt manuelt" (metoder).

I modsætning til disse rent faktuelle oplysninger, skal politiske og strategiske overvejelser *ikke* ekstraheres og udleveres. Det slår Ombudsmanden ifølge gældende ret fast f.eks. i FOB 2005:485, når han skriver, at "Til illustration kan (...) nævnes dokument 27 i (...) Transport- og Energiministeriets notat om 'Femern og Storebæltstaksterne' af 12. marts. 2004. Dokumentet består bl.a. af et afsnit om økonomiske overvejelser (afsnit 1) der efter min opfattelse må anses for oplysninger omfattet af ekstraheringspligten (...). Derimod ses de følgende afsnit 'Politiske overvejelser' og 'Løsningsmuligheder' ikke at være omfattet af ekstraheringspligten." (betænkningen side 562). Denne begrænsning i ekstraheringspligten viderefører kommissionen i den nye lov og understreger, at "ekstraheringspligten efter § 28 stk. 1, 1. pkt. omfatter ikke (...) politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke vil omfatte tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysning" (s. 621).

Som en ekstra mulighed for at afvise at ekstrahere og udlevere de 'egentlige faktuelle oplysninger', som i et dokument kan siges at være 'relevante for sagen', kan myndighederne tilmed gøre gældende, at oplysningerne er 'uvæsentlige' eller 'ligegyldige' – også selvom de rent faktisk selv mener, at oplysningerne er 'relevante'. Kommissionen understreger nemlig i en sidebemærkning i betænkningen "i øvrigt, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som for en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), [heller] ikke skal ekstraheres." (s. 623-624).

### **Oplysningerne om magtfordrejninger i de tre eksempler vil ikke skulle udleveres på anden vis**

Vender vi tilbage til de tre indledende eksempler på brud på de demokratiske spilleregler, medfører den begrænsede ekstraheringspligt, at offentligheden fremover antagelige heller ikke vil have ret til at få de i disse sager afgørende oplysninger fra f.eks. den e-mail, hvormed beskæftigelsesministeren bad Arbejdsmarkedsstyrelsen om at levere tal, der kunne sætte AF i et dårligt lys. Det vil formentlig være vanskeligt at overbevise myndigheder eller Ombudsmanden om, at indholdet af mailen ikke skulle være politisk eller strategisk, når den afgørende information fra ministeriet til styrelsen netop vedrører strategiske overvejelser vedr. kontakten til politiske partier og aktører, som der står i e-mailen:

"I forbindelse med ministerens møder med de politiske partier, LO og 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 (...) bedes Arbejdsmarkedsstyrelsen overveje, hvorvidt der foreligger data og resultater, der om nødvendigt kan bruges til at 'vende debatten'" – efterfulgt af en anvisning på, hvordan tallene kan stilles op, så de (fejlagtigt) kommer til at give det indtryk, at kommunerne er bedre end AF til at få ledige i arbejde (se bilag 2). Oluf Jørgensen har i den forbindelse påpeget, at nogle af de faktuelle oplysninger i denne e-mail ville kunne udleveres. Men det ændrer ikke ved, at de vigtigste afsnit i e-mailen ikke vil skulle udleveres, fordi de rummer rent strategiske overvejelser om, at tallene skal opstilles med den *hensigt* at få DA, LO og de politiske partier til at tro, at kommunerne er bedre end AF. Det samme gælder den kommunikationsplan i samme sag, hvori man kan læse de netop *strategiske* planer for, hvilke aviser, der på hvilke dage op til regeringens offentliggørelse af sit forslag til en kommende strukturreform skal have de misvisende sammenligninger af AF og kommunerne udleveret. I denne sag vil ekstraheringspligten, ifølge ordlyd og eksemplet i lovforslag og betænkning, alene gælde de opgørelser af hhv. kommunernes og AFs succes med at få ledige i arbejde, samt de metoder og forudsætninger, som opgørelserne er baseret på (hvilke ledige tælles med og hvordan bliver opgørelserne foretaget). Da disse oplysninger og hele fremstillingen heraf i forvejen fremgår af de notater, som ministeren allerede *har* udleveret til offentligheden, er det vanskeligt at se, at ekstraheringspligten her skulle kompensere for den fremtidige afskæring fra at få aktindsigt i de vigtigste papirer, der her er sendt mellem ministeriets departement og styrelse, hvis den nye paragraf 24, der afskærer 'ministerbetjening', træder i kraft. De helt afgørende oplysninger om, at det var ministeren (altså hvem) der bestilte tallene med det formål (altså hvorfor) at give LO, DA og partierne i Folketinget indtryk af, at kommunerne er bedre end AF til at få ledige i arbejde, kan let afvises hverken at skulle betragtes som 'metoder' eller 'forsætninger', men derimod som politiske og/eller strategiske overvejelser. Alene af den grund vil offentligheden i fremtiden ikke længere have en klar ret til at få disse afgørende oplysninger udleveret.

Går vi videre og ser på det første eksempel på aktindsigt, der viste, at Servicestyrelsens embedsmænd i deres første udkast til socialministerens redegørelse til Folketinget gjorde opmærksom på, at antallet af handicappede med en personlig hjælper *ikke* var steget med 30 procent (bilag 1), så vil ekstraheringspligten formentlig heller ikke her fremover kompensere for den

afskæring af offentligheden fra aktindsigt, som den nye paragraf 24 om 'ministerbetjening' giver. Her vil myndighederne kunne afvise overhovedet at skulle ekstrahere en eneste passage fra det første udkast til redegørelsen med henvisning til, at Offentlighedskommissionen i sin betænkning fremhæver, at det kun er oplysninger, som er "relevante", der skal ekstraheres. "Derimod skal irrelevante oplysninger ikke ekstraheres. Irrelevansen kan f.eks. skyldes, at (...) sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante, fordi de blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger" (s. 623). Her vil en myndighed med rette kunne gøre gældende, at oplysningerne i et *udkast* til en redegørelse er blevet irrelevante, fordi de er blevet erstattet af nyere og bedre oplysninger, nemlig dem i den *endelige* redegørelse, og dermed også afslå at ekstrahere blot udvalgte oplysninger fra det afgørende dokument, der viste, at ministeren havde misinformeret Folketinget. Oluf Jørgensen har her gjort gældende, at visse enkeltoplysninger fra selve udkastet til ministerens redegørelse alligevel bør ekstraheres. Det mener jeg ikke fremgår af betænkningens ordlyd. Men selv hvis det skulle være tilfældet, så vil de helt afgørende oplysninger i mail-korrespondancen mellem Servicestyrelsen og Socialministeriet fremover ikke skulle udleveres. Nemlig den e-mail, hvori styrelsen gør opmærksom på, at ministeren godt vidste, at det var forkert, hvad hun underrettede Folketinget om med hensyn til de handicappede: "en problemstilling vi har gjort opmærksom på i afsnit 4 af den første udgave af grundtakstredagørelsen.", som en lovlydig embedsmand skriver i en e-mail til ministeriet kort før både styrelse og departement fastholder ministerens misvisende tal overfor DR. Myndighederne vil her kunne afvise at skulle ekstrahere disse oplysninger i denne e-mail, f.eks. med henvisning til, at der hverken er egentlige faktuelle oplysninger vdr. hvor mange handicappede, der har en hjælperordning, og at der heller ikke er hverken metoder eller forudsætninger for undersøgelsen i denne sætning. Fra et journalistisk synspunkt er der derimod de centrale oplysninger om *processen* og *samarbejdet* mellem Servicestyrelsen og Socialministeriet; ministeriet misinformerede både Folketinget og pressen mod bedre vidende. Og netop den slags, er der øjensynlig ingen steder i betænkningen eller lovforslaget nævnt eller blot antydning, at offentligheden fremover skal have en klar og tydelig ret til at få aktindsigt i. Tvært imod er det netop den form for korrespondance, som den nye paragraf 24 udtrykkelig undtager fra aktindsigt.

Hvad det tredje og sidste af de indledende eksempler angår, så lykkes det i kraft af den nuværende ret til indsigt i korrespondance sendt mellem ministeriets departement og Arbejdstilsynet, at dokumentere, at beskæftigelsesministeren havde skrevet under på, at forudgående kontrol med udenlandske arbejdstageres sikkerhedskvalifikationer helt skulle afskaffes. Da ministeren i dokumentet vejer sikkerhed på byggepladser op mod muligheden for øget tilvandringskraft, vil myndighederne også her kunne gøre gældende, at der er tale om politiske eller strategiske overvejelser, som derfor heller ikke vil skulle ekstraheres ved brug af § 28.

Man kan så i stedet forsøge at gøre krav på få papirerne udleveret efter den nye § 29, der gælder "interne faglige vurderinger i endelig form" (al post mellem statslige myndigheder, der betegnes som 'ministerbetjening', skal fremover betragtes som interne dokumenter). Men ministerens underskrift sidder ved en sådan beslutning på en såkaldt ministerforlæggelse, dvs. en politisk *indstilling* til ministeren fra Arbejdstilsynet. Og her fremgår det eksplicit af betænkningen, at "En indstilling til f.eks. en minister om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, vil ikke være omfattet af retten til aktindsigt efter lovudkastets § 29 (...) da en sådan indstilling ikke kan karakteriseres som en faglig vurdering i denne bestemmelses forstand" (s. 629), ligesom der "efter kommissionens opfattelse heller ikke [vil] skulle foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger, i det omfang disse vil afspejle de politisk-strategiske overvejelser, som den pågældende forvaltningsmyndighed har foretaget i løbet af sagens behandling" (s. 630), det samme gælder eksterne faglige vurderinger.

Her mener Oluf Jørgensen, at man som journalist må forsøge at overbevise myndighederne om, at oplysningerne i det dokument, der det ene øjeblik skal betragtes som en *indstilling* til ministeren og



derfor ikke skal udleveres, i det næste øjeblik skifter status til at blive en *beslutning*, i det øjeblik ministeren underskriver ministerforelæggelsen. Men selv hvis myndighederne skulle strække sig til at mene, at indstillingen således ikke længere er en indstilling, så vil *indholdet* her (og i de fleste andre ministerforelæggelser) stadig rumme politisk præget rådgivning. Når man i dokumentet kan læse, at Arbejdstilsynets faglige vurdering er, at en afskaffelse af forudgående kontrol med udenlandske arbejdstageres sikkerhedskvalifikationer vil kunne siges at føre til "arbejds miljødumping", men at statsministeren omvendt har udtrykt ønske om at lette adgangen til Danmark for udenlandsk arbejdskraft, så råder embedsmændene i sidste ende at ministeren til at vægte det sidste hensyn højst og afskaffe kontrollen. Arbejdstilsynets faglige vurdering er altså i dokumentet flettet ind i en politisk præget rådgivning. Og når det er tilfældet, skal end ikke de faglige vurderinger ekstraheres ud af dokumentet og udleveres, fremgår det af Offentlighedskommissionens betænkning og forslag. Kommissionen mener ligefrem, at det i en række sager netop vil være tilfældet og skriver "Det vil imidlertid i et vist omfang være vanskeligt at undgå, at interne faglige vurderinger i f.eks. et internt dokument er integreret med politisk præget rådgivning. I det omfang dette er tilfældet, vil der ikke skulle foretages ekstrahering af de faglige vurderinger efter lovudkastets § 29" (s. 629). På den måde vil offentligheden antagelig altså end ikke længere have ret til at få indsigt i selv udvalgte oplysninger i det dokument, der viser, at ministeren besluttede at afskaffe sikkerhedskontrollen til trods for, at Arbejdstilsynet oplyste ham om, at det kunne siges at ville føre til arbejds miljødumping. Hertil kommer, at flertallet af Offentlighedskommissionens medlemmer under alle omstændigheder helt vil afskære offentligheden fra indsigt i såkaldt 'interne faglige vurderinger i endelig form', når de er udarbejdet til brug for ministerrådgivning. Men selv hvis Folketinget ikke følger denne anbefaling, men i stedet følger mindretallets dissens på det punkt, fremgår det af ovenstående, at de helt afgørende oplysninger i sager, som de tre eksempler på brud på demokratiets spilleregler, antagelige alligevel end ikke vil skulle ekstraheres efter hverken § 28 eller § 29.

### **Retten til at kontrollere myndighederne forsvinder nu uanset fremtidig ombudsmandspraksis**

Som det fremgår *kan* de nye paragraf 24 om 'ministerbetjening' antagelige bruges til at undtage næsten alle former for dokumenter udvekslet mellem statslige myndigheder fra aktindsigt. Og som det også fremgår, er det tilmed ganske begrænset hvilke tekst-passager eller sætninger, borgere og journalister alligevel vil have ret til fortsat at få ekstraheret. Selv blandt disse udvalgte tekst-passager er mulighederne for at afslå at udlevere dem også mange.

Bortset fra eksemplet med den rent faktuelle oplysning om, at der passerer 20.000 biler dagligt et bestemt sted, rummer hverken betænkning eller bemærkningerne til lovforslaget eksempler eller anvisninger på, hvilke enkelt-oplysninger der vil være en klar og uomtvistelig ret til at få trukket ud af et dokument og udleveret særskilt fremover.

Det stemmer i øvrigt overens med, at myndighederne i praksis yderst sjældent vurderer, at oplysninger i interne dokumenter ifølge loven skal ekstraheres. Siden jeg for 5 år siden blev gjort bekendt med, at Offentlighedskommissionen overvejede at afskære al såkaldt 'ministerbetjening' fra aktindsigt ved at gøre den til intern post, har jeg som fast praksis i alle begæringer om aktindsigt gjort opmærksom på, at loven forpligter myndighederne til at ekstrahere visse oplysninger fra interne dokumenter, som ellers er undtaget fra aktindsigt. Trods denne eksplicitte opfordring, er det absolut minimalt, hvad myndighederne har ment sig forpligtet til at ekstrahere af den grund. Ser man udenfor betænkningen på Ombudsmandens praksis på området indtil nu, så er det også begrænset, hvilke oplysninger han mener skal ekstraheres ud af dokumenter. F.eks. understreger han i FOB 2004.98 i en sag om regeringens klimastrategi og forudsigelser af, hvordan et faktisk forløb ville ændre sig, at faktuelle oplysninger alene skulle ekstraheres, hvis de var baseret på *eksterne* vurderinger udefra, i det han skriver, "Jeg har i flere tidligere sager anført at bestemmelsen



i § 11, stk. 1, i offentlighedsloven må forstås sådan at interne vurderinger, dvs. udtalelser eller vurderinger fra en myndigheds eget personale mv., ikke er omfattet af offentlighedslovens § 11”, dvs. ekstraheringspligten (FOB 2004.111-112). Trods gennemlæsning af en række af de toneangivende ombudsmandsafgørelser om ekstrahering, har jeg ingen steder fundet, at Ombudsmanden har betegnet politisk-strategiske overvejelser og kommentarer af den karakter, som er centrale i eksemplerne i bilag 1-3, som oplysninger der eksisterer en klar ret til at få ekstraheret. I teorien er det selvfølgelig muligt, at Ombudsmanden af egen drift i årene efter den nye lov er trådt i kraft vil udvikle en afgørelses-praksis, der *udvider* mulighederne få at få ekstraheret informationer ud over gældende praksis, og hvad betænkning og lovforslag i sin ordlyd giver ret til. Men det er bestemt ikke sikkert. Det er også en mulighed, at Ombudsmanden anlægger en mere snæver fortolkning af, hvilke oplysninger i de dokumenter, som fremover vil være undtaget fra aktindsigt som ’ministerbetjening’, der alligevel skal udleveres.

Men her er det værd at hæfte sig ved, at hverken Justitsministeriet eller Ombudsmanden som medlemmer af Offentlighedskommissionen mener, at det skal føre til en udvidelse af retten til aktindsigt, når kommissionen reformulerer ekstraherings-bestemmelsen, fra at gælde oplysninger ’af væsentlig betydning for sagsforholdet’ til oplysninger, der ’er relevante for sagen’.

Denne sproglige ændring skal ikke ændre på gældende ret og optræder end ikke på kommissionens liste over forslag, der fører til større åbenhed. En liste hvor kommissionen ellers har valgt at fremhæve selv reelt ubetydelige justeringer som fremskridt for adgangen til aktindsigt (se nedenfor). Man kan i den sammenhæng ikke udelukke, at myndighederne ligefrem får en endnu større skønsmargin til at give afslag på aktindsigt i selv faktuelle oplysninger, når de ikke længere skal ekstrahere oplysninger, hvis de har væsentlig *betydning* for sagsforholdet, men fremover skal vurdere, om de mener, at oplysningerne nu også overhovedet er *relevante* for sagen. I teorien kan noget godt have væsentlig betydning, uden at myndighederne nødvendigvis betragter det som relevant. Og det også selvom Oluf Jørgensen henviser til, at Offentlighedskommissionen skriver, at når der er tale om oplysninger, der indgår som led i en beslutning, skal ”også faktiske omstændigheder, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, (...) ekstraheres.” (s. 623). Også det opfatter både Justitsministeriet og Ombudsmanden allerede som gældende ret.

Offentlighedskommissionen lægger med andre ord ikke op til, der fremover skal ske en udvidelse af pligten til at ekstrahere tekst-passager, ord og sætninger ud af interne dokumenter – heller ikke ud af de ’ministerbetjenings’-dokumenter, der i fremtiden skal undtages fra aktindsigt. Også derfor vil en vedtagelse af den foreslåede nye paragraf 24 om undtagelse af ’ministerbetjening’ medføre et tab af den ret til at få udleveret breve, e-mails og dokumenter sendt mellem statslige myndigheder, der indtil nu i årevis har været den absolut væsentligste adgang til at kontrollere, om myndighederne følger demokratiets spilleregler.

### **Fra en enkel objektiv ret - til reelt ingen ret til selv at kontrollere myndighederne**

Men herudover vil også et andet forhold i praksis gøre det ganske vanskeligt, hvis ikke ligefrem umuligt, at få aktindsigt i dokumenter af betydning, f.eks. papirerne i de tre indledende eksempler. Hvor retten til aktindsigt i dag i hovedsagen er baseret på et både enkelt og *objektivt* kriterium (har papirerne været sendt mellem to myndigheder – ja eller nej?), vil den begrænsede ret fremover afhænge af myndighedernes konkrete *vurdering* af indholdet i og den mulige brug af de enkelte dokumenter på baggrund af et upræcist, nyt regelsæt. Det vil i sig selv kunne afskære offentligheden fra rent faktisk også at *få* aktindsigt i de enkelte, udvalgte og filtrerede oplysninger, som loven evt. fortsat måtte give ret til.

Det skyldes, at aktindsigt i praksis ikke er noget man bare lige får udleveret af ren venlighed, heller ikke i de tilfælde, hvor man ifølge den gældende lov klart har ret til det. Aktindsigt i dokumenter,

der er belastende for ministre og myndigheder, er derimod i reglen noget man i måneder eller år skal kæmpe for at få.

Det fremgår f.eks. af radioindslaget gengivet i bilag 2, der handler om, hvordan det til sidst lykkes at få udleveret de dokumenter, der viser, at beskæftigelsesministeren, for at overbevise DA, LO og Folketingets partier, bad Arbejdsmarkedsstyrelsen om at fremlægge misvisende tal, der skulle vise, at kommunerne var bedre til at få ledige i arbejde end AF. Efter at have begæret aktindsigt i al korrespondance mellem departement og styrelse vedr. sagen, modtog vi en bunke ubetydelige dokumenter, der ikke gav videre indsigt i, hvorfor eller hvem, der havde sørget for, at de misvisende tal var blevet fremlagt. Både styrelsen og Beskæftigelsesministeriet oplyste, at alle dokumenter i sagen var blevet udleveret. Arbejdsmarkedsstyrelsens økonomi- og personalechef gentog ligefrem i et interview i Orientering, at styrelsen havde udleveret alle de dokumenter, offentligheden havde krav på. Men en gennemgang af de udleverede dokumenter viste, at en medarbejder i styrelsen i en e-mail omtalte et brev fra ministeriet, som vi kunne konstatere, vi ikke havde fået aktindsigt i. På den måde kunne vi dokumentere, at det ikke var korrekt, at alle dokumenter i sagen var udleveret, sådan som Beskæftigelsesministeriets departement og styrelse havde oplyst. Først efter vi gentagne gange havde gjort myndighederne opmærksomme herpå, og til sidst også havde gjort Orienteringslyttere opmærksomme på, at dokumenter ulovligt blev holdt tilbage, lykkedes det til sidst at få de afgørende papirer udleveret.

Desværre er eksemplet langt fra enestående. Erfaringsmæssigt er det mere reglen end undtagelsen, at man skal kunne dokumentere, at bestemte prekære breve rent faktisk er blevet sendt mellem to myndigheder, før netop de - selv under den nuværende lovgivning - også i praksis bliver udleveret. Af radioindslagene gengivet i bilag 4 og bilag 5 fremgår det, at beskæftigelsesministerens medarbejdere i en anden sag først hemmeligholdt en række belastende papirer og herefter tilmed også gik ind og slettede dokumenterne i journalsystemet i flere omgange, efterhånden som vi kunne dokumentere deres eksistens. Alene fordi det lykkes at dokumentere og offentligt udstille, at de to myndigheder havde udvekslet disse papirer og siden ulovligt slettet dem, lykkedes det til sidst at få nogle af dokumenterne rekonstrueret og udleveret alligevel. Vi havde på forhånd intet kendskab til *indholdet* af papirerne. Det var derfor også i denne sag kun muligt i praksis delvist at få håndhævet den nuværende ret til aktindsigt, fordi det var muligt udefra at besvare det klare og enkle spørgsmål, der er i dag er afgørende for retten til aktindsigt: Har papirerne været sendt og afgivet fra en myndighed til en anden eller ej?

Denne ofte eneste mulighed for at tvinge ulovligt, hemmeligholdt papirer frem, forsvinder med den nye paragraf 24. Når der i paragraffen kommer til at stå, at "retten til aktindsigt omfatter ikke" post sendt mellem statslige myndigheder, når det sker i forbindelse med det, loven kalder for 'ministerbetjening', er det ikke længere afgørende, om et dokument er blevet sendt eller ej. Det afgørende bliver, om myndighederne *vurderer*, at ministeren erfaringsmæssigt *kan* gå hen og få brug for embedsmændenes bistand vedrørende, det papirerne handler om. Og det afgørende bliver herefter, om der i dokumenterne findes enkelte *relevante* og ifølge myndighederne rent faktuelle oplysninger, som så alligevel skal udleveres. Men eftersom borgere og journalister ingen adgang har til at læse papirerne og derfor ikke ved, hvad der står i dem, bliver det ganske vanskeligt – hvis ikke helt umuligt – at dokumentere, at de evt. har ret til at se udvalgte oplysninger på nogle af de sider, der fremover kan undtages fra aktindsigt som såkaldt 'ministerbetjening'. Hvor den nuværende ret til aktindsigt giver en stort set ufiltreret ret til at se de afsendte og modtagne dokumenter, vil myndighederne på baggrund af den foreslåede lov *skulle* filtrere dokumenter vedrørende 'ministerbetjening' fra – og det vil ikke være muligt for borgere og journalister at *selv at kontrollere* filtreringen.

Den eneste måde at forsøge at få afklaret, om myndighederne hemmeligholder belastende dokumenter i en sag, vil fremover være ved at sende enhver afgørelse på begæringer om aktindsigt

direkte videre til Ombudsmanden, også selvom myndighederne oplyser, at offentligheden har fået udleveret alle de dokumenter og enkelt-oplysninger, som den er berettiget til.

Men for det første kan det erfaringsmæssigt tage indtil flere år at få en sag afgjort af Ombudsmanden - og formentlig endda længere tid fremover, eftersom flere sager af samme grund muligvis automatisk vil havne på Ombudsmandens bord. Og for det andet, er det herudover vanskeligt at forestille sig, at Ombudsmandsinstitutionen skulle have ressourcer og journalistisk entusiasme til med lup at gennemgå de ofte hundredvis af siders korrespondance mellem myndighederne, som borgere og journalister i dag selv har ret til at få udleveret og granske, for at finde den ene sætning, der omtaler et brev, som myndighederne har valgt at gemme i et skab og slet ikke informere om.

Den nye paragraf 24 fjerner på den måde ikke alene retten til aktindsigt i post sendt mellem myndigheder som led i 'ministerbetjening'. Den afskærer i praksis også borgere og journalister fra selv at kunne kontrollere, om de nu også får de resterende oplysninger, som de evt. i enkelte tilfælde fortsat skønmæssigt vil kunne have ret til. Også det forhold, vil i sig selv gøre det vanskeligt – hvis ikke umuligt – at få udleveret selv de rent faktuelle oplysninger fra dokumenter, som fremover bliver undtaget fra aktindsigt i kraft af paragraf 24 - f.eks. i de fem omtalte eksempler, som er gengivet i bilag 1-5.

### **Regeringer uanset farve får bedre mulighed for at føre Folketing og vælgere bag lyset**

Grunden til at Offentlighedskommissionen mener, at der er behov en ny paragraf 24, der undtager dokumenter fra aktindsigt, når de er udvekslet mellem statslige myndigheder som led i 'ministerbetjening', er ifølge kommissionen bl.a., at der siden 1980'erne er sket "en øget inddragelse af styrelser og direktorater i den politiske ministerbetjening" (s. 592). Denne politiske brug af embedsværket, også udenfor ministerens departement, ønsker kommissionen at give plads for og understøtte ved at sikre, at "forvaltningsmyndigheder i fortrolighed kan udveksle dokumenter og oplysninger" (s. 598) Kommissionen skriver, at "Bestemmelsen skal ses i lyset af, at en minister har brug for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder, og bestemmelsen skal medvirke til, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker." (s. 598). Det er i den forbindelse værd at bemærke, at ministerbetjening udført af ministerens særlige rådgiver (spindoktor) og af resten af embedsværket internt i det enkelte departement ifølge den nuværende lovgivning i forvejen er undtaget fra aktindsigt. Det er ligeledes allerede i dag muligt at afvise aktindsigt i papirer udvekslet mellem embedsmænd fra forskellige ministerier, direktoratet og andre myndigheder, hvis de deltager i arbejdsgrupper nedsat til at løse bestemte opgaver og udgør en såkaldt ad hoc myndighed (en mulighed som kommissionen uden at gøre opmærksom på det i øvrigt udvider i forhold til nuværende ombudsmandspraksis<sup>4</sup>). En tredje allerede eksisterende mulighed for at afskære offentligheden fra aktindsigt i papirer udvekslet mellem myndigheder imellem, findes i den såkaldte generalklausul, der ifølge kommissionen kan anvendes, når "det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til bl.a. offentlige interesser [og] i begrænset omfang [også kan] anvendes til beskyttelse af den interne politiske beslutningsproces." (s. 588). Både generalklausulen

---

<sup>4</sup> Offentlighedskommissionen vil udvide undtagelsen fra aktindsigt i sådanne ad hoc myndigheder ved at give medlemmerne af disse arbejdsgrupper mulighed for fremover at agere i gruppen efter instruktion fra deres overordnede, samt ved at dokumenter de modtager i gruppen som noget nyt også skal kunne udveksles med deres overordnede, uden at papirerne mister deres interne karakter og derfor fortsat kan undtages fra aktindsigt – se s. 576. Dette ikke i overensstemmelse med gældende ret ifølge Ombudsmandspraksis, som den f.eks. fremgår af FOB 2004, side 108. Denne afgørende begrænsning af retten til aktindsigt i forhold til gældende ombudsmandspraksis, gør kommissionen ikke opmærksom på, at den foretager og nævner den derfor heller ikke sin opgørelse over forslag til indskrænkninger af offentlighed i forvaltningen, som den opstiller i sammenfatningen, jf. sidste afsnit nedenfor.

og ad hoc myndigheder bliver i stigende omfang allerede i dag brugt til at give afslag på aktindsigt i dokumenter sendt mellem statslige myndigheder. Når kommissionen mere generelt vil fratage offentligheden ret til aktindsigt i næsten alle former for dokumenter udvekslet mellem statslige myndigheder, der i lovens forstand kan betegnes som 'ministerbetjening', er det altså fordi, den ikke finder det tilstrækkeligt kun at afskære offentligheden fra aktindsigt f.eks. af hensyn til regeringens interne politiske beslutningsproces, af hensyn til offentlige interesser eller af hensyn til arbejdet i f.eks. en tværministeriel arbejdsgruppe.

Kommissionen tilføjer her, at hensigten med den nye paragraf 24 tilmed også er at "sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes adgang til (...) på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre. En sådan beskyttelse må antages at forbedre forudsætningerne for, at en minister kan få en tilstrækkelig kvalificeret bistand, da de offentligt ansatte – på grund af den nævnte beskyttelse – formentlig i videre omfang vil overveje forskellige og alternative løsningsmuligheder i forhold til den enkelte problemstilling og tilkendegive disse overvejelser skriftligt." (s. 598-599).

Kommissionen *antager* altså, at den nuværende adgang til at få aktindsigt forhindrer embedsmænd i at rådgive eller informere ministre tilstrækkeligt. Men der er i betænkningen ikke nævnt eller antydning eksempler på, at det skulle være tilfældet under de nuværende regler. Og kommissionens formand, Hans Gammeltoft-Hansen, har bekræftet, at der heller ikke under drøftelserne i kommissionen er blevet fremlagt sådanne eksempler. Den foreslåede paragraf 24, der bredt undtager 'ministerbetjening' på tværs af myndigheder fra aktindsigt, er altså her alene baseret på en antagelse om, at den nuværende offentlighed i forvaltningen afholder embedsmænd fra at fremlægge deres særlige faglige indsigter overfor ministeren, som derfor står og mangler den i den politiske beslutningsproces.

Eftersom der under Offentlighedskommissionens 7 år lange virke, som oplyst, ikke er fremkommet eksempler på, at det har været tilfældet i praksis, er det vanskeligt at vurdere udbredelsen af en eventuel sådan faglig selvcensur forårsaget af de nuværende regler om offentlighed i forvaltningen. Men det er givet, at den ret offentligheden på nuværende tidspunkt stadig har til at få aktindsigt i dokumenter sendt mellem myndigheder under alle omstændigheder omvendt også kan *beskytte* den fagligt vidende og lovlige embedsmand og fremme, at hans eller hendes indsigter også bliver anvendt og indgår i de politiske overvejelser.

I eksemplet gengivet i bilag 1, er det givet, at en samvittighedsfuld embedsmand i Servicestyrelsen i det første udkast til socialministerens redegørelse til Folketinget skrev, at der reelt ikke var tale om, at 30 procent flere handicappede havde fået en personlig hjælperordning. Til trods herfor valgte ministeriet at fjerne dette forbehold i ministerens endelige redegørelse, som derfor misinformerede Folketinget. Samme embedsmand gjorde igen opmærksom på dette forhold overfor ministeriet, som få minutter efter alligevel tilmed misinformerede DR og dermed offentligheden i samme spørgsmål og fik fjernet de antageligt mere retvisende tal, der viste en nedgang i hjælpen til handicappede, fra Servicestyrelsens hjemmeside. Før offentligheden fik aktindsigt i denne brevveksling, kunne ministeren ignorere embedsmandens faglige og saglige begrundelser. Men fordi det i kraft af aktindsigt kom frem, at ministeren var informeret om, at hendes oplysninger til Folketing og offentlighed var misvisende, blev mere korrekte tal igen lagt på Servicestyrelsens hjemmeside. På samme måde viser radioindslagene i bilag 4 og bilag 5, at det i kraft af de nuværende regler om aktindsigt lykkedes at dokumentere, at chefer under beskæftigelsesministeren havde siddet med ved en række møder med SFIs forskere, mens de skrev en misvisende evaluering af ministerens politik. Både Beskæftigelsesministeriet og SFI havde ellers i næsten et år fastholdt, at en sådan mulighed for politisk at påvirke forskerne ikke eksisterede, og at denne kontakt ikke havde fundet sted. Den nuværende risiko som retten til aktindsigt giver for, at et tæt samarbejde om en evaluering af ministerens politik også en anden gang kan komme frem i lyset, kan muligvis i dag få

myndighederne til at være mere varsomme med at blande sig i forskeres arbejde. En grund til at lade være med at blande sig, der forsvinder i det omfang korrespondancen fremover skal undtages fra aktindsigt som 'ministerbetjening' eller ved brug af den udvidelse af de udvidede muligheder for at give afslag på aktindsigt i ad hoc myndigheders dokumenter (se fodnote 4).

At flere embedsmænd i det hele taget selv oplever, at offentlighed i forvaltningen i dag ligefrem kan beskytte dem, mod så at sige at få vredet armen politisk om i et lukket rum, kommer i praksis også til udtryk på anden vis. Indenfor de sidste par år, har jeg modtaget telefonopkald fra en embedsmand i et ministerium, der havde anskaffet sig en telefon med taletidskort, for at ingen skulle kunne spore, at det var ham, der havde kontaktet pressen med informationer om, hvad han anså som en ministers magtmisbrug. Jeg har også modtaget en båndoptagelse fra et internt møde hos en myndighed, som en medarbejder mente burde komme frem for at standse, hvad vedkommende anså som politisk pres for at ændre en evaluering. Og jeg har ligeledes fra flere offentligt ansatte modtaget en række belastende dokumenter sendt mellem myndigheder.

Men det har til dato ikke været nødvendigt at anvende nogen af disse oplysninger eller dokumenter i radioudsendelser. Det er i flere tilfælde lykket i stedet efterfølgende at få de samme dokumenter udleveret ved at begære aktindsigt. Når det er sket, har jeg i to tilfælde overfor offentligt ansatte kunne melde tilbage, at deres arbejdsgiver nu også selv har udleveret papirerne. Selvom begge havde besluttet sig for at løbe risikoen for at blive afsløret, fordi de hver især mente, det var vigtigt at få dokumenterne frem i lyset, blev de i begge tilfælde lettede over, at jeg, i kraft af retten til aktindsigt i korrespondance mellem offentlige myndigheder, på den måde havde kunne beskytte dem fra at komme under mistanke for at lække dokumenter.

I praksis har jeg i det hele taget aldrig oplevet, at de papirer, jeg har fået aktindsigt i, har indeholdt fejlbehæftede foreløbige resultater, bommerter eller andet, der har kunne intimidere de embedsmænd, der har skrevet dem. I de tilfælde, hvor oplysningerne har kunnet virke belastende for nogen, har de alene kunne opfattes som belastende for ministeren eller ministerens nærmeste rådgivere, fordi disse f.eks. har valgt at se bort fra eller ligefrem bortcensurere kompetente faglige indvendinger, jf. eksemplerne ovenfor.

Uanset hvor meget selvcensur blandt embedsmænd, den nuværende ret til aktindsigt giver – sådan som Offentlighedskommissionen frygter – så vil den foreslåede udelukkelse fra aktindsigt i papirer sendt mellem myndigheder som led i 'ministerbetjening' altså samtidig også give embedsmænd en ringere beskyttelse mod at blive misbrugt politisk til f.eks. at skulle fremlægge misvisende tal, der understøtter bestemte politiske beslutninger. En indskrænkning af retten til aktindsigt som den, den nye paragraf 24 medfører, vil dermed samtidig antagelig gøre det lettere for enhver regering uanset farve at føre Folketing og vælgere bag lyset, hvis den ønsker at gøre det.

En række af kommissionens forslag til andre afgørende begrænsninger af retten til aktindsigt støtter endvidere samme udvikling. Det gælder f.eks. den foreslåede nye paragraf 25, der også skal begrænse retten til aktindsigt i post sendt mellem kommuner, KL og regeringen efter en lignende model, som den kommissionens foreslår for 'ministerbetjening'. Det gælder også det dokumentbegreb, kommissionen lægger op til, der medfører at såkaldte 'formløse' e-mails mellem myndigheder ikke skal betragtes som dokumenter og derfor ikke udleveres på begæring<sup>5</sup>. Og det gælder ikke mindst de udvidede muligheder for at udveksle dokumenter, uden det giver ret til

---

<sup>5</sup> "Det er (...) kommissionens opfattelse, at e-mail og sms-beskeder er omfattet af lovens dokumentbegreb, hvis den enkelte e-mail eller sms-besked indeholder oplysninger om faglige vurderinger eller oplysninger om en sags faktiske grundlag. (...) Det vil således bl.a. være tilfældet, hvis sms-beskeden eller e-mailen må karakteriseres som et væsentligt sagssekspeditionsskridt, f.eks. ved at myndigheden med en sms-besked meddeler borgeren en afgørelse i en sag. Det er dog kommissionens opfattelse, at sms-beskeder og e-mail i lighed med de ovenfor nævnte formløse noteringer mv. kan have en sådan "formløs" karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Om det er tilfældet vil bero på en konkret vurdering af indholdet og karakteren af den enkelte sms-besked eller e-mail sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag, som sms-beskeden eller e-mailen vedrører." (s. 338-339)

aktindsigt, som kommissionen vil give ansatte i ministerier, styrelser og andre myndigheder, når de er medlemmer af følgegrupper, arbejdsgrupper og andre såkaldte 'ad hoc-myndigheder' med deltagere fra flere forskellige myndigheder (se fodnote 4 på side 12). Disse udgør i sig selv også væsentlige begrænsninger af offentlighedens ret til aktindsigt i myndighedernes dispositioner og handlinger og dermed i, i hvor høj grad de følger spillereglerne i den demokratiske proces.

### **Kronjuvelen i den demokratiske kontrol solgt for en snes glas-perler**

Når det gælder den foreslåede paragraf 24 om 'ministerbetjening', skriver Offentlighedskommissionens som sagt selv, at den vil "begrænse den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning." (s. 30). Men kommissionen mener, at en række andre ændringsforslag samtidig vil udbygge dette princip på andre områder (s. 29). Kommissionen stiller et regnskab op, hvor den peger på 26 ændringer, den mener vil give mere åbenhed, overfor 5 ændringer, den mener vil give større lukkethed. Umiddelbart kunne de lyde som om, kommissionens lovforslag dermed samlet set skaber større åbenhed i den offentlige forvaltning. Det er antagelige også det indtryk, kommissionen og dens medlemmer med denne opstilling forsøger at give og gentager i pressen.

Men her er det værd at have øje for, at en række af de ændringer, som kommissionen medregner på plus-siden, i praksis ikke udvider retten til aktindsigt. Mest iøjnefaldende er det, at den ændring, som nogle kommissionsmedlemmer fremfører som det vigtigste fremskridt for offentlighed i forvaltningen, er "Indførelse af en 7-arbejdsdages sagsbehandlingsfrist for den myndighed, der modtager en anmodning om aktindsigt mv., men som dog efter omstændighederne kan fraviges." (s. 29). Med disse ord gengives denne ændring i kommissionens regnskab på listen over fremskridt for princippet om offentlighed i forvaltningen. Hvad kommissionen ikke gør opmærksom på her er, at der allerede i forvejen findes en 10-dages frist, som ligeledes kan og flittigt bliver fraveget efter omstændighederne. Og hvad kommissionen slet ikke tager med i regnestykket er, at de kommende 7 arbejdsdage svarer til de 10 kalenderdage, der i dag eksisterer som frist. De borgere, der læser mere end kommissionsmedlemmernes offentlige udsagn eller mere end sammenfatningen af den 1200 sider lange betænkning, kan på side 805 læse, at "Udtrykket 7 arbejdsdage medfører, at bl.a. lørdage, søndage og helligdage ikke – i modsætning til, hvad der følger af den gældende 10-dagesfrist i lovens § 16, stk. 2 – skal medregnes ved beregningen af 7-arbejdsdages-risten." (s. 805). Det kommissionen og dens medlemmer fremhæver som et fremskridt for retten til aktindsigt, er altså her ikke et fremskridt, men så godt som identisk med gældende ret.

På samme måde opregner kommissionen i regnestykket en kommende "Pligt for myndighederne til af egen drift at overveje meroffentlighed" (s. 29) som et fremskridt, der antagelige én til én skal vejes op mod det tilbageskridt for princippet om offentlighed i forvaltningen, som paragraf 24 om 'ministerbetjening', ifølge kommissionen, skal betragtes som. Den erfarne bruger af den nuværende ret til aktindsigt vil dog vide, at de fleste myndigheder allerede i dag uopfordret ofte selv overvejer at give meroffentlighed, dvs. overvejer at udlevere dokumentere, som myndighederne ifølge loven ikke er forpligtet til at udlevere. Også her er det ifølge gældende ret allerede i forvejen et *krav* at myndighederne *skal* overveje meroffentlighed, når pressen begærer aktindsigt, jf. f.eks. Ombudsmandens afgørelse i FOB 2005.494<sup>6</sup>.

Herudover vil enhver der har erfaring med at begære aktindsigt formentlig også vide, at pligten til at *overveje* frivilligt at give indsigt i dokumenter kun yderst sjældent fører til, at myndighederne vælger at udlevere papirer, de ikke er tvunget til at give indsigt i – og stort set aldrig fører til, at de udleverer papirer, der kan opfattes den mindste smule belastende for myndighederne eller for

<sup>6</sup> Ombudsmanden skriver i afgørelsen: "Under hensyn til det ovenfor anførte om pressens særlige behov for information er det min opfattelse at ministeriet burde have *overvejet* om der i kraft af meroffentlighedsprincippet alligevel burde meddeles Dem aktindsigt i (nogle af) de undtagne dokumenter." (FOB 2005.494)

ministeren. Men det helt uomtvisteligt og basale her er, at en forpligtelse til at *overveje* frivilligt at udlevere dokumenter, på ingen måde er en forpligtelse til at udlevere dokumenter. Heller ikke dette punkt i regnskabet udvider altså *retten* til aktindsigt.

En gennemgang af resten af de 26 ændringer, som kommissionen fremhæver, som udvidelser af princippet om offentlighed i forvaltningen, viser, at der er enkelte punkter, der i praksis vil give ret til dokumenter, der i dag slet ikke er omfattet af retten til aktindsigt. Det gælder f.eks. den udvidelse af offentlighedsloven til også at gælde for ikke børsnoterede selskaber, hvor det offentlige ejer mere end 75 pct. af ejerandelene, som kommissionen forslår. Men de fleste af de 26 punkter, kommissionen medregner på plus-siden, udvider på ingen måde *retten* til at få indsigt i dokumenter og sagsakter, som der i dag ikke er ret til at indsigt i. Og hvis man alene vælger at betragte de dokumenter, som ministre og ministerier udveksler med andre myndigheder, der med den foreslåede paragraf 24 bliver undtaget fra aktindsigt, så er der *ingen* af de 26 forslag, der fører til en klar, øget ret til at få udleveret den form for dokumenter<sup>7</sup>. Når det gælder om at kontrollere regeringsmagten, kompenserer de ændringer, som kommissionen mener udvider princippet om åbenhed, altså ikke for tabet af den nuværende ret til indsigt i myndighedernes korrespondance. Fra en journalists betragtning, vil kommissionens medlemmer således med den ene hånd afskaffe den absolut vigtigste og i praksis næsten eneste mulighed, offentlighedsloven giver for at kontrollere, om en regering følger den lovgivning, Folketinget har vedtaget, og om en regering giver korrekte oplysninger til vælgere og valgte politikere. Med den anden hånd forsøger kommissionen at fremstille en række justeringer som fremskridt for retten til offentlighed i forvaltningen. Men for en bruger af offentlighedsloven ligner kommissionens sammenfatning og opstillede regnskab – 26 udvidende forslag mod 5 begrænsende – et forsøg på at camouflere forslaget som øget åbenhed, når kommissionen blandt de 5 begrænsninger vil afskære offentligheden fra aktindsigt i de absolut væsentligste dokumenter. Som journalist, ser det billedligt talt ud som om, at Offentlighedskommissionens øvrige medlemmer – vidende eller uvidende – har solgt kronjuvelen i den demokratiske kontrol for en snes glas-perler under forhandlingerne med ministeriernes afdelings- og kontorchefer i kommissionen. Men om de af kommissionens forslag, der som beskrevet vil ”begrænse den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning” (s. 30), skal vedtages ved lov, er naturligvis op til et flertal i Folketinget at afgøre.

## Anbefalinger

### §9

Denne ændring af identifikationskravet hilses velkomment. Men samtidig henledes opmærksomheden på, at en række dokumenter stadig kan være vanskelige at få udleveret, selvom det subjektive krav erstattes af et skærpet objektivt krav om angivelse af tema. Det anbefales derfor, at dokumenter, som en borger eller journalist er i stand til at pege direkte på, f.eks. ved at angive journal- og dokumentnummer, også bliver omfattet af retten til aktindsigt, uanset at den der begærer aktindsigt ikke på forhånd kan sige, hvilket tema dokumentet omhandler. Denne mulighed er særlig vigtig i situationer, hvor myndigheder efter modtagelse af en begæring om aktindsigt vælger at flytte og omjournalisere en del dokumenter. I den situation kan borgeren/journalisten f.eks. have

---

<sup>7</sup> Medmindre man mener, at den foreslåede § 29 giver en klar øget ret til at få udleveret væsentlige oplysninger i ’ministerbetjenings-dokumenter’, som paragraf 24 fremover vil undtage fra aktindsigt. Som beskrevet og citeret ovenfor, er det angiveligt ikke tilfældet, fordi der er en lang række afgørende begrænsninger på den foreslåede adgang til at få udleveret oplysninger fra visse interne faglige vurderinger selv i den endelige, tilrettede form. I kommissions flertalsindstilling tilmed også en undtagelse af alle oplysninger i dokumenter udarbejdet til brug for netop ministerrådgivning.



oplysninger om nyt sagsnr., dokumentnummer, afsender, modtager og/eller titel på dokumentet, men uden at kende dokumentets tema. I den situation, er det alligevel vigtigt at have adgang til selv at kontrollere, om de flyttede dokumenter nu også burde flyttes, og ikke også omhandler samme sag, som der er begæret aktindsigt i. Det anbefales derfor, at kravet om at angive tema ikke kommer til at gælde i en sådan situation.

#### §§24-25

Det anbefales at disse paragraffer og deres pendant i § 23 ikke vedtages ved lov, jf. ovenfor. Selvom lovgiver skulle overveje at indsnævre og begrænse rækkevidden af §§24-25, vil de dokumenter, der er størst offentlig interesse i at få udleveret, stadig være undtaget af selve kernen i §§ 24-25. Står valget mellem at vedtage disse paragraffer eller bevare den eksisterende offentlighedslov, er det klart at foretrække, at den nuværende lov uændret føres videre.

#### §28

Ifølge både Justitsministeriets og Folketingets Ombudsmands repræsentanter i Offentlighedskommissionen udgør denne ændrede formulering af ekstraheringspligten ikke en udvidelse af pligten. Ifølge kommissionen er det blot tale om en sproglig ændring (s. 619). Da der således i hovedsagen er tale om en videreførelse af gældende ret ifølge Ombudsmandens praksis, udgør den kommende § 28 derfor ikke i sig selv et vægtigt fremskridt for retten til offentlighed i forvaltningen.

Det anbefales i den forbindelse, at pligten til at ekstrahere oplysninger reelt bliver udvidet. Her bemærkes særligt, at kommissionens i betænkning fortsat understreger, at "ekstraheringspligten efter § 28 stk. 1, 1. pkt. omfatter ikke (...) politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke vil omfatte tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysning" (s. 621). Disse begrænsninger vil det være en fordel at fjerne fra ekstraheringspligten, hvis loven vedtages, da disse oplysninger er særligt vigtige for offentligheden at få frem.

#### §29

Det anbefales, at en række af de begrænsninger af retten til aktindsigt i faglige vurderinger, der fra den samlede kommission (såvel mindretal som flertal) lægges op til, afvises af lovgiver. Her tænkes særligt på, at kommissionen skriver, at "En indstilling til f.eks. en minister om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, vil ikke være omfattet af retten til aktindsigt efter lovudkastets § 29 (...) da en sådan indstilling ikke kan karakteriseres som en faglig vurdering i denne bestemmelses forstand" (s. 629), ligesom der "efter kommissionens opfattelse heller ikke [vil] skulle foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger, i det omfang disse vil afspejle de politisk-strategiske overvejelser, som den pågældende forvaltningsmyndighed har foretaget i løbet af sagens behandling" (s. 630) Der tages også afstand fra, at § 29 ifølge kommissionen ikke skal give ret til at ekstrahere oplysninger fra dokumenter, hvis der samtidig indgår politisk præget rådgivning et andet sted i samme dokument. Kommissionen mener selv, at det ligefrem ofte vil være tilfældet og skriver: "Det vil imidlertid i et vist omfang være vanskeligt at undgå, at interne faglige vurderinger i f.eks. et internt dokument er integreret med politisk præget rådgivning. I det omfang dette er tilfældet, vil der ikke skulle foretages ekstrahering af de faglige vurderinger efter lovudkastets § 29" (s. 629). Det er også væsentligt at notere sig, at den foreslåede § 29 alene omfatter faglige vurderinger i endelig form. Disse vil i vid udstrækning i forvejen være offentligt tilgængelige, hvorfor det også anbefales tilmed at lade § 29 omfatte faglige vurderinger i *foreløbig* form. Vedtages § 29 i forslagetets nuværende form, vil det være stærkt begrænset, hvilke muligheder den vil give for reelt at få adgang til oplysninger, som ikke i forvejen er offentligt tilgængelige, jf. ovenfor.



### **Vedrørende betænkningens begrænsning af retten til aktindsigt hos ad hoc myndigheder**

Ud over disse ændringer, som kommissionen foreslår gennemført i Offentlighedsloven, gennemfører kommissionen alene i kraft af sin betænkning også endnu en væsentlig begrænsning af retten til aktindsigt, uden at gøre opmærksom på det i sammenfatning eller lovudkast. Offentlighedskommissionen begrænser med betænkningen retten til aktindsigt i dokumenter hos såkaldte ad hoc-myndigheder, eksempelvis den tværministerielle såkaldte CIA-arbejdsgruppe. Offentlighedskommissionen vil udvide undtagelsen fra aktindsigt i sådanne ad hoc myndigheder ved 1) at give medlemmerne af disse arbejdsgrupper mulighed for fremover at agere i gruppen efter instruktion fra deres overordnede, samt 2) ved at tillade at de dokumenter medlemmer af ad hoc myndigheder modtager, fremover skal kunne udveksles med deres overordnede, uden at papirerne mister deres interne karakter og derfor fortsat kan undtages fra aktindsigt (se s. 576 i betænkningen). Dette ikke i overensstemmelse med gældende ret ifølge Ombudsmandspraksis, som den f.eks. fremgår af FOB 2004, side 108 og flere andre principielle afgørelser. Denne afgørende begrænsning af retten til aktindsigt i forhold til gældende ombudsmandspraksis vil gøre det endog ganske vanskeligt at få indsigt i de såkaldte ad hoc myndigheders ofte væsentlige arbejde af stor samfundsmæssig betydning. Det anbefales derfor, at lovgiver enten kodificerer og dermed fastholder Ombudsmandens gældende ret vdr. ad hoc myndigheder eller ligefrem udvider retten til aktindsigt i dokumenter udvekslet mellem medlemmer af ad hoc myndigheder.

### **Vedrørende begrænsning af retten til aktindsigt i kraft af et nyt dokument-begreb**

Kommissionen indfører alene i kraft af sin betænkning tilmed en yderligere begrænsning af retten til aktindsigt, som ikke fremgår af sammenfatningen eller kommissionens udkast til lovforslag. Det sker i kraft af kommissionens nye definition af, hvornår en e-mail skal betragtes som et *dokument*: "Det er (...) kommissionens opfattelse, at e-mail og sms-beskeder er omfattet af lovens dokumentbegreb, hvis den enkelte e-mail eller sms-besked indeholder oplysninger om faglige vurderinger eller oplysninger om en sags faktiske grundlag. (...) Det vil således bl.a. være tilfældet, hvis sms-beskeden eller e-mailen må karakteriseres som et væsentligt sagsekspeditionsskridt, f.eks. ved at myndigheden med en sms-besked meddeler borgeren en afgørelse i en sag. Det er dog kommissionens opfattelse, at sms-beskeder og e-mail i lighed med de ovenfor nævnte formløse noteringer mv. kan have en sådan "formløs" karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Om det er tilfældet vil bero på en konkret vurdering af indholdet og karakteren af den enkelte sms-besked eller e-mail sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag, som sms-beskeden eller e-mailen vedrører." (s. 338-339 i betænkningen). Det anbefales kraftigt, at SMS-beskeder, MMS-beskeder og særligt e-mails betragtes som dokumenter, uanset om de kan siges at have en formløs karakter. Nogle af de mest afgørende e-mails i centraladministrationen har netop en sådan formløs karakter. Hvis betænkningens nye skelnen mellem forløse og ikke-formløse beskeder fastholdes, vil det derfor ikke være muligt for offentligheden at få indsigt i nogle af de væsentligste beskeder.

### **Yderligere anbefalinger, som ligger uden for kommissionens betænkning**

1. Begrænsning af general-klausulen i den nuværende lovs paragraf 13 stk. 1 nr. 6
2. Bedre adgang for Ombudsmanden til at vurdere mere end formalia, særligt i sager, hvor myndighederne giver afslag på aktindsigt af hensyn til forholdet til fremmede magter.

3. En reel grænse for hvor lang tid myndighederne må brug på at behandle en sag, som ikke skal kunne overskrides
4. Indførelse af sanktioner overfor myndigheder, der overskrider tidsfristerne og/eller hemmeligholder og/eller sletter dokumenter
5. Mulighed for at klage direkte til Ombudsmanden, når den administrative klageinstans har overskredet en fast og ufravigelig tidsfrist for at behandle klagen
6. Ret til at få aktindsigt i ikke-eksisterende dokumenter, som først eksisterer i det øjeblik f.eks. en journal-liste eller en anden oversigt bliver genereret af et computerprogram
7. Ret til aktindsigt i journal-lister for samle-journaler
8. En lovfæstning af, at myndigheder indenfor samme koncern (f.eks. for Beskæftigelsesministeriets vedkommende departementet, Arbejdsmarkedssstyrelsen, Arbejdstilsynet og Arbejdsdirektoratet) ikke i offentlighedslovens forstand skal kunne betragtes som en og samme myndighed, hvorfor retten aktindsigt i korrespondance forsvinder. Ej heller selvom sådanne myndigheder måtte etablere ét samlet koncern-journal-system med adgang fra samtlige de underliggende myndigheder.

## BILAG 1

### **SOCIALMINISTER MISINFORMEREDE FOLKETINGET OM HJÆLP TIL HANDICAPPEDE**

Indslag bragt i Orientering på P1 d. 22. juli 2004

#### STUDIEVÆRT:

Det afspejlede IKKE de handicappedes virkelighed, da Socialminister Henriette Kjær i en redegørelse til Folketinget i juni oplyste, at kommunerne det sidste år har indberettet en stigning i antallet af personlige hjælperordninger på næsten 30 procent.

Derimod har op mod hver tiende handicappet i perioden formentlig fået FRATAGET den hjælperordning, der gør det muligt at komme udenfor hjemmets fire vægge.

Og det VIDSTE Servicestyrelsen, da styrelsens direktør Leif Sondrup, kontaktede Orientering i juni og fastholdt, at der reelt var tale om en stigning i antallet af hjælperordninger - efter styrelsen havde fjernet tal fra sin hjemmeside, der viste noget andet.

Det fremgår af den aktindsigt i korrespondancen mellem styrelse og ministerium, som Orientering nu har fået.

Jesper Tynell:

---

#### INDSLAG:

Den 24. juni bringer vi i Orientering en reportage, fra en lejlighed på Amager. Her bor Johnny Jaqwani, der er spastisk lammet og sidder i kørestol. Og her - indenfor lejlighedens fire vægge - har han udsigt til at skulle leve det meste af sit liv. Københavns Kommune har givet ham afslag på, at få en såkaldt personlig hjælperordning efter Servicelovens §77. Og derfor må han nu i en alder af 21 år melde fra fra det HF-studie han ellers er blevet optaget på.

I reportagen besøger vi også Spastikkernes Hus på Frederiksberg ved København. Her er Gitte Madsen socialrådgiver, og forklarer, at hun generelt oplever, at det er blevet sværere at få en hjælperordning. Hun fremviser en serie afslag fra landets kommuner. Kommunerne er blevet meget mere tilbageholdende, siger hun. Og det betyder, at handicappede, der tidligere ville have fået en hjælper, nu er nødt til at blive alene hjemme - uden at kunne komme ud. De sidder i gyldne bure, som hun siger.

Men nu dokumenterer hverken Johnny Jaqwanis eller Gitte Madsens oplevelser, at kommuner og amter generelt er blevet mere tilbageholdne med at tildele hjælperordninger efter servicelovens §77. Et stigende antal ansøgere eller at flere handicappede der er blevet opmærksomme på Spastikerforeningens socialrådgiver-service, kan teoretisk set også være årsag til at Gitte Madsen møder flere afslag end tidligere.

Godt nok passer hendes erfaringer ganske godt med, at Socialministeriet i juni 2003 offentliggør en rapport med anbefalinger til, hvordan det i praksis er muligt for kommuner og amter at skære ned på antallet af dyre hjælperordninger. Budgetaftalen mellem kommunerne og regering, og dermed også skattestoppet, skal overholdes. Derfor er det nødvendigt at begrænse udgifterne til handicappede. Flere amter har allerede taget de anbefalede metoder i brug, står der i rapporten.

Men heller ikke rapporten er nok til at fastslå, om antallet af hjælperordninger nu også rent faktisk er faldet, sådan som ministeriets arbejdsgruppe ønsker og Spastikerforeningen oplever.

Hvordan det er gået på landsplan, vil vi gerne fortælle lytterne i Orientering efter reportagen fra København. Derfor ringer vi til Styrelsen for Social Service i Odense - i daglige tale bare Servicestyrelsen. Vi vil gerne have tal på, hvor mange hjælperordninger, der er blevet tildelt i de senere år.

Her får vi at vide, at tallene ligger frit tilgængelige på styrelsens hjemmeside som del af den såkaldte grundtakstovervågning. Tallene er kontrollerede og validerede, forklarer fuldmægtig Klaus Otto Hansen til Orientering. Og styrelsens tal bekræfter socialrådgiver Gitte Madsens erfaringer: Fra 4. kvartal 2002 til 4. kvartal 2003, er antallet af hjælperordninger FALDET med 12,5 procent. Det kan både vi og fuldmægtig Klaus Otto Hansen konstatere i hver sin ende af telefonforbindelsen.

Reportagen kan altså forankres i et solidt talmateriale. Og så alligevel ikke. Endnu et telefonopkald - denne gang til Socialministeriets departement i København - sår tvivl om, hvorvidt tallene fra Servicestyrelsen i Odense er korrekte. I ministeriet oplyser fuldmægtig Merete Mygind, at MINISTERIETS tal ikke viser et fald i antallet af hjælperordninger. Tallet har i flere år i træk ligget STABILT, oplyser hun både telefonisk og senere også i en mail til Orientering.

Ved første øjekast kan begge oplysninger ikke være sande på samme tid. Derfor ringer vi nu til Danmarks Statistik, der er kilde til de tal ministeriet ligger inde med. Hos Danmarks Statistik

bekræfter man tallene - men tilføjer, at de bygger på en årlig rundspørge til kommunerne i uge 10 - altså i 1. kvartal af hhv. 2002 og 2003. Da Servicestyrelsens opgørelse viser et fald EFTER 1. kvartal 2003, kan de to statistikker altså godt være sande på samme tid. Vi har tilsyneladende igen sikker grund under fødderne. Antallet af §77-ordninger har angiveligt ligget konstant, indtil det begynder at falde i løbet af 2003. Altså efter rapporten med anbefalinger til, hvordan kommunerne kan skære i udgifterne på handicapområdet bliver offentliggjort.

Men så sker der noget uventet. Servicestyrelsen tal forsvinder fra styrelsens hjemmeside. "Der foregår i øjeblikket en teknisk opdatering af siden. Siden vil genåbne snarest", kan man nu i stedet læse.

Kort tid efter modtager Orientering endnu en mail fra ministeriet. Denne gang med oplysninger om, at antallet hjælperordninger hverken har ligget stabilt eller er faldet, sådan som styrelsen oplyser. Derimod er sket en STIGNING i antallet af hjælperordninger på næsten 30 procent. Det viser tallene i den såkaldte Grundtakstredegørelse, som socialminister Henriette Kjær netop har afleveret til Folketinget under ministeransvar.

Merete Mygind skriver i sin mail: CITAT

"Servicestyrelsen har nu checket tallene, og det er de oplysninger, som fremgår af grundtakstredegørelsen, der er korrekte. Det vil sige, at der har været en stigning i antallet af personer med handicaphjælpere efter servicelovens § 77" CITAT SLUT.

Kort tid efter ringer direktøren for Servicestyrelsen, Leif Sondrup, til Orientering og fortæller nu, at der var fejl i de første tal fra styrelsen, der netop er fjernet fra hjemmesiden, og at antallet af hjælperordninger i virkeligheden er steget, sådan som ministerens redegørelse viser. Han kan ikke forklare, hvorfor de oprindelige tal var forkerte, men vil sende dokumentation for de nye tal, så vi kan få oplysningerne med i programmet samme dag.

Men vi modtager IKKE den lovede dokumentation for en stigning på 30 procent. Og derfor må vi fortælle lytterne, at vi både har oplysninger, der viser, at FÆRRE handicappede havde en hjælperordning ved udgangen af 2003 end ved udgangen af 2002, tal der viser et stabilt antal og tal der viser, en kraftig stigning. Vi afslutter indslaget med ordene: "Og hvad skal man så tro?"

For at få afklaret det spørgsmål begærer vi efter udsendelsen d. 24. juni aktindsigt i styrelsens bidrag til ministerens redegørelse til Folketinget. Og den har vi nu delvist fået.

Af de tabeller, der ligger bag ministerens tal, fremgår det tydeligt, at den kraftige stigning på næsten 30 procent IKKE er i overensstemmelse med den faktiske virkelighed. De 30 procent fremkommer nemlig kun fordi flere kommuner - og hele amter - slet ikke har indberettet antallet af hjælperordninger ved udgangen af 2002, hvor de første gang overhovedet bliver bedt om at tælle disse ydelser. Og derfor BLIVER tallet for 4. kvartal 2002 naturligvis meget lavt.

Året efter indberettet DE FLESTE kommuner og amter til gengæld, hvor mange hjælperordninger de har tildelt handicappede ved udgangen af 2003. Og i og med langt flere på det tidspunkt indberetter tal til Servicestyrelsen, bliver tallet desto meget større end året før. For det blotte øje, ser det derfor ud som om, at antallet af hjælperordning er STEGET gevaldigt på bare et år. Men i og med, at de to tal slet ikke stammer fra de samme kommuner og amter, kan man rent statistisk ikke lave en sådan sammenligning. Men det undlader ministeren at gøre opmærksom på i sin redegørelse til Folketinget. Og det undlader direktøren for Servicestyrelsen, Leif Sondrup, at gøre opmærksom på, da han fjerner tal for styrelsen hjemmeside, kontakter Orientering og forklarer, at der i stedet for et fald reelt er tale om en stigning på 30 procent - ifølge nye, kontrollerede og validerede tal.

Her KUNNE være tale om endnu en række hændelige uheld. Men den korrespondance mellem styrelsen og ministeriet, som Orientering er kommet har fået aktindsigt i, vidner om, at begge institutioner HELE TIDEN har vidst, at stigningen på 30 procent ikke var i overensstemmelse med virkeligheden. Fuldmægtig i Servicestyrelsen, Klaus Otto Hansen skriver om formiddag d. 24. juni i en mail til ministeriet, at CITAT:

"Faktum er at flere kommuner og amter ikke har svaret på §77 for 4. kvartal 2002 - en problemstilling vi har gjort opmærksom på i afsnit 4 af den første udgave af grundtakstredøgørelsen." CITAT SLUT.

Denne mail læser direktør i Servicestyrelsens, Leif Sondrup, umiddelbart FØR han kontakter Orientering. Både han og ministeriet er altså d. 24. juni vidende om, at tallene i socialminister Henriette Kjær's redegørelse ikke afspejler virkeligheden, men videregiver dem alligevel til offentligheden.

Hvad selve redegørelsen angår, så HAR der - ifølge styrelsens mail til ministeriet - i afsnit 4 i første udgave været gjort opmærksom på, at tallene ikke kan sammenlignes, og at stigningen dermed ikke er reel. Men da ministeren under ministeransvar præsenterer den endelige udgave for Folketinget, er netop dette afsnit blevet

fjernet. Af redegørelsen fremgår det alene, at antallet af indberetninger er steget med næsten 30 procent. Bemærkningerne i udkastet om, at tallene ikke afspejler virkeligheden er blevet fjernet, så Folketinget fejlagtigt får indtryk af, at 30 procent FLERE handicappede nu har fået en personlig hjælper til at hjælpe sig med at komme omkring.

Ser man på de nye tal, som Servicestyrelsen nu netop igen har offentliggjort på sin hjemmeside for de fire kvartaler i 2003, er der derimod tale om, at næsten hver tiende handicappet har MISTET sin hjælperordning i løbet af året.

---

STUDIEVÆRT:

Det sagde Orienterings social- og retspolitiske fagmedarbejder, Jesper Tynell.

## BILAG 2

### **MINISTER BESTILTE MISVISENDE TAL DER SKULLE SÆTTE AF I DÅRLIGT LYS** Indslag bragt i Orientering på P1 den 26. november 2004

<http://www.dr.dk/P1/orientering/indslag/2008/07/09/153227.htm>

#### STUDIEVÆRT:

Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen indrømmer nu overfor Folketinget, at han i foråret bad Arbejdsmarkedsstyrelsen om at offentliggøre en ganske bestemt type statistik for, hvor gode henholdsvis AF og kommunerne er til at få ledige i arbejde.

Det sker efter, at Orientering har dokumenteret, at ministeren havde problemer med at samle et politisk flertal for at lukke den statslige arbejdsformidling, AF, og lade kommunerne overtage arbejdet, efter en kommende kommunalreform.

Medierne bugnede nemlig med historier om, at kommunerne ikke var gode til at få folk i arbejde. Og derfor fik Arbejdsmarkedsstyrelsen besked om at finde andre tal frem.

Ministeren indrømmer også, at den bestilte form for tal ALTID vil sætte kommunerne i et bedre lys en AF - hvad enten de ledige overhovedet bliver aktiveret eller ej.

Men det skulle altså tage 7 måneder, gentagne ukorrekte svar overfor offentligheden, men frem for alt en aktindsigt i ministerens brevveksling med Arbejdsmarkedsstyrelsen, før Claus Hjort Frederiksen nu under ministeransvar er kommet med disse oplysninger. Og i mellemtiden har ministeren sikret sig flertal bag sit forslag.

Jesper Tynell:

---

#### INDSLAG:

"Kommunerne overgår AF", skriver Jyllandsposten d. 27. april - og fortsætter:

"Sådan lyder den overraskende konklusion i et nyt notat fra Arbejdsmarkedsstyrelsen." CITAT SLUT.

Artiklen i Jyllandsposten falder sammen med, at regeringen senere samme dag offentliggør sit oplæg til en kommende kommunalreform. En reform, der blandt andet medfører, at netop kommunerne skal



overtage AFs opgaver med at formidle arbejde til ledige dagpengemodtagere.

På pressekonferencen offentliggør beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen et såkaldt fakta-ark, der gentager de tal, som Arbejdsmarkedsstyrelsen et par dage forinden har givet til en journalist på Jyllandsposten. Målt med den såkaldte udslusningsgrad, er kommunerne bedst til at få folk i arbejde, konkluderer notatet.

Arbejdsmarkedsstyrelsens statistik falder Dansk Arbejdsgiverforening for brystet. Den måde tallene er opgjort, kan ifølge DA nemlig slet ikke bruges til at sammenligne effekten af indsatsen i de to systemer. Arbejdskraftchef i DA, Tina Voldby, mere end antyder overfor Orientering, at tallene er politisk bestillingsarbejde:

"Vi opfattede, især tidspunktet taget i betragtning, den undersøgelse som et partsindlæg. Der kan man sige, der var det bekvemt for det forhandlingsforløb, der var i gang omkring en strukturreform, hvor at lige præcis beskæftigelsen og beskæftigelsens placering spillede en stor rolle for hvorvidt, der kunne laves et forlig omkring en strukturreform. Og det synes vi selvfølgelig var stærkt uheldigt, at man gik ud og offentliggjorde en undersøgelse, som ikke var særlig lødig efter vores opfattelse."

For at finde ud af, om der ER tale om politisk bestillingsarbejde - og for at finde ud af, om tallene er LØDIGE, begærer vi aktindsigt i al korrespondance mellem Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsmarkedsstyrelsen vedrørende det pågældende notat.

Efter både ministeriet og styrelsen flere gange har overskredet den lovfæstede svarfrist på 10 dage, modtager vi endelig sagens akter i flere omgange i løbet af september. Af journal-listerne fremgår det, at vi nu har modtaget ALLE de dokumenter, der er blevet sendt mellem de to myndigheder, sådan som vi har krav på ifølge loven. Og det bekræfter Økonomi- og personalechef i Arbejdsmarkedsstyrelsen, Søren Tingskov, på det tidspunkt overfor Orienterings lyttere:

"I det aktuelle tilfælde, der er der udleveret det, der er relevant og det, som offentligheden har krav på."

Men vi har svært ved at få DET til at passe. Vi kan nemlig se, at en medarbejder i Arbejdsmarkedsstyrelsen i august omtaler et brev fra ministeriet, vi ikke har modtaget. Det gør vi lyttere og myndigheder opmærksomme på. Og efter endnu et par uger med brevvekslinger og telefonsamtaler, overbringer postvæsenet i

slutningen af oktober en helt særlig konvolut fra  
Beskæftigelsesministeriet.

Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen har indtil da i  
Jyllandsposten AFVIST, at Arbejdsmarkedsstyrelsen var sat til at  
offentliggøre de nye tal på et politisk bekvemt tidspunkt: Nemlig  
samtidig med regeringen fremsatte sit forslag om at nedlægge AF.

Men det passer ikke, viser et af de dokumenter, der ligger i den  
sidste konvolut vi modtager fra ministeriet. Her kan man læse, at  
ministeriet, en måned før regeringen offentliggør sit forslag til  
en kommende strukturreform, skriver til styrelsen:

CITAT:

"I forbindelse med ministerens møder med de politiske partier, LO  
og 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 enstrenget  
beskæftigelsesindsats (...) bedes Arbejdsmarkedsstyrelsen  
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). (...) En  
mulighed er at fremhæve, at kommunerne gennemsnitligt har højere  
effekter for så vidt angår udslusningsmål (...) end AF." CITAT  
SLUT.

Det fremgår også af den kommunikationsplan, vi samtidig nu får  
udleveret, at de notater styrelsen senere udarbejder skal lækkes  
til bestemte dele af pressen i dagene før og efter,  
beskæftigelsesministeren offentliggør sit forslag.

Efter Orientering offentliggør denne dokumentation på vores  
hjemmeside, stiller Enhedslisten en række spørgsmål til  
ministeren. Og af i et af de svar, Claus Hjort Frederiksen nu har  
givet Folketinget, indrømmer han, at der VAR tale om - CITAT  
"notater, ministeriet bestilte i Arbejdsmarkedsstyrelsen i  
forbindelse med offentliggørelsen af regeringens udspil til  
strukturreform" CITAT SLUT.

Vi har endelig fået svar på det ene af de to spørgsmål.

Men hvad med det andet? Er notaterne nu også ulødlige, sådan som  
Dansk Arbejdsgiverforening formulerer det?

Af et af de notater, der senere havner på Jyllandspostens redaktion, fremgår det, at de mennesker kommunerne har aktiveret efterfølgende klarer sig 50 procent bedre end dem, AF aktiverer.

Men hvad Arbejdsmarkedsstyrelsen ikke gør opmærksom på i notatet er, at det gør de allerede i forvejen - altså FØR de bliver aktiveret. De ledige kontanthjælpsmodtagere, som kommunerne aktiverer, har en selvforsørgelsesgrad, der er hele dobbelt så stor som den, de ledige dagpengemodtagere har, før DE bliver aktiveret af AF.

Det skyldes blandt andet, at mens dagpengemodtagere først bliver aktiveret efter et år med forgæves jobsøgning - ja, så bliver kontanthjælpsmodtagere i mange kommuner straks-aktiveret allerede første dag uden arbejde, også selvom de ville have fundet et arbejde alligevel. Man sammenligner altså groft sagt langtidsledige i AF-systemet med alle de arbejdsmarkedsparete ledige i det kommunale system.

Socialforskningsinstituttets direktør, Jørgen Søndergaard, har i Orientering påpeget, at Arbejdsmarkedsstyrelsen i sit notat derved så at sige sammenligner pærer og bananer:

"Hvis det man implicit spørg om - og det tror jeg det er - er 'hvilket system er dygtigst til at få en given arbejdsløs person i beskæftigelse igen?' så bliver man jo ikke så meget klogere af at sammenligne, hvem der har den højeste udslusningsprocent."

Men da Orientering tidligere - i juli måned - gjorde Arbejdsstyrelsens direktør, Marie Hansen, opmærksom på, at styrelsen i sine notater så at sige sammenligner langtidsledige med kortidsledige og derfor opstiller en model, hvor kommunerne altid vil fremstå bedre end AF, afviste hun det som et postulat:

"Det du siger, det er at kommunerne aktiverer en masse mennesker, som ellers ville have fået et arbejde. Det er jo et postulat. Det kan jo være, at de mennesker kun kunne få et arbejde, fordi de har fået et tilbud om aktivering."

Men på det punkt underkender beskæftigelsesministeren nu direktøren for Arbejdsmarkedsstyrelsen. I det svar, han har afgivet overfor Folketinget under ministeransvar, skriver han - og jeg citerer:

"Udslusningseffekten måler alene, hvor høj selvforsørgelsesgraden er EFTER afslutningen af aktiveringen (...) Sandsynligheden for at komme i beskæftigelse er højere tidligt i ledighedsforløbet end senere i forløbet. Når kommunerne således i højere grad end AF aktiverer tidligt i ledighedsforløbet, er sandsynligheden for, at

de ledige vil få et job, uanset om de bliver aktiveret eller ikke, derfor højere." CITAT SLUT.

Hvad enten de ledige bliver aktiveret eller ej, medgiver ministeren altså nu, at selve den metode, som ministeriet bad Arbejdsmarkedsstyrelsen om at bruge, i sig selv får kommunerne til at fremstå som bedre end AF til at ledige i arbejde - også selvom det ikke afspejler virkeligheden.

Han tilføjer, at også andre målemetode har indbyggede problemer. Men det er jo en helt anden sag.

De forbehold, ministeren nu har overfor brugen af den såkaldte udslusningsgrad, gjorde hverken ministerium, ministeren eller styrelsen opmærksom på, i de notater, de offentliggjorde samtidig med regeringens forslag til en kommende strukturreform.

Det skulle altså tage måneder og helt bogstaveligt en udveksling af kilo-vis af breve med myndighederne, før det kom så langt.

Beslutningen om at nedlægge AF og lægge beskæftigelsesindsatsen i kommunerne ER truffet, og ministeren har i kraft af Dansk Folkeparti for længst samlet et - om end snævert - flertal bag den.

Om det var sket, hvis IKKE tallene fra Arbejdsmarkedsstyrelsen havde fået kommunerne til at stå i et gunstigt lys, det er i dag et rent hypotetisk spørgsmål.

#### STUDIEVÆRT:

Det sagde Orienterings social- og retspolitiske fagmedarbejder, Jesper Tynell.

## BILAG 3

### **CLAUS HJORT AFSKAFTEDE I HEMMELIGHED SIKKERHEDSKRAV UDENOM FOLKETINGET** Indslag bragt i Orientering på P1 den 30. juni 2008

<http://www.dr.dk/P1/orientering/indslag/2008/06/30/174927.htm>

#### STUDIEVÆRT:

Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen bøjer sig nu for et flertal uden om regeringen: Han vil ændre sin beslutning om, at kranførere, stilladsarbejdere og elevatormontører fra andre EU-lande ikke længere skal bestå en sikkerhedsprøve, før de får lov til at udføre deres arbejde i Danmark. I aftes informerede han Folketingets partier om, at udenlandske arbejdstagere nu alligevel igen skal have kontrolleret, om de kan leve op til de sikkerhedskrav, som danske arbejdstagere skal kunne dokumentere, de er uddannet i, før de må trække i arbejdstøjet.

Men det er ikke sket uden sværdslag. I flere måneder kunne offentligheden ikke få at vide, hvem der havde besluttet af fjerne kontrollen med udenlandske arbejdere.

Da Orientering i december i kraft af en aktindsigt endelig kunne dokumentere, at det var besluttet af beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen selv - ja, så ville et politisk flertal uden om regeringen lave reglerne om.

Men det fik ikke ministeren til at give op. I et svar til Folketinget oplyste han så, at Danmark ikke længere må kræve forudgående kontrol med udenlandske ansatte i en række sikkerhedskritiske fag. Det vil EU-kommissionen ikke tillade, skrev ministeren og sendte på den måde aben videre.

Men det passer ikke, kunne en af EUs egne jurister så fortælle her i Orientering. Og efter fornyet politisk pres, har ministeren således nu indvilliget i, i et vist omfang at genindføre kontrollen med udlændinges sikkerhedskvalifikationer, før de udfører sikkerhedskritisk arbejde i Danmark.

Hvor omfattende kontrollen så bliver, og hvordan ministeren har forhindret den indtil nu, har Jesper Tynell set nærmere på:

---

#### INDSLAG:

I slutningen af august sidste år, træffer beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen en beslutning. Han skriver under på et

dokument, der afskaffer al forudgående kontrol med, om udenlandske arbejdstagere, der midlertidigt udfører sikkerhedskritisk arbejde her i landet, overhovedet er kvalificeret til opgaven. "Godkendt af ministeren" - står der under hans underskrift på papiret. Det ved vi nu i kraft af aktindsigt i papirerne.

Men samtidig med at ansatte fra andre EU-lande på den måde får LEMPET kravene, bliver kravene til danske arbejdstageres sikkerhedsuddannelse skærpet. På det tidspunkt står der allerede i arbejdsmiljø-lovgivningen, at de der f.eks. opstiller elevatorer, stilladser eller andre sikkerhedskritiske installationer, skal have et særligt kursus eller uddannelse, som de skal kunne dokumentere ved at fremvise et certifikat. Og - som noget nyt - skal danske bygningsarbejdere fra 1. januar 2008 nu også til at have et særligt certifikat, før de må betjene en såkaldt teleskoplæsser. Selv de erfarne, der har kørt teleskoplæssere i årevis, skal på skolebænken og til eksamen, før de må køre videre.

Hvorfor, det har været nødvendigt at stille det krav til danske bygningsarbejdere, forklarer kontorchef i Arbejdstilsynet, Sonja Jensen i efteråret i Orientering

"Jamen, et er jo fordi, der har været nogle ulykker med brug af det pågældende arbejdsredskab. Det vil sige, at man for at kunne føre en teleskoplæsser skal have et certifikat. Man skal op til en teoretisk og en praktisk prøve for at kunne gøre det lovmedholdeligt. [Og uanset hvor meget erfaring man har, så skal man have certifikatet for at kunne arbejde med det?] Ja, hvis du er - havde jeg nær sagt - er bosiddende her i landet, så skal du efter de danske regler have sådan et certifikat, ja."

Men kravet om at være uddannet til f.eks. at føre en teleskoplæsser gælder efter ministerens beslutning ikke for bygningsarbejdere, der kommer hertil for at arbejde i op til et år fra et af de øvrige lande i EU. Det kan man i oktober måned læse på Arbejdstilsynets hjemmeside.

Her er ikke et ord om beskæftigelsesministerens beslutning. Her står blot, at et nyt EU-direktiv, der trådte i kraft den 1. oktober betyder, at statsborgere fra andre EU-lande, ikke længere skal have en forhåndsgodkendelse fra Arbejdstilsynet for at kunne arbejde på de områder, hvor der i arbejdsmiljøloven er krav om, at man skal have gennemført en særlig uddannelse. Krav, der tidligere har været til mennesker, der f.eks. arbejder med asbest, kører kran og gaffeltruck, arbejder med epoxy, svejsning, arbejder som elevatormontører, stilladsopstiller eller en række andre sikkerhedskritiske erhverv.

Hvis de pågældende kan fremvise et lovpligtigt certifikat fra deres hjemland - uanset om certifikatet kun er baseret på få timers undervisning - vil de fremover være berettiget til at arbejde her i landet. Ja, selv hvis de ikke har et sådan certifikat, vil de lovligt kunne udføre arbejdet i Danmark, hvis de oplyser, at de har 2 års erfaring fra deres hjemland.

Derfor vil Arbejdstilsynet ikke længere kræve, at arbejdstagere fra andre EU-lande skal fremvise certifikater, der lever op til den danske lovgivning. Det bekræfter kontorchef i Arbejdstilsynet, Sonja Jensen:

"Det er tilstrækkeligt, hvis man har og kan udføre sit hverv lovligt i det land, man kommer fra, jamen så anerkender vi det også her i Danmark, og du kan udføre dit hverv lovligt her. [Så I kan ikke stille krav om hvilken uddannelse og hvor grundig den er?] Nej, det går vi ikke ind i."

Da formanden for Stilladsarbejdernes Landsklub, John Ekebjerg Jakobsen, på Arbejdstilsynets hjemmeside læser, at den forudgående kontrol med udenlandske arbejdstageres sikkerhedskvalifikationer på den måde er ophævet, skriver han et brev til regeringen. Han undrer sig over, hvor den beslutning er truffet og er bekymret for, hvad den betyder for sikkerheden på danske byggepladser, forklarer han:

"Det der er vores store frygt, det er jo ikke, at de kommer og arbejder, fordi vi har brug for stilladsarbejdere, men det er, at de folk, der kommer, at de ikke er kvalificerede. Det er til fare for dem selv, det er til fare for håndværkerne. Men i og med, at det er stilladser ude i samfundet, så er det altså også til fare for alle dem, der går forbi stilladserne."

Det kommer også bag på Arbejds miljørådet, at EUs anerkendelsesdirektiv er implementeret i Danmark ved helt at ophæve den forudgående kontrol af ansatte fra andre EU-lande. At beslutningen er truffet af beskæftigelsesministeren er på det tidspunkt endnu ikke offentligt kendt: Arbejds miljørådet beder derfor Arbejdstilsynet om en redegørelse for forløbet fra direktiv til nye regler.

Regler, der nu tilmed kommer bag på politikerne i Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg. Den konservative formand for udvalget, Knud Kristensen, der selv er direktør i et murerfirma, er overrasket over, at udenlandske arbejdere ikke længere kunne fremvise særlige certifikater til f.eks. gaffeltruck og teleskopløssere, siger han i december til Orientering. På det tidspunkt, er der stadig ikke offentlig kendt, at det er beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen, der har besluttet af afskaffe den forudgående kontrol.

"Det er jo noget af det, som vi her i Danmark, og Arbejdstilsynet har sat meget fokus på. Og det er noget af det, som vi de danske virksomheder, der skal vi have vores medarbejdere igennem kurser for at få lov at køre med gaffeltrucks, Manitou-læssere og alt det der. Og derfor kommer det bag på mig, at de ikke er underlagt og skal have de certifikater."

Når de nye regler overrasker medlemmer af Folketinget, skyldes det ikke mindst, at de før de vedtog den lov, der implementerer EU-direktivet i dansk lovgivning, blev forsikret om, den ikke ville slække på sikkerheden på arbejdspladser i Danmark.

Folketingets Uddannelsesudvalg bad f.eks. om skriftlig svar på spørgsmålene:

Hvilke muligheder er der for at sikre kvalitetskontrol af uddannelserne, og hvilke krav kan man stille til uddannelserne? Hvordan foretages vurderingen af, om de uddannelsesmæssige kvalifikationer er sammenlignelige? Og: Hvilke reelle ændringer vil vedtagelsen af lovforslaget betyde?

Efter at have fået svar på disse spørgsmål fra undervisningsminister Bertel Haarder, blev lovforslaget vedtaget af Folketinget i enstemmighed. Ingen stemte imod.

Men sammenligner man undervisningsminister Bertel Haarders svar med teksten i EUs anerkendelses-direktiv, ja, så viser det sig, at svarene i ikke er fyldestgørende.

På spørgsmålet om, hvilke krav man fremover vil kunne stille til uddannelse, svarer ministeren, at det direktivet gør, er at det - og jeg citerer:

"samler grundlæggende betingelser og garantier i eksisterende EF-sektordirektiver og generelle EF-direktiver i ét direktiv. (...) de rammer og regler, der i dag gælder for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (...) opretholdes. (...) vi [har] allerede i dag en velfungerende ordning om gensidig anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer i EU, hvorefter en EU- (...) statsborger ikke kan nægtes adgang til erhvervet, som pågældende er fuldt kvalificeret til at udøve i sit eget land, medmindre danske [myndigheder] konstaterer væsentlige forskelle mellem medbragte kvalifikationer og danske lovkrav til udøvelse af samme erhverv. I givet fald har erhvervsudøver en pligt til at udligne forskellene og forelægge bevis herfor, før den danske myndighed kan udstede det danske autorisationsbevis." CITAT SLUT.



Hvad ministeren IKKE oplyser videre i svaret her er, at kravet om forudgående anerkendelse af uddannelse og certifikater - for en række erhverv - som udgangspunkt helt falder bort. Det sker i de situationer, hvor udenlandske arbejdstagere og virksomheder ikke etablerer sig permanent i Danmark, men kun arbejder her op til et år af gangen.

Fra Folketingets talerstol forsikrer Bertel Haarder endvidere tingets medlemmer om, at - og jeg citerer igen:

"Det er op til medlemsstaterne at afgøre, hvilke lovregulerede erhverv der har en sådan karakter, at man ud fra hensynet til sikkerhed og sundhed ønsker forudgående at kontrollere erhvervsudøverens kvalifikationer. Det er altså op til medlemsstaterne at stille de krav, som skal stilles med hensyn til sikkerhed og sundhed." CITAT SLUT.

Hvad undervisningsministeren her IKKE oplyser om, er at den mulighed for forudgående kontrol, der rent faktisk er omtalt i EU-direktivet, for det første ikke giver mulighed for at kræve, at ansatte fra andre EU-lande har gennemført en uddannelse eller kan fremvise et certifikat. Erfaring er som sagt tilstrækkelig. Og for det andet, nævner ministeren heller ikke i sit svar til Folketinget, at det ikke er tilladt på forhånd at kontrollere en udenlandske arbejdstagers kvalifikationer for at undgå *han selv*, hans kolleger eller forbipasserende på gaden kommer til skade. Kontrollen kan - ifølge direktivet - kun ske, at hensyn til tjenestemodtageren, altså den kunde, der har bestilt arbejdet. I direktivet står der - citat:

"Den forudgående kontrol kan kun foretages, når formålet med kontrollen er at undgå alvorlig skade for tjenestemodtagerens sundhed eller sikkerhed på grund af tjeneste-yderens manglende erhvervsmæssige kvalifikationer" CITAT SLUT.

Hvis det ikke skulle være kommet bag på folketingets medlemmer, at de enstemmigt har vedtaget en lov, der kun giver begrænsede muligheder for at kontrollere udenlandske arbejderes kvalifikationer - ja, så skulle undervisningsminister Bertel Haarder altså fyldestgørende havde informeret dem om begrænsningerne - eller også skulle tingets medlemmer selv have kontrolleret undervisningsministerens svar.

Under alle omstændigheder - viser det sig efterfølgende - at Danmark SLET IKKE gør brug af de begrænsede kontrolmuligheder, der rent faktisk ER vedtaget i både direktivet og i den lov, som Folketinget vedtager. Når det gælder f.eks. stilladsarbejdere og

elevatormontører vil Arbejdstilsynet, som sagt, under ingen omstændigheder kræve forudgående kontrol af deres viden om sikkerhed.

Da vi spørger Arbejdstilsynet hvorfor, får vi at vide, at tilsynet ikke udtaler sig om sagen, før den er færdig med den undersøgelse af sagsforløbet, det nu er blevet bedt om at lave.

Men svaret findes godt gemt i direktivet og nede i bemærkningerne til den danske lov. Her fremgår det, at den begrænsede kontrol kun er lovlig at gennemføre, hvis den eksplicit for hvert enkelt fag er vedtaget ved lov. Og det fremgår, at det ikke er undervisningsministeren og hans lov, det skal stå i. Nej, det er i en lov vedtaget af den ansvarlige ressortminister, som der står. Og ressortministeren er i dette tilfælde beskæftigelsesministeren.

Men da Orientering fremme i december spørger beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen, hvorfor Arbejdstilsynet fra 1. oktober ikke længere har skulle godkende udlændinge, der kører kraner, installerer elevatorer eller stiller stilladser op, før de trækker i arbejdstøjet - ønsker han ikke at stille op til et interview. Efter vi har stillet ham spørgsmålet tre dage i træk, modtager vi i stedet en e-mail, hvor ministeren også udtrykker en vis undren over de nye regler. Han skriver:

"Min holdning er helt klar. Alt arbejde skal naturligvis udføres arbejdsmiljømæssigt forsvarligt her i Danmark. Sikkerhed er det vigtigste for mig. Derfor vil jeg nu bede Arbejdstilsynet om at undersøge sagen, og så vil jeg tage stilling til, om reglerne skal ændres". CITAT SLUT.

Men da vi i slutningen af december endnu en gang henvender os til Arbejdstilsynet og påpeger, at det ifølge loven er ministeren der beslutter, hvad der skal kontrolleres, får vi nu at vide, at tilsynet tidligere på året allerede HAR undersøgt sagen for beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen. Og vi får at vide, at han på den baggrund HAR truffet en beslutning. En beslutning om IKKE at kræve, at udenlandske arbejdstagere på forhånd skal melde deres ankomst - og dermed en beslutning om, at deres kvalifikationer IKKE skal kontrolleres:

"Det har man politisk taget stilling til tilbage i august måned 2007, hvor man besluttede at man ville ikke have anmeldelseskrav på arbejdsmiljøområdet i Danmark. [Og er det beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen, der har truffet den beslutning?] Det vil jo være en beslutning, der er truffet af beskæftigelsesministeren, ja. [Ved ud hvad begrundelsen er for, at beskæftigelsesministeren ikke ønskede et anmeldelseskrav, som altså kunne udløse kontrol af arbejdere, der kommer og f.eks. installerer elevatorer eller sætter stilladser op?] Nej, det kan

jeg ikke svare på. Det er under alle omstændigheder ministerens beslutning, og det er det centrale svar her."

...forklarer pressekoordinator i Arbejdstilsynet, Jakob Hjuler Tamsmark.

Vi henvender os derfor igen til beskæftigelsesministeren for at spørge, hvorfor han traf den beslutning. Men heller ikke det får vi svar på: igen ingen interview.

Derfor begærer vi nu aktindsigt i den redegørelse, som Arbejdstilsynet allerede HAR lavet for ministeren, FØR han traf sin beslutning. Men selvom det er Arbejdstilsynet vi begærer aktindsigt hos, får vi svar fra en helt anden forvaltningsmyndighed, nemlig Beskæftigelsesministeriets departement. Det viser sig senere, at de to myndigheder har aftalt, at det er ministerens politiske sekretariat, der tager sig af sagen.

Det er ikke i tråd med offentligheds- og forvaltningsloven, må vi gøre opmærksom på og får efterfølgende derfor også en mere omfattende aktindsigt i sagen fra den myndighed, vi rettede henvendelse til - nemlig Arbejdstilsynet.

Da vi senere selv henvender os til Beskæftigelsesministeriet og også beder om ministeriets fulde journal på sagen, er en række dokumenter undtaget fra aktindsigt af hensyn til den politiske beslutningsproces, som der står. Spørgsmålet om, vi også kan få adgang til dem, er Folketingets Ombudsmand derfor nu ved at tage stilling til.

Men af de papirer, vi i december får udleveret, kan vi læse hvilke POLITISKE overvejelser beskæftigelsesministeren gjorde sig før han traf sin beslutning. Det fremgår af bilagene til det papir, han i august skriver under på.

I et notat, Arbejdstilsynet har sendt til ministeren, skriver tilsynet om situationen for arbejdstagere, der på nuværende tidspunkt er udstationeret i Danmark. CITAT:

"arbejdstagerne [arbejder] ofte (...) under helt uforsvarlige forhold, fx ankommer de til Danmark med utidssvarende og uegnede tekniske hjælpemidler, fx stiger og stilladser. Arbejdstagerne har typisk ikke modtaget instruktion i at udføre arbejdet forsvarligt, og arbejdsgiveren fører ikke tilsyn med arbejdet og har typisk heller ikke uddelegeret tilsynsforpligtelsen." CITAT SLUT.

Og netop dette notat bliver der udtrykkeligt henvist til, i de overvejer for og imod, som ministeren læser før han træffer sin

beslutning om ikke at kræve forhåndsgodkendelse af udenlandske arbejdstagere. I ministerens beslutningsgrundlag står der - og jeg citerer:

"Arbejdstagersiden vil formentlig argumentere med, at den manglende forhåndsgodkendelse vil medføre 'arbejds miljødumpning'. Dette synspunkt underbygges af AT's 'Notat om arbejdsmiljøproblemer for udenlandske arbejdstagere'. (...)

På den anden side er der med (...) statsministerens nylige udmelding lagt op til, at tjenesteydernes fri bevægelighed skal lattes i en tid med mangel på arbejdskraft. (...) Hvis Danmark stillede krav om forhåndsgodkendelse ved de EU-anmeldte arbejdsmiljøuddannelser, ville det betyde, at man opretholdt status quo, og at anerkendelses-direktivet reelt ikke fik nogen betydning." CITAT SLUT.

Det er altså på baggrund af denne afvejning af sikkerhed på arbejdspladsen overfor hensynet til tjenesteydernes fri bevægelighed indenfor EU, at Claus Hjort Frederiksen i august måned beslutter, at Danmark IKKE skal stille krav om, at visse udenlandske arbejdstagere skal bestå en sikkerhedsprøve, før de får lov at arbejde her i landet.

En POLITISK beslutning, som et flertal i Folketinget nu viser sig at være uenig i. Bent Bøgsted fra Dansk Folkeparti siger, at partiet ønsker at lave loven om:

"Som det er nu, hvor det kommer frem, at ministeren har truffet en beslutning, som måske ikke lige falder i god jord blandt Folketingets partier, så må vi jo så tage det derfra. [Men der er I så villige til at stemme for et lovforslag, også hvis det er et flertal udenom regeringen, der skal til?] Helt sikkert. Vi redder ikke ministeren på det her, hvis han får Socialdemokratiet og SF imod sig i det spil der."

Og det får han. Et flertal af partier uden om regeringen bestående af Enhedslisten, SF, Dansk Folkeparti og Socialdemokraterne siger kort før jul til Orientering, at de er villige til at bruge direktivets muligheder for indføre adgangsprøver for udenlandske arbejdstagere.

MEN: Midt i januar skriver Claus Hjort Frederiksen så i et svar til Folketingets medlemmer, at Danmark slet ikke KAN gøre brug af EU-direktivets muligheder for at stille krav til, at f.eks. stilladsarbejdere skal op til en prøve, før de må sætte stilladser på over 3 meter op her i landet.

I direktivet står der - som sagt - at kontrollen kun kan indføres, hvis den skal beskytte tjenesteydelsesmodtagerens - altså kundens - sundhed eller sikkerhed. Og det er det, ministeren mener, at Danmark vil få "juridiske vanskeligheder ved at løfte bevisbyrden for", som har skriver.

Her skriver Claus Hjort Frederiksen, at det er den "gældende retstilstand i EU (...) at der ikke stilles krav om egentlig stilladsuddannelse. Danmark vil derfor formentlig ikke kunne komme igennem med (...), at det vil kunne skade tjenestemodtagerens sikkerhed og sundhed ikke (...) at kræve en forhåndsgodkendelse (...) når (...) EU-borgere stiller stilladser op" CITAT SLUT.

Selvom undervisningsminister Bertel Haarder FØR implementeringsloven blev vedtaget FORSIKREDE Folketinget om, at det er helt op til de enkelte medlemsstater SELV at afgøre, i hvilke erhverv man ønsker forudgående at kontrollere de ansattes kvalifikationer - og selvom et flertal uden om regeringen ønsker at gøre brug af denne mulighed - ja, så meddeler beskæftigelsesministeren altså nu, at det slet IKKE kan lade sig gøre af hensyn til EUs regler.

Men jurist og kontorchef i EU-parlamentet, Poul Runge Nielsen, forklarer herefter i Orientering, at det nærmest forholder sig lige omvendt:

"Sådan som direktivet er formuleret, og sådan som retstilstanden er ifølge EU-retten, så er arbejdsmiljøhensyn jo netop et af de formål, som man anerkender som værende beskyttelsesværdige. Også fordi arbejdsmiljøhensyn varierer utrolig meget fra medlemsstat til medlemsstat. Altså hvis du spørger efter en ren juridisk vurdering, så er det jo noget, der giver medlemsstaterne en forholdsvis vid skønsbeføjelse. Det er der efter min opfattelse ikke nogen tvivl om. [Det vil sige, at du alt i alt vurderer, at et flertal i landets lovgivende forsamling, Folketinget, har vide beføjelser til at beslutte sig for, om de vil gøre brug af den her undtagelsesbestemmelse eller ej, fordi der er tale om et arbejdsmiljøspørgsmål?] Ja, der må være tale om rimelig vide skønsbeføjelser der. [Og hvem er det så, der skal afgøre, om de skal bruges? Er det et flertal i Folketinget eller er det ministeren?] Ja, det er et flertal i Folketinget."

Vi giver nu endnu en gang beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen mulighed for at svare. Men selvom vi i flere måneder løbende har henvendt os, lykkes det heller ikke denne gang at få et interview med ministeren.

Det lykkes til gengæld en hel række af faglige organisationer at få foretræde for Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg. Og her

forklare den LOVGIVENDE forsamling, hvorfor de mener, at reglerne bør være.

Og så pludselig - i aftes - meddelte beskæftigelsesministeren på et møde tingets partier, at det alligevel GODT kan lade sig gøre at kræve forudgående kontrol af personer fra andre EU-lande, der udfører sikkerhedskritisk arbejde i Danmark.

Ja, faktisk vil Claus Hjort Frederiksen - på opfordring fra partierne - nu hurtigst muligt fremsætte et lovforslag, der skal indføre en sådan kontrol. Fremover skal det i en række fag kræve en forhåndsgodkendelse at arbejde i Danmark. Og den bliver kun givet - skriver ministeren i et notat - "hvis den pågældende EU-borger har tilnærmelsesvis lige så gode kvalifikationer som den danske uddannelse giver. (...) Hvis (...) ikke (...) skal tjenesteyderen have mulighed for at aflægge en egnethedsprøve"  
CITAT SLUT.

Helt præcis, hvordan kontrollen skal foregå - og hvad der skal betragtes som 'tilnærmelsesvis lige så gode kvalifikationer' - får vi formentlig mere at vide om, når lovforslaget bliver fremsat.

---

#### STUDIEVÆRT:

Det sagde Jesper Tynell

De nye regler kommer til at gælde f.eks. stilladsarbejdere, teleskopløssere og elevatormontører - men udlændinge, der arbejder med epoxy, isocyanater og styrén vil fortsat ikke få kontrolleret, om de har de sikkerhedskvalifikationer, der svarer til dem, danske arbejdstagere SKAL kunne dokumentere.

## BILAG 4

### **DOKUMENTERNE FLØD MELLEM SFI OG BESKÆFTIGELSESMINISTERENS CHEFER**

Indslag bragt i Orientering på P1 d. 15. maj 2009

<http://www.dr.dk/P1/orientering/indslag/2009/05/15/183733.htm>

#### STUDIEVÆRT:

Når beskæftigelsesministeren bestiller en evaluering af sin egen politik hos SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd - ja, så flyder udkast, konklusioner og forslag til rettelser frem og tilbage mellem SFI og ministerens ansatte - OGSÅ til ministerens kontorchefer og chefkonsulenter.

Det ka' Orientering nu dokumentere.

Det var derfor ikke sandt, da finansminister Claus Hjort Frederiksen - som en af sine sidste gerninger som beskæftigelsesminister - oplyste Folketinget om, at kun to særligt udpegede medarbejdere havde haft adgang til den bunke af dokumenter, de udvekslede med SFI, mens SFI skrev en evaluering af regeringens såkaldte 300-timersregel. En regel, der fratager visse kontanthjælpsmodtagere deres indkomst.

Ministerens folk hemmeligholdt i første omgang de mange papirer i sagen, da vi ville undersøge om regeringen havde forsøgt at påvirke SFIs konklusioner. Men da vi kunne påvise flere og flere af dokumenternes eksistens, gik ministerens medarbejdere i flere omgange ind og slettede dem i Arbejdsdirektoratets journalsystem.

Claus Hjort Frederiksens medarbejdere har under forløbet fastholdt, at det var lovligt at tilbageholde og senere slette dokumenterne fra journalsystemet. Men nye dokumenter viser nu, at ministerens folk hele tiden har vidst, at betingelserne for at gøre det, ikke har været til stede.

Jesper Tynell fortæller her endnu et kapitel i sagen om Beskæftigelsesministeriet og SFIs bestræbelser på at afskære offentligheden fra at kontrollere, hvordan de samarbejder, når SFI skriver udredninger for ministeren.

---

#### INDSLAG:

Er det rigtigt, at ministerens ansatte har slettet 58 sagsakter fra Arbejdsdirektoratets journalsystem? Sagsakter, som er sendt

til og fra SFI, mens SFI skrev en evaluering af beskæftigelsesministerens 300-timersregel for ministeren selv?

Da finansminister Claus Hjort Frederiksen den 1. april er kaldt i samråd for at svare Folketinget på det spørgsmål - bekræfter han, at det er tilfældet.

De 58 sagsakter er slettet, fordi de aldrig burde have været journaliseret, forklarer han.

Slettet - fordi de - ifølge Claus Hjort Frederiksen - slet ikke har været sendt til og fra ministeriet eller Arbejdsdirektoratet - men derimod sendt personligt til og fra to af ministerens ANSATTE i Arbejdsdirektoratet. To medarbejdere, der under forløbet har været medlemmer af SFIs følgegruppe til undersøgelsen - og dermed været så tæt tilknyttet SFI, at de papirer de har sendt og modtaget på deres kontorer i Arbejdsdirektoratet virkeligheden slet ikke tilhører direktoratet - men stadig skal betragtes som SFIs interne papirer.

Derfor har offentligheden aldrig haft ret til at se dem - og ministerens ansatte har lovligt kunne gå ind og slette dem, oplyste Claus Hjort Frederiksen Folketingets medlemmer:

*"De slettede sagsakter, som dette samråd handler om, er interne arbejdsrapporter i SFI. Det er dokumenter, der er udvekslet mellem medlemmer af SFIs følgegruppe. De er således ikke omfattet af aktindsigt."*

På det tidspunkt - den 1. april - ved hverken vi eller de folkevalgte politikere, om ministeren har ret i - at det ALENE er de to ansatte i Arbejdsdirektoratet - som har været tilknyttet SFIs følgegruppe - der har set papirerne.

Men forud for samrådet, har mediejurist ved Journalisthøjskolen, Oluf Jørgensen, her i programmet gjort gældende - at det under alle omstændigheder er ulovligt, når ministerens folk har slettet dokumenter i det offentlige journal-system. Og det uanset, om det er rigtigt, at de i første omgang skulle være havnet der ved en fejl.

*"En myndighed må ikke slette oplysninger. Der skal være mulighed for, at offentligheden kan kontrollere, hvilke oplysninger der har været registreret og hvilken praksis, der har været ved en myndighed. Og derfor må sporene ikke slettes. De må værsgo' udlevere dokumenterne."*

Vi har forud for samrådet fortalt, at vi tidligere - i forbindelse med kommunalreformen - kunne dokumentere, at Claus Hjort Frederiksens ministerium har bestilt en undersøgelse hos



Arbejdsmarkedsstyrelsen, der SKULLE komme frem til ET bestemt resultat - for på den måde bane vej for ministerens politik.

Når vi overhovedet er interesserede i at se, hvad SFIs og ministerens medarbejdere har SENDT til hinanden - i forbindelse med rapporten om 300-timersreglen, er det fordi vi også har ku påvise, at denne rapport fra SFI, på afgørende punkter forskønner virkeligheden eller er direkte misvisende.

Om det KAN skyldes indflydelse fra ministerens medarbejdere - ved vi ikke. Men det er stadig i offentlighedens interesse at få afklaret - netop i disse dage, hvor rapportens konklusioner spiller en central rolle i Folketingets behandling af regeringens forslag, om at udvide 300-timers-reglen til at omfatte en bredere gruppe af kontanthjælpsmodtagere. Et lovforslag, der skal stemmes om inden Folketinget om to uger går på sommerferie.

I et forsøg på alligevel få dokumenterne genskabt og udleveret - har vi derfor forud for samrådet oplyst Beskæftigelsesministeriet om, at vi ønsker at få sagen indbragt for Folketingets Ombudsmand.

Men det undgår ministeren i første omgang. For uanset, at Claus Hjort Frederiksen oplyser, at offentligheden ikke har RET til at se papirerne - og at det var lovligt at slette dem fra journalen - så vælger han på samrådet den 1. april at lægge en bunke papirer frem på bordet foran sig. Papirer, som samme dag også modtager med bud her i DR Byen.

*"Jeg har jo ingen interesse i, at der kan dannes myter om, at vi bestiller uafhængige forskningsinstitutioner til at levere forudbestemte resultater, der støtter regeringens politik. Vi har lavet en fejl i journaliseringen. Det fremstår som om, det så at det så har medført, at vi har noget at skjule. Det har vi ikke, for det ligger her på bordet."*

Om det nu også ER de slettede sagsakter, ministeren lægger på bordet - har vi ingen dokumentation for.

Men vi kan se to ting: Mens ministerens medarbejdere ifølge journalerne har slettet 58 dokumenter - så har vi kun fået 53 dokumenter udleveret. Altså 5 sagsakter færre.

Og ser vi nærmere på akt-numrene, så er det kun nogle af de nu udleverede sagsakter, hvis numre overhovedet passer med de slettede dokumenters aktnumre. 34 af de akt-numre, vi kan dokumentere er slettet - opstræder slet IKKE i den bunke papirer, ministeren har udleveret.

Vi har derfor spurgt Beskæftigelsesministeriet, om der findes en forklaring - og hvor resten af de slettede dokumenterne befinder sig?

Ministeriet oplyser nu i et venligt brev, at det forventer at kunne svare på disse spørgsmål inden fredag d. 29. maj. Det er den dag Folketinget går på sommerferie - og til den tid, HAR partierne stemt om den nye lov, der blandt andet med afsæt i SFIs konklusioner.

Her og nu må vi derfor nøjes med de papirer, som Claus Hjort Frederiksen altså HAR valgt at lægge på bordet.

Og DE viser med al tydelighed, at de slettede dokumenter IKKE kun har været sendt mellem SFI og Arbejdsdirektoratets to medlemmer af SFIs følgegruppe - sådan som ministeren og hans ansatte siden oktober måned sidste år har fastholdt og gentaget som begrundelse for at holde dokumenterne hemmelige og siden slette dem.

Ta'r vi f.eks. det øverste dokument i bunken - er der tale om e-mail, der hverken sendt til eller fra SFI - men er sendt fra en ansat i Arbejdsdirektoratet og over til lederen af Claus Hjort Frederiksens Politiske Sekretariat i Beskæftigelsesministeriet. E-mailen og det vedhæftede bilag handler om, HVAD SFI skal have til opgave at se nærmere på i den på det tidspunkt kommende undersøgelse af 300-timers-reglen.

Hvis vi af hensyn til de involverede embedsmænd fjerner deres efternavne, lyder teksten:

"Kære Nicolaj. Hermed dit udkast med røde tilføjelser. God weekend." (akt 28)

Det burde være en smal sag at konstatere, at denne sagsakt, som SFI hverken har skrevet eller her har modtaget - under INGEN omstændigheder kan betragtes som intern post på SFI, sådan som Claus Hjort Frederiksen og hans ansatte hele tiden har oplyst. De handler om SFIs undersøgelse, ja, men SFI er hverken afsender eller modtager.

Bladrer vi videre ned bunken, finder vi en e-mail som rigtig nok er sendt af en af Arbejdsdirektoratets to følgegruppemedlemmer til SFIs forsker - og handler om, hvordan SFI skal modtage de data vedrørende kontanthjælpsmodtagere, som ministeriet skal levere til undersøgelsen. Men som modtager af denne (akt 150) og flere andre af de slettede sagsakter (akt 184, 187) står også en af kontorcheferne i Arbejdsdirektoratet - som altså ikke er medlem af SFIs følgegruppe. Det er i øvrigt præcis den samme kontorchef, som

i over et halvt år overfor for Orientering har fastholdt, at dokumenterne ALENE har været tilgængelige for direktoratets to følgegruppemedlemmer - til trods for, at han altså selv personligt også har modtaget flere af sagsakterne.

Længere nede i bunken ligger et notat fra SFI, der handler om - som der står -

"hvordan vi hensigtsmæssigt kan strukturere surveydataene"

En af Arbejdsdirektoratets to følgegruppemedlemmer besvarer dagen efter SFIs henvendelse ved at forklare, at Anne - en chefkonsulent i Arbejdsdirektoratet under ministeren - skal inddrages i sagen:

"Vi kigger på det. Jeg har også sendt det til Anne (...). Men på grund af påskeferie melder vi nok først tilbage tirsdag efter påske." (akt 177)

En chefkonsulent i direktoratet under ministeren - får altså videresendt dokumenter modtaget fra SFI, selvom hun ikke er medlem af følgegruppen. Det VED ministerens medarbejder her - hun har selv sendt dokumenterne videre - og det oplyser hun også helt tydeligt SFI om.

Ja, ud over hvad man kan læse i selve teksten - så, står chefkonsulenten også klart og tydeligt i modtagerfeltet på denne e-mail (akt 177) og på flere andre af de sagsakter (akt 178, 184, 187, samt 141 og 143 som bliver videresendt), som ministerens folk har slettet. Chefkonsulenten står f.eks. også som modtager af den tilbagemelding SFI efter påske får på sit notat om struktureringen af datamaterialet.

SFI får ligefrem besked om, at chefkonsulenten Anne også vil være til stede, når de to følgegruppemedlemmer holder møde med SFI i direktoratets egne lokaler. I en e-mail til SFI skriver en af direktoratets to følgegruppemedlemmer f.eks.:

"Jeg har nu booket en tid til onsdag den 22. kl. 13 i det sædvanlige lokale ved kantinen. Anne (...) deltager også." (akt 133)

Både chefkonsulenten og to kontorchefer under ministeren i Arbejdsdirektoratet står i det hele taget som modtagere af både SFIs udkast og de forslag til rettelserne i teksterne, som direktoratets to ansatte i følgegruppen sender frem og tilbage til SFI.

Det gælder da SFI en måned før den endelige rapport går i trykken, får tilsendt en lang liste med forslag til rettelser, tilføjelser

og ændrede formuleringer i det udkast til rapportens sammenfatning af resultaterne, som SFI først har skrevet. (akt 184)

Cheferne under ministeren står også som modtagere, da de ansatte i Arbejdsdirektoratet et par uger før undersøgelsen skal offentliggørelse har SFIs pressemeddelelse til gennemsyn og kommentering - og påpeger hvad der bør ændres i teksten inden den bliver sendt ud. (akt 187)

De rettelser og ændringer, ministerens folk foreslår og også får indført i SFIs rapport og pressemateriale, er - ifølge de papirer vi FORELØBIGT har fået udleveret - øjensynligt uangribelige og fagligt velbegrundede.

Men dokumenterne viser med al tydelighed, at når beskæftigelsesministeren bestiller en evaluering af sin egen politik hos SFI - ja, så flyder udkast, konklusioner og forslag til rettelser frem og tilbage mellem SFI og ministerens ansatte - OGSÅ til ministerens kontorchefer og chefkonsulenter. De står simpelthen klart og tydeligt som modtagere øverst på papirerne.

Og dermed har de samme chefer ikke kunne undgå hele tiden at vide, at sagsakterne VAR tilgængelige for andre end SFI og Arbejdsdirektoratets to følgegruppemedlemmer.

Og de har heller ikke ku' undgå at vide, at papirerne dermed altså IKKE kan betragtes som INTERNE papirer på SFI, sådan som de og ministeren har fortalt offentligheden - når de skulle forklare, hvorfor de først hemmeligholdt og senere slettede en 58 sagsakter vedrørende SFIs undersøgelse fra direktoratets journalsystem.

"Andre medarbejdere må IKKE have adgang til disse dokumenter. I så fald mister de deres interne karakter" (bilag 8)

- det skriver Beskæftigelsesministeriet SELV i et af sine svar til Orientering. Et ordret citat fra en principiel afgørelse, Ombudsmanden har truffet - og som derfor er gældende ret (FOB 1994.401).

Når der nu er kommet nye oplysninger i sagen - betyder det derfor, ifølge mediejurist ved Journalisthøjskolen, Oluf Jørgensen, at ikke alene de NU udleverede sagsakter - men også ministeriets og direktoratets ØVRIGE sagsakter sendt til og fra SFI, mens undersøgelsen blev lavet - ifølge offentlighedsloven - nu SKAL og hele tiden har skulle udleveres. Også de rapportudkast,

mødereferater m.m. som slet ikke har været journaliseret og siden slettet, forklarer han:

*"De burde være udleveret, når der bliver anmodet om aktindsigt. [Hvorfor burde de være udleveret, når de er sendt til følgegruppemedlemmer og fra følgegruppemedlemmer?] Det der er afgørende er, at dokumenter også er sendt til kontorchefer og andre i Arbejdsdirektoratet. Dermed er dokumenterne ikke kun udvekslet internt - de er ikke holdt som interne dokumenter - i følgegruppen, men er gået videre til Arbejdsdirektoratet. Og det betyder, at alle dokumenter der har været udvekslet i denne sag mellem SFI og følgegruppen, reelt har været udvekslet mellem SFI og Arbejdsdirektoratet og dermed er omfattet af aktindsigt.*

*[Så du mener, at de dokumenter, vi endnu ikke har fået udleveret, OGSÅ bør være omfattet af aktindsigt og bør udleveres, når nu papirerne her ser ud, som de gør?]*

*Ja, det mener jeg. Konstruktionen er faldet til jorden. Der har ikke været tale om en reel adskillelse mellem følgegruppen og Arbejdsdirektoratet. Og så kan man ikke påstå, at fordi man kan finde nogle dokumenter, der kun har været udvekslet mellem medlemmer af den såkaldte følgegruppe, at så skal de holdes ude fra aktindsigt. Konstruktionen er faldet. Der er tale om ekstern kommunikation og dermed gælder offentlighedslovens regler.*

*[Vil det sige, at det under alle omstændigheder har været ulovligt først at hemmeligholde papirerne og siden i flere omgange af slette dem, efterhånden som vi kunne påvise deres eksistens?]*

*Ja, det har været i strid med Offentlighedsloven, at dokumenterne er blevet hemmeligholdt og hele konstruktionen med en ad hoc myndighed har karakter af at være en pseudo-konstruktion.*

*[Jeg synes lige, vi skal høre, hvad daværende beskæftigelsesminister, Claus Hjort Frederiksen, oplyste Folketinget om, da han offentliggjorde papirerne her:]*

*'I den konkrete sag, har det været afgørende, at ingen uvedkommende har kigget på den sag, hvor SFIs interne akter var journaliseret. Det viser den elektroniske sags historik. Og dokumenterne må derfor efter en konkret vurdering fortsat betragtes som SFI-interne dokumenter. Havde andre kigget i sagen, ville de ikke længere være SFIs interne dokumenter.'*

*[Oluf Jørgensen, er det korrekt, hvad finansminister Claus Hjort Frederiksen oplyste Folketinget om her?]*

*Ministeren undgår at oplyse, hvad der er helt centralt i sagen, at kontorchefer og andre i Arbejdsdirektoratet har fået direkte TILSENDT - pr. mail - væsentlige dele af dokumenterne. Derfor har de jo så at sige ikke haft brug for at kigge i journalen. Det er der jo ingen grund til, når de havde i deres egen mail-post disse dokumenter, som de havde brug for at studere. Man kan ikke påstå, at der er tale om en intern kommunikation i en følgegruppe."*

Det siger mediejurist Oluf Jørgensen altså - ALENE fordi chefer under beskæftigelsesministeren står i modtagerfeltet på en række af de nu udleverede dokumenter.

Men går vi længere ned i bunken af papirer, som Claus Hjort Frederiksen har lagt på bordet, så er der også andet der - ifølge Oluf Jørgensen - yderligere kun kan føre til samme konklusion.

Ombudsmanden har i en afgørelse fra 1989 (FOB 1989.175) slået fast, at papirer heller ikke kan betragtes som interne i en arbejdsgruppe, hvis f.eks. et ministeriums repræsentant i gruppen er underlagt INSTRUKTION fra sine overordnede i ministeriet, når han eller hun skriver dokumenter til gruppen.

Da SFI - ifølge en af de ellers slettede sagsakter - spørger en af direktoratets medlemmer af følgegruppen, om SFI skal la' kontanthjælpsmodtagere i den såkaldte matchgruppe 5 tælle med i statistikken eller ej, så svarer direktoratets medarbejder i en e-mail:

*"Umiddelbart ser jeg ingen grund til at udelukke 5'erne da de formodentlig også har fået et varslingsbrev. Men det skal lige vendes med Anne (...) og hun kommer først kl. 11." (akt nr. 164)*

Anne er - som tidligere nævnt chefkonsulent i Arbejdsdirektoratet under ministeren - og derfor siger mediejurist Oluf Jørgensen:

*"Det er jo er klart eksempel. Udtrykket 'jeg skal lige vende med...' og så ved vi, at det er chefkonsulenten i Arbejdsdirektoratet, der her tænkes på. Jamen, når man lige skal vende det med chefkonsulenten - den pågældende medarbejder skal lige være sikker på, hvad vedkommende må mene om et spørgsmål, et konkret spørgsmål i denne sag - det viser, at der reelt er tale om en instruktionsadgang. Og dermed tydeliggøres det jo, at betingelserne for intern kommunikation for at undgå aktindsigt ved at sige, at der er tale om en intern kommunikation i følgegruppen, betingelserne*

*er ikke opfyldt og dermed falder konstruktionen endnu klarere."*

I det hele taget, er det vanskeligt at se, hvad de fleste dokumenter i bunken overhovedet har at gøre med arbejdet i den følgegruppe, som ifølge SFI også består af personer fra KL og AKF. Ud af de 53 sagsakter, som Claus Hjort Frederiksen har valgt at lægge på bordet, er det kun 4 dokumenter (akt 135, 142, 143, 183), der også er sendt til de to følgegruppemedlemmer, der kommer fra KL og fra AKF. Ud over disse fire e-mails, er resten af papirerne ALENE sendt mellem SFI og beskæftigelsesministerens folk.

Heriblandt er også indkaldelser til møder - ALENE mellem SFIs forskere og ministerens medarbejdere (akt 132, 133, 139, 149). Når SFI har skrevet udkast til et spørgeskema, der lægger sporene ud for, hvad de kontanthjælpsmodtagere, det hele handler om, overhovedet skal spørges om - og ikke spørges om - ja, så bliver skemaet først diskuteret mellem SFI og ministerens ansatte i enerum - uden andre er til stede.

Faktisk indkalder SFI også selv til nogle af disse møder. F.eks. skriver SFIs forsker i en e-mail til Arbejdsdirektoratet, tidligt i forløbet:

*"Hermed 1. udkast til skemaet. (...) Jeg forestiller mig, at vi kunne mødes fx tirsdag kl. 10 eller engang onsdag efter kl. 10.30, altså blot Jer og Anders og mig selv. (...) vi kunne indkalde til et følgegruppemøde fx. fredag eller mandag, hvor de eksterne medlemmer også deltager."  
(akt 132)*

Den omtalte Anders er forskningsleder på SFI. Han og SFIs forsker på sagen mødes altså alene med ansatte under beskæftigelsesministerens for at diskutere, hvilke spørgsmål der skal rejses og hvilke der skal streges ud, når SFI evaluerer ministerens politik.

Uanset om det er styrke eller en svaghed for troværdigheden af den endelige rapport, så er det under alle omstændigheder ikke i overensstemmelse de forklaringer, som SFIs direktør Jørgen Søndergård tidligere er kommet med i sagen her i Orientering. Jørgen Søndergaard har oplyst offentligheden om, at der netop SIDDER eksterne følgegruppemedlemmer med til møderne med ministeriet, for at forhindre politisk styring af resultaterne:

*"Ved at vi sørger for at den drøftelse, den finder sted i et forum, hvor det ikke bare er en dialog mellem vores forskere og nogle ansatte i et ministerium, men der faktisk også er*

*repræsentanter fra - det kan være fra fagbevægelsen, det kan være fra kommuner, det kan være andre eksperter - så det er en gruppe, der samles om at drøfte de her ting - det er for mig at se en garant for, at det foregår på et sagligt grundlag og ikke bliver inficeret af nogen politiske hensyn og ønsker."*

Det hører med, at SFI i skriftlige svar til Orientering indtil nu OGSÅ har oplyst offentligheden om, at:

*"Der er ikke sendt rapportudkast til Arbejdsdirektoratet før den endelige udgave af rapporten forelå.(...)*

*SFIs troværdighed og uafhængighed i relation til udredninger skal være absolut, og derfor har rekvirenter af undersøgelsesrapporter netop ikke adgang til at kommentere eller korrigere i udkast." (brev fra SFI af 13. august 2008)*

Og SFIs direktør Jørgen Søndergaard har efterfølgende forklaret, at de "ideudkast (...) og (...) foreløbige undersøgelsesresultater" (brev fra SFI af 1. september 2008) som SFI senere har medgivet, at to ansatte i Arbejdsdirektoratet HAR fået tilsendt - KUN er sendt til DEM personligt som følgegruppemedlemmer - og IKKE til andre af beskæftigelsesministerens medarbejdere - NETOP for at afskære offentligheden fra at have ret til at se SFI og ministerens folk over skulderen:

*"Som hovedregel er hverken vi eller ministeriet jo interesserede i at dokumenterne, de bliver gjort tilgængelige for en bredere offentlighed, før det er færdigt. Og det er jo det, der er baggrunden for at diskussionerne undervejs foregår i en følgegruppe, det er en... det er et lukket forum, hvor fagfolk kan diskutere med hinanden, men vi fremsender det først officielt til ministeriet, når rapporten er helt færdig. Det er præcis fordi, det er først fra det tidspunkt, den er omfattet af Offentlighedsloven, og derfor bliver tilgængelig for en bredere offentlighed."*

Men nu vi ved altså, at følgegruppen IKKE - er et lukket forum. Men at kontorchefer og chefkonsulenter under ministeren løbende har modtaget SFIs udkast til spørgeskemaer, konklusioner, rettelser osv. Ja, ligefrem har siddet med på møderne, når SFIs forskere er mødtes med ministerens ansatte bag lukkede døre.

Og det har SFI hele tiden været klar over, viser den bunke papirer, vi nu foreløbig har fået udleveret.

SFIs forsker sender f.eks. en indkaldelse til et møde. Tydeligvis ikke et møde i følgegruppen, men i en arbejdsgruppe, som alene



består af SFI og ministerens folk. I emnefeltet står der "Møde i arbejdsgruppen om spørgeskemaet" - og SFIs forsker skriver:

"Kære alle

Jeg indkalder til det 2. møde i vores arbejdsgruppe om spørgeskemaet. (...)

Hvis I vil have Anne (...) med, inviterer I hende blot med.

Jeg udsender 2. udkast til skemaet mandag formiddag." (akt 139)

En senere mødeindkaldelse fra SFI - starter med ordene - "Kære (...) Anne" (akt 141) - og vidner om, at SFI også ligefrem SELV inviterer chefkonsulenten i Arbejdsdirektoratet under beskæftigelsesministeren med - denne gang til et af de få møder i netop følgegruppen, hvor en person fra AKF også deltager.

Ja, SFI beder ligefrem i en mail om, at udkast til, hvad kontanthjælpsmodtagerne skal spørges om og ikke spørges om i undersøgelsen, bliver VIDERESENDT til netop chefkonsulenten, der således kan læse med, kommentere og komme med rettelser (akt 143).

Dermed sørger SFI altså selv for, at dokumenterne kommer ud til en bredere kreds end det lukkede forum, som SFIs direktør Jørgen Søndergaard ellers har forklaret, at følgegruppe-møder og papirer bliver holdt indenfor.

Når SFI i snart et år har afvist at lade offentligheden se netop disse dokumenter med henvisning til, at de alene var forbeholdt medlemmer af følgegruppen - ja, så er det altså sket samtidig med, at SFI i papirerne hele tiden har ku' se, at SFI selv og ikke mindst de ansatte i Arbejdsdirektoratet har sørget for, at dokumenterne blev sendt videre til chefer under beskæftigelsesministeren. Det står simpelthen i øverst oppe på de enkelte sagsakter.

For at få resten af papirerne udleveret, er det snart 8 måneder siden, vi ankede SFIs afslag på aktindsigt til Velfærdsministeriet. Men Velfærdsministeriet har endnu ikke svaret og er helt holdt op med at reagere på vores både skriftlige rykkere og telefoniske henvendelser. Dermed har Velfærdsministeriet i praksis nu i 8 måneder forhindret os i at bringe SFIs afslag på aktindsigt videre til Ombudsmanden - og dermed forhindret os i, at få syn for sagn for, om og hvordan ministerens folk har været med til at påvirke SFIs undersøgelse og konklusioner.

Men med de NYE dokumenter - vi foreløbig modtaget fra Beskæftigelsesministeriet - kan SFI ikke længere undslå sig for at skulle udlevere samtlige de papirer, SFI har sendt til og fra ministerens medarbejdere, mens rapporten om 300-timersreglen tog form. Det påpeger mediejurist ved Journalisthøjskolen, Oluf Jørgensen:

*"De har kunne se, at dokumenter gik videre til kontorchefer og andre i Arbejdsdirektoratet. Og dermed må SFI vide, at dokumenterne reelt er afgivet til Arbejdsdirektoratet. Og så kan SFI ikke påstå, at der er tale om intern SFI-kommunikation. Der er sådan set grund til at - da sagen jo er vigtig - så er der grund til, at få kuglegravet det hele. Og det må jo kunne lykkes. Vi har to myndigheder på banen. Vi har SFI og vi har Arbejdsdirektoratet, og hvis ikke man kan finde dokumenterne det ene sted, så må man kunne finde dokumenterne det andet sted og dermed få dem lagt frem til offentligheden."*

---

#### STUDIEVÆRT:

Det sagde mediejurist ved Journalisthøjskolen, Oluf Jørgensen.

Jesper Tynell havde produceret dette indslag - og det var Michael Christophersen, der lagde stemme til citaterne fra de mange dokumenter.

Orientering ville gerne have givet finansminister Claus Hjort Frederiksen, SFIs direktør Jørgens Søndergård og Arbejdsdirektoratet lejlighed til at komme med deres udlægninger af sagen - give dem mulighed for eventuelt at korrigere vores fremstilling.

Men de har alle takket nej til at medvirke. De ønsker ikke at stille op og svare på de spørgsmål, vi har tilsendt dem skriftligt i løbet af ugen.

På Orienterings hjemmeside kan man høre de tidligere indslag om indholdet af SFIs rapport om 300-timers-reglen og om HVORDAN det lykkes at finde ud af, at Arbejdsdirektoratet først hemmeligholdt og senere i flere omgang slettede en del af de omtalte sagsakter fra den sit journalsystem.

Indslagene er samlet på under temaet med overskriften "Misbrug af 300-timers-reglen". Og adressen er som altid: [dr.dk/orientering](http://dr.dk/orientering)

## BILAG 5

### **MINISTERS FOLK SLETTER SPOR OG SAGSAKTER OM MISVISENDE SFI-RAPPORT** Indslag bragt i Orientering på P1 d. 18. marts 2009

<http://www.dr.dk/P1/orientering/indslag/2009/03/18/163926.htm>

#### STUDIEVÆRT:

Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksens medarbejdere har i de senere måneder slettet 58 sagsakter fra Arbejdsdirektoratets journaler. Papirerne er væk - og ikke længere i myndighedernes besiddelse.

De nu slettede dokumenter kunne formentlig ellers have vist, hvilken indflydelse Claus Hjort Frederiksens ansatte har haft - eller IKKE har haft - på SFIs evaluering af regeringens 300-timers-regel. En evalueringsrapport, som har vist sig på afgørende punkter at forskønne virkeligheden og være direkte misvisende - i sin beskrivelse af, hvad der sker, når en gift kontanthjælpsmodtager får lukket for udbetalingen af penge, hvis ikke han eller hun har haft et almindeligt lønnet arbejde i mindst 300 timer indenfor de sidste to år.

I første omgang holdt Arbejdsdirektoratet de nu slettede dokumenter hemmelige for Orientering. Men efterhånden som vi har kunnet påvise flere og flere af dokumenternes eksistens, er ministerens medarbejdere gået ind og har slettet dem i journalen.

En jurist med medie-jura som speciale mener, at Claus Hjort Frederiksens folk dermed - ikke bare på ét - men på en hel stribe punkter - har forbrudt sig mod Offentlighedsloven. Altså ulovligt forhindret offentligheden i at kontrollere regeringens arbejde.

Beskæftigelsesministeriet bekræfter, at brevvekslingen med SFI er slettet, men mener, det er helt på sin plads.

Jesper Tynell fortæller her historien om et halvt års tovtrækkeri - en strid om papirer - som det i dag mere end nogensinde er relevant at få afgjort:

---

#### INDSLAG:

Den 24. juni 2008 er en særlig dag for beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen. Et halvt års tid tidligere har en meget foreløbig evaluering vist, at kun 2 procent af de arbejdsløse, der helt har fået standset udbetalingen af kontanthjælp efter den

såkaldte 300-timers-regel - kun 2 procent af dem, er kommet i arbejde.

Men den 24. juni sidste år, kan ministeren med stor tilfredshed nu offentliggøre en pressemeddelelse, hvori der står - og jeg citerer:

"300-timers-reglen virker efter hensigten. Hver tredje, der har fået frakendt kontanthjælpen, er kommet i arbejde (...) Det viser ny undersøgelse fra (...) SFI.

Undersøgelsen viser derudover, at knap (...) hver tredje, der har fået frakendt kontanthjælpen, har valgt at blive hjemmegående. (...)

Langt om længe får vi én gang for alle slået fast, at 300-timers-reglen virker efter hensigten. (...), siger Claus Hjort Frederiksen."

Men der viser sig at være grundlæggende problemer med netop disse to mest centrale konklusioner i denne undersøgelse, som beskæftigelsesministeren har betalt SFI for at lave.

For det første, er den lavet på måde, der gør det umuligt at sige, hvorfor en tredjedel af dem, der har fået standset kontanthjælpen, efter et halvt år er kommet i arbejde. I hvor høj grad, er det fordi de pga. 300-timersreglen har fået lukket helt for pengene, selvom de står til rådighed og søger arbejde? ELLER: I hvor høj grad, er det fordi arbejdsløsheden helt generelt også for alle andre grupper i samme periode er faldet markant?

Netop det har man valgt at la' vær' med at undersøge, selvom man godt kunne. Det medgiver forskeren bag SFIs rapport, Henning Bjerregaard Bach, efterfølgende her i Orientering:

*"Vi ved ikke, hvor mange af de 33 procent, der rent faktisk ville være kommet i arbejde alligevel, hvis de ikke var omfattet af 300-timersreglen. Så skulle man nemlig have søgt at konstruere en sammenligningsgruppe, som man kunne sammenligne de her personer med, som er kommet ind under reglen. Det kan man godt konstruere."*

For det andet, viser det sig at være direkte misvisende, når man i SFIs rapport kan læse, at alle de mennesker, der nu ikke længere får udbetalt penge - og samtidig heller ikke har fået et lønnet arbejde at leve af - når de hver og en bliver betegnet som 'hjemmegående'. Det viser sig, at tallene også dækker over mennesker, der trods intensiv job-søgning reelt blot ikke længere har en indkomst at leve af. Hvor mange, der på den måde blot er

kommet i økonomisk klemme, har man valgt ikke at undersøge, medgiver forskeren efterfølgende:

*"Vi har ikke lavet en særskilt kørsel på dem. Det har vi ikke.*

*[På side 89 i rapporten, der skriver I... der kalder I dem personer, som 'kalder sig selv hjemmegående'. Hvordan har de sagt til jer, at de er hjemmegående?]*

*Jamen, det... Det er måske en sproglig lapsus, der har sneget sig ind der.*

*[Og det vil sige, de har ikke selv sagt, at de er 'hjemmegående' sådan som der står?]*

*Sprogligt, ik', så er den ikke fuldt dækkende den der tekst.*

*[Men det er også en væsentlig konklusion i jeres pressemeddelelse. I skriver, at 33 procent ER blevet hjemmegående, som noget af det forreste. Men det vil sige, der er altså ikke tale om mennesker, der er blevet hjemmegående? Her kan også være den gruppe, der er kommet i klemme, som hverken har fået kontanthjælp eller penge, skønt de gerne ville arbejde?]*

*Ja, det er korrekt."*

Undersøgelsen giver altså reelt hverken belæg for, at 300-timers-reglen har fået en tredjedel i arbejde - og den giver heller ikke belæg for, at dem der nu står helt uden indtægt, selv har "valgt at blive hjemmegående", som beskæftigelsesministeren skriver.

Vi har tidligere - i forbindelse med kommunalreformen - kunne dokumentere, at Claus Hjort Frederiksen's ministerium har bestilt undersøgelser, der SKULLE komme frem til ET bestemt resultat - for på den måde bane vej for ministerens politik. Derfor beslutter vi os for at undersøge, om beskæftigelsesministerens ansatte også her har haft en finger med i spillet - og påvirket SFI's evaluering af ministerens 300-timers-regel eller ej.

I første omgang ser det ud som om, at Beskæftigelsesministeriet i hvert fald har haft mulighed for at læse og kommentere rapporten, inden konklusionerne blev rettet endeligt til. Det fremgår af kontrakten med SFI, at Arbejdsdirektoratet tre måneder før offentliggørelsen ska' ha' tilsendt et udkast til rapporten, som ministerens medarbejdere kan læse igennem. Vi kan

også læse, at SFIs forsker allerede en måned før offentliggørelsen, skriver til en anden forsker:

"Beskæftigelsesministeriet er så glade for rapporten".

Men da vi begærer aktindsigt hos SFI for at SE de oprindelige udkast - svarer SFI i første omgang, at der er tale om en beklagelig misforståelse:

"Der ER ikke sendt rapportudkast til Arbejdsdirektoratet før den endelige udgave af rapporten forelå.

Med hensyn til udtalelsen i [en] e-mail (...), er der tale om en løssluppen og humoristisk ment kommentar, som projektlederen skrev (...). Kommentaren er alene et udtryk for projektlederens 'fornemmelse' af rapportens modtagelse. (...)

SFIs troværdighed og uafhængighed i relation til udredninger skal være absolut, og derfor har rekvirenter af undersøgelsesrapporter netop ikke adgang til at kommentere eller korrigere i udkast."

Det skriver altså SFI.

Som vi tidligere har fortalt mere detaljeret her i programmet, medgiver SFI senere - efter måneders brev-veksling - at der alligevel ER sendt "ideudkast (...) og (...) foreløbige undersøgelsesresultater" til to ansatte i Arbejdsdirektoratet. Men SFI forklarer nu - at beskæftigelsesministerens medarbejdere kun har modtaget papirerne, fordi de som fag-personer er medlemmer af en følgegruppe tilknyttet undersøgelsen - ikke som repræsentanter for ministeriet. En tilknytning, der ifølge SFI, er så tæt, at de dokumenter de har sendt til dem i Arbejdsdirektoratet skal betragtes som INTERNE dokumenter på SFI - og derfor ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

SFIs direktør Jørgen Søndergaard forklarer efterfølgende, at

*"Som hovedregel er hverken vi eller ministeriet jo interesserede i at dokumenterne, de bliver gjort tilgængelige for en bredere offentlighed, før det er færdigt... Og det er jo det, der er baggrunden for at diskussionerne undervejs foregår i en følgegruppe. Det er et lukket forum, hvor fagfolk kan diskutere med hinanden. Men vi fremsender det først officielt til ministeriet, når rapporten er helt færdig. Det er præcis fordi, det er først fra det tidspunkt, den er omfattet af Offentlighedsloven, og derfor bliver tilgængelig for en bredere offentlighed."*

Men da vi efterfølgende kontakter en af de ansatte i Arbejdsdirektoratet, der er ansvarlig for kontakten til SFI, fortæller hun, at hun kun var med i følgegruppen, fordi hun netop skulle REPRÆSENTERE Arbejdsdirektoratet overfor SFI. Hun oplyser også - i modsætning til SFI - at Arbejdsdirektoratet som køber af undersøgelsen i månederne før offentliggørelsen HAR modtaget udkast til rapporten. På den båndoptagelse af samtalen, vi er i besiddelse af, siger hun ordret:

*"Ja, vi har fået et udkast. Det stod der jo også i kontrakten, at vi skulle have. (...) Altså det har vi jo fået, fordi - det er jo fair nok - det var aftalen, ik."*

Det tyder på, at beskæftigelsesministerens folk HAR haft mulighed for at komme med indvendinger, inden rapporten gik i trykken.

Derfor begærer vi nu også aktindsigt i sagen hos Arbejdsdirektoratet under Beskæftigelsesministeriet. 1½ måned senere modtager vi et kortfattet og imødekommende brev fra direktoratet, der skriver:

*"De har den 19. september 2008 bedt om aktindsigt i samtlige dokumenter som Arbejdsdirektoratet er i besiddelse af, der relaterer sig til SFI's udarbejdelse af rapporten '300-timersreglen' (...) I den forbindelse fremsendes hermed (...) Arbejdsdirektoratets journaliserede dokumenter vedr. ovenstående."*

Vedlagt brevet finder vi 33 forskellige dokumenter - uden større betydning. Hvad vi ikke får oplyst - men nu et halvt år senere ved - er at direktoratet i sine journaler på det tidspunkt i virkeligheden ligger inde med op mod 100 sagsakter, udvekslet med SFI, mens undersøgelsen blev lavet.

Mediejurist ved Journalisthøjskolen, Oluf Jørgensen, mener derfor, at beskæftigelsesministeriets ansatte - allerede ved at hemmeligholde disse dokumenter, bryder loven - første gang:

*"Ja, det svar er i strid med Offentlighedsloven. Der er faktisk en mere omfattende journal, og der findes flere dokumenter, men det får du ikke at vide. Det bliver skjult for dig. Det er i strid med Offentlighedsloven."*

*[Præcis hvad i Offentlighedsloven strider svaret her imod?]*

*Offentlighedsloven er bygget op sådan, at borgerne og journalister og andre der er interesserede har ret til aktindsigt i en sags dokumenter. Når så myndigheden vælger ikke at give dig alt, men holde noget tilbage, så er*



*myndigheden forpligtet til at oplyse, at noget bliver holdt tilbage. Ellers har du jo ingen mulighed for at vide, at der faktisk findes flere dokumenter og efterprøve ved en klage, om du skulle kunne få adgang til flere dokumenter. Borgere, der beder om aktindsigt skal have et korrekt svar. Og bliver der undtaget noget, skal man have at vide, at der ER undtaget noget."*

Når vi overhovedet får mistanke om, at der alligevel er flere dokumenter i sagen, end Arbejdsdirektoratet angiver, skyldes det flere ting.

For det første, ka' vi i aktindsigten ik' finde de udkast til rapporten, som en ansat har fortalt os, at direktoratet - som led i kontrakten med SFI - har modtaget i månederne før offentliggørelsen. For det andet, viser papirer, vi samtidig har fået udleveret fra Beskæftigelsesministeriet, at Arbejdsdirektoratet har skrevet resume af udkast til rapporten og sendt til ministeriet. Vi går ud fra, at det ikke er muligt at skrive resume af et udkast, med mindre det ER modtaget af ansatte i direktoratet.

For det tredje ka' vi på datoerne se, at den journal vi har fået først er oprettet og alle papirerne først er lagt ned i den 2 dage før, vi modtager dem 31. oktober.

Da vi gør opmærksom på disse forhold, medgiver Arbejdsdirektoratet i slutningen af november, at journalen ikke er den oprindelige - men er lavet til lejligheden.

*"For overskuelighedens skyld blev dokumenter vedr. SFI's undersøgelse overflyttet til et nyt journalnummer"*

....skriver direktoratet.

Men det gør det umuligt at kontrollere, om direktoratet har frasortet papirer for at hemmelige holde dem og altså også har sammensat journalen til lejligheden. Derfor mener Oluf Jørgensen, at beskæftigelsesministerens medarbejdere også på det punkt bryder loven:

*"Når en myndighed rent faktisk HAR en journalisering, så må den ikke lave en ny journal til lejligheden. Så må den tage stilling til din anmodning om aktindsigt i den journalisering, som de rent faktisk har på stedet."*

Da vi nu be'r om at få udleveret en oversigt over den oprindelige journal, som Arbejdsdirektoratet har holdt skjult, er der flere ting der falder i øjnene.

For det første, kan vi tælle os frem til, at i alt 33 dokumenter nu helt er slettet fra journalen. Det er ikke noget, beskæftigelsesministerens ansatte oplyser os om. Men ved at følge nummereringen af sagsakterne, kan man se, at tallene pludselig springer. F.eks. kan man regne ud af dokument nr. 28 er slettet - ved at konstatere, at der stadig er oplysninger om nr. 26, nr. 27 men så først nr. 29.

Der må altså være sendt flere dokumenter frem og tilbage mellem SFI og ministerens folk - end først oplyst. En brev-veksling, som i teorien ka' ha' påvirket SFIs konklusioner. 33 sagsagter som ansatte i direktoratet altså på det tidspunkt har været inde helt og fjerne - uden at oplyse om det. Endnu en gang bryder de dermed Offentlighedsloven, påpeger Oluf Jørgensen.

*"Igen er der tale om, at der er fjernet oplysninger. Der mangler dokumenter på denne liste. For det første er det jo et spørgsmål om, de KAN undtage disse oplysninger fra aktindsigt. Men under ALLE omstændigheder, så skal de oplyse, at noget er fjernet."*

Først da vi peger på de manglende dokumenter, medgiver beskæftigelsesministerens medarbejdere, at de HAR fjernet sagsakter. Vi er nu helt henne ved den 21. januar 2009, før direktoratet skriver til os:

*"De (...) nævnte dokumenter skulle ikke journaliseres og er derfor nu slettet."*

Men der er flere problemer ved den oprindelige journal, som vi nu har fået en oversigt over.

Vi kan også se, at det ikke var korrekt, da direktoratet oplyste, at det for overskuelighedens skyld havde overført ALLE dokumenter vdr. SFIs evaluering af 300-timers-reglen til en ny journal. I den gamle journal ligger nemlig stadig 25 andre sagsakter vedrørende undersøgelsen, som hverken er slettet eller flyttet til et andet sted.

25 dokumenter udvekslet frem og tilbage med SFI, som ifølge journal-oversigten bærer overskrifter så som "Strategi for strukturering af survey-materiale", "skema (...) 2.udkast", "sammenfatning" osv. Dokumenter og kommentarer til dokumenter, som ministerens ansatte har udvekslet med SFIs forskere, mens de skrev evalueringen af ministerens politik.

Selvom mange dokumenter allerede er slettet fra journalen - ka' disse 25 sagsakter måske gi' os svar på, om beskæftigelsesministerens folk har banet vej for de misvisende

konklusioner i SFIs rapport - eller ej. Det ved vi ikke - det er det, vi gerne vil undersøge.

Men vi ved, at da vi nu peger direkte på disse 25 dokumenter, som vi sådan set siden september måned året før har begæret aktindsigt i - ja, så svarer Arbejdsdirektoratet nu:

"De nævnte dokumenter (...) er blevet journaliseret ved en fejltagelse og er nu blevet slettet."

Vi be'r derfor om at få en ny kopi af journal-oversigten - og kan ved selvsyn konstatere, at den endnu en gang er blevet betragteligt kortere. Beskæftigelsesministerens medarbejdere har altså igen været inde og slette. I alt 58 sagsakter med tilhørende bilag er nu forsvundet, væk - og ifølge Arbejdsdirektoratet ikke længere i myndighedernes varetægt.

Direktoratet forklarer, at vi under alle omstændigheder ikke ville have fået aktindsigt i de nu slettede dokumenter. Direktoratet begrundet det - li'som SFI - med, at to ansatte i direktoratet har været så tæt tilknyttet SFI, mens rapporten blev skrevet, at de dokumenter de har modtaget i Arbejdsdirektoratet skal betragtes som interne papirer på SFI - og derfor er undtaget fra aktindsigt. Mens SFI taler om en følgegruppe, kalder direktoratet nu gruppen for en styregruppe - og skriver:

"Arbejdsdirektoratet kan af hensyn til SFI's forretningspraksis ikke give (...) aktindsigt i dokumenter fra eller til styregruppemedlemmer, der er ansat i Arbejdsdirektoratet."

Efter vi i et halvt år gentagne gange har bedt om samtlige dokumenter i sagen - beslutter beskæftigelsesministerens medarbejdere altså, at de hidtil hemmeligholdte papirer i virkeligheden aldrig burde have været lagt ind i Arbejdsdirektoratets journalsystem og går DERFOR ind og sletter også dem.

Om det overhovedet er lovligt, når SFI kalder alle de dokumenter, det i et år har sendt til og modtaget fra direktoratet for interne papirer - og dermed kræver dem undtaget fra retten til aktindsigt - det ser vi i denne sammenhæng bort fra. Vi har for et halvt år siden anket SFIs afgørelse på det punkt, og har endnu ikke fået svar på.

MEN: Uanset, om SFI på den måde i praksis lovligt kan sætte Offentlighedsloven ud af kraft eller ej - ja, så er det umiddelbart IKKE afgørende for, om beskæftigelsesministerens medarbejdere i Arbejdsdirektoratet kan gøre det samme.

For hvordan kan papirer sendt fra en myndighed til en anden og lagt ind i et journal-system - overhovedet betragtes som interne papirer hos den oprindelige myndighed?

Ombudsmanden har i en afgørelse fra 1995 slået fast, at det afgørende for om dokumenter i en sådan situation rent teknisk er MODTAGET af en anden myndighed - og dermed ikke længere er interne papirer i en arbejdsgruppe - det afgørende er i den forbindelse, om ANDRE end dem, der har været en del af arbejdsgruppen har haft adgang til papirerne.

Altså: I denne sammenhæng er det som udgangspunkt afgørende, om ANDRE ansatte i Arbejdsdirektoratet har kunne gå ind og læse papirerne - ELLER om de kun har været muligt for de to personer, der har været tilknyttet SFI.

Derfor er de nu afgørende at finde ud af, om de mange dokumenter sendt til og fra SFI kunne læses af andre end de to medarbejdere i direktoratet - FØR de blev slettet.

Kun hvis de har været holdt helt isoleret fra kollegerne i Arbejdsdirektoratet, kan det som udgangspunkt overhovedet komme på tale at kalde dem interne papirer på SFI - og dermed muligvis afskære os fra at se, hvad ministerens folk har sendt at kommentarer til SFI, mens undersøgelsen blev lavet - forklarer mediejurist Oluf Jørgensen:

*"Disse dokumenter må ikke være tilgængelige for andre medarbejdere hos Arbejdsdirektoratet. Det er afgørende."*

Men ER det kun beskæftigelsesministerens to medarbejdere, der har været tilknyttet SFI - som i praksis har haft adgang til de dokumenter - vi gerne vil se?

Der står "Offentlig Journal" - uden på de journal-oversigter, vi har modtaget fra FØR dokumenterne blev slettet. Det lyder som om, at disse journaler har været offentligt tilgængelige, og papirerne derfor ER omfattet af retten til aktindsigt.

Men for at være helt sikre, spørger vi den 12. januar blandt andet nu Arbejdsdirektoratet, om HVEM der haft adgang til dokumenterne før de blev slettet.

Se det enkle spørgsmål, viser det sig ganske vanskeligt at få nogen af beskæftigelsesministerens ansatte til at svare på. Først

undlader Arbejdsdirektoratet helt at besvare det - og svarer kun på de øvrige spørgsmål i vores henvendelse. Da vi gør opmærksom på det, beklager kontorchefen fejlen og lover NU at svare på det enkle spørgsmål: HVEM har ku' læse sagsakterne, før de blev slettet.

I begyndelsen af februar modtager vi nu en e-mail med et IKKE-svar af den slags, som embedsmænd ofte skriver til Folketinget på vegne af ministre, så de i det mindste reagerer på - men i virkeligheden undgår at udtale sig om emnet. Arbejdsdirektoratet giver os dette svar:

"Hvem der kan få aktindsigt afhænger altid af en konkret vurdering i de enkelte tilfælde."

Men vi har IKKE spurgt om, hvem der kan få aktindsigt i papirerne. Vi har alene spurgt til, hvilke medarbejdere der har haft adgang til sagsakterne før de blev slettet. Det gør vi høfligt opmærksom på og gentager vores enkle spørgsmål endnu gang.

Efter adskillige ubesvarede henvendelser, og efter beskæftigelsesministerens ansatte har lovet at ringe tilbage, men alligevel ikke har gjort det - ringer vi i begyndelsen af mart endnu en gang op og slår båndoptageren til. Og så sker der noget. 7 timer senere modtager vi endelig en e-mail, der lyder:

"Svaret er (...) at ALLE ansatte i Arbejdsdirektoratet i princippet kan gå ind og læse i alle journaliserede sager i Arbejdsdirektoratets journal, med mindre de er klausulerede."

Og det er nok. Nu har vi endelig, hvad vi har brug for at vide: I et over et halvt år har op mod 100 sagsakter udvekslet med SFI ligget frit tilgængeligt for de ansatte i Arbejdsdirektoratets elektroniske journal-system. Hvis Ombudsmandens principielle afgørelse fra 1995 fortsat er gældende ret - ja, så vil vi som udgangspunkt have ret til aktindsigt i papirerne - uanset, at beskæftigelsesministerens folk et halvt år efter vi har begæret aktindsigt beslutter sig for, at dokumenterne i virkeligheden slet ikke burde have været journaliseret.

Der er med andre ord - igen udsigt til, at vi alligevel har ret til at kontrollere - om ministerens folk i den intensive brevveksling har påvirket SFIs konklusioner, så de endte med at blåstemple 300-timers-reglen som en effektiv måde at få langtidsledige i arbejde på.

Men vi kan naturligvis ha' overset noget - og derfor spørger vi nu beskæftigelsesministerens medarbejdere, præcis HVOR de finder

hjemmel til lovligt at afskære offentligheden fra indsigt i papirerne og til at slette dem helt fra direktoratets journaler.

Hertil svarer Arbejdsdirektoratet i en e-mail, at det nu - EFTER dokumenterne er slettet -

"(...) har talt med sagkyndige i departementet, som ikke mener, der FINDES særlige regler for sletning."

*"Det er simpelthen ikke korrekt.*

*[Men præcis hvor, findes der særlige regler for sletning?]*

*Det følger jo af Ombudsmandens praksis, at en myndighed ikke må slette sine spor. En myndighed må ikke slette oplysninger."*

....siger Oluf Jørgensen.

Slår man op i den tusind sider tykke bog "Forvaltningsret", skrevet af blandt andre Folketingets Ombudsmand, kan man læse en gennemgang af ombudsmandens praksis på området. Her står f.eks., at:

"I (...) 1980 (...) kritiserede ombudsmanden at Indenrigsministeriet havde destrueret et brev fra et folketingsmedlem (...) [og] Undersøgelsesretten i Tamilsagen anså det for tjenestestridigt at Justitsministeriets departementschef makulerede to juridiske notater om sagen"

Bogen henviser i øvrigt til flere andre afgørelser fra Ombudsmanden om destruktion af dokumenter. Blandt andet en afgørelse fra 1994. Og gør man sig den ulejlighed at gå tilbage og finde den frem, ja, så kan man læse - at:

"Reglerne om kassation fører således som den altovervejende hovedregel til, at myndighederne ikke på egen hånd må kassere, slette eller på anden måde tilintetgøre oplysninger og dokumenter, som de én gang er kommet i besiddelse af."

Går vi tilbage i bogen, "Forvaltningsret", kan man tilmed læse, at

"det {vil} være i strid med loven om der sker kassation eller untlades arkivering for derved at afskære adgangen til aktindsigt."

På den baggrund, kan det undre, at Claus Hjort Frederiksens jurister i Beskæftigelsesministeriet, kan oplyse Danmarks Radio om, at der slet ikke findes særlige regler om sletning.

Det gør der øjensynlig - og der findes faktisk også en lille kattede, der gør det muligt i særlige situationer at rette mindre fejl. "Dokumenter som ÅBENBART er indgået på en sag ved en fejltagelse, (...) falder udenfor [aktindsigt].", kan man læse i værket "Forvaltningsret".

En åbenbar fejl i en journal kan f.eks. være når et helt uvedkommende stykke papir på et skrivebord har sneget sig ind i en bunke papirer og på den måde er havnet i en forkert journal.

Men i denne sammenhæng, er det på ingen måde åbenbart, at myndighederne anså det som en fejl, da de i første omgang journaliserede de mange dokumenter - udvekslet med SFI - og i månedsvis gjorde dem tilgængelige for ALLE ansatte i Arbejdsdirektoratet - mener Oluf Jørgensen. Der er ikke noget, der tyder på, at beskæftigelsesministerens medarbejdere heller ikke FØR de lagde papirerne ind i journalen, har været klar over, at de skulle sørge for, at deres kolleger under ingen omstændigheder kunne gå ind og læse i dem.

For Oluf Jørgensen styrker det blot hans vurdering af, at de dokumenter - som ellers muligvis ku' ha' givet os svar på, om SFIs misvisende konklusioner vedrørende 300-timers-reglen blev skrevet under indflydelse af ministerens folk eller ej - styrket ham i, at det under alle omstændigheder ER ulovligt, når de ansatte under ministeren nu har været inde og slette de 58 sagsakter og bilag:

*"Igen må jeg sige, at det er galt det myndigheden foretager sig her. De erkender langt henne i det her forløb, at de har ikke opfyldt de betingelser, der er for at det kan betragtes som internt materiale i Socialforskningsinstituttet. De HAR journaliseret det på normal vis i Arbejdsdirektoratet. Dermed er det eksternt materiale. Dermed er det omfattet af Offentlighedsloven. Og det vil de så prøve at fixe ved at sige, 'jamen, det var en fejl og vi sletter og vi retter' osv., men den holder altså ikke. Der fanger bordet. [Hvorfor har de ikke mulighed for at rette op på en fejl, hvis de har begået en fejl, og de mener det?] Der skal være mulighed for, at offentligheden kan kontrollere, hvilke oplysninger der har været registeret og hvilken praksis, der har været ved en myndighed og derfor må sporene ikke slettes. De må vær's'go udlevere dokumenterne."*

### STUDIEVÆRT:

Det sagde altså mediejurist ved Journalisthøjskolen, Oluf Jørgensen.

Og skulle det vise sig, at det er ham der har ret og Beskæftigelsesministerens jurister, der ta'r fejl - ja, så ER det i praksis ikke helt umuligt at udlevere papirerne.

Selvom ministerens medarbejdere har slettet de omtalt sagsakter fra journal-systemet og myndighederne derfor ikke længere råder over dem - ja, så har de to ANSATTE i Arbejdsdirektoratet som privat-personer stadig dokumenterne liggende, oplyser direktoratet.

Hvem, der har ret - er stadig høj-aktuelt at få svar på.

For det første behandler Folketinget i øjeblikket et lovforslag fra regeringen om at stramme den såkaldte 300-timers-regel, så gifte kontanthjælpsmodtagere fremover skal op på 450 timers arbejde indenfor de sidste to år, hvis de vil ha' udbetalt hjælp. Og i den forbindelse, er det stadig interessant at vide, hvordan SFIs evaluering af 300-timers-reglen overhovedet er blevet til.

For det andet, barsler Offentlighedskommissionen med et forslag til en ny offentlighedslov. Og også i den forbindelse, kan det være aktuelt for Folketinget at ta' stilling til, om der skal INDFØRES særlige regler om sletning af dokumenter, hvis Beskæftigelsesministeriets jurister virkelig har ret i, at de slet ikke eksisterer i dag.

Det ville vi meget gerne ha' givet beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen lejlighed til at uddybe her i programmet. Li'som vi også har tilbudt ministeriets departementschef Bo Smith og direktør for Arbejdsdirektoratet, Jesper Hartvig Pedersen, at komme med deres kommentarer til Oluf Jørgensens vurdering af, at ministerens folk på en række punkter har handlet ulovligt.

Men ingen af disse har ønsket at lade sig interviewe om emnet. "Da Arbejdsdirektoratet allerede har besvaret en række skriftlige spørgsmål i sagen er der næppe noget nyt at tilføje" - skriver Arbejdsdirektoratet direktør til Orientering.

Det var Jesper Tynell, der havde forsøgt at få svar på, hvorvidt SFIs evaluering af 300-timersreglen, er blevet til under indflydelse af beskæftigelsesministerens ansatte eller ej. Om det er tilfældet, ved vi altså stadig ikke.



Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10-12  
1216 København K

26. februar 2010

J.nr. 0043-20100001-2

### Vedrørende betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, nu Indenrigs- og Sundhedsministeriet, har den 6. januar 2010 underrettet Patientforsikringen om ovennævnte betænkning og oplyst, at høringsfristen er den 1. marts 2010.

Patientforsikringen er således ikke direkte hørt over betænkningen, men fremkommer alligevel med bemærkninger, da § 5 i det foreliggende lovudkast kan få betydning for Patientforsikringen.

Patientforsikringsforeningen, i daglig tale Patientforsikringen, blev oprettet ved lov nr. 367 af 6. juni 1991 om patientforsikring, der trådte i kraft den 1. juli 1992.

Ved lov nr. 1120 af 20. december 1995 blev der indført særlige regler om erstatning for lægemiddelskader, og det fremgår af lovens § 18, at sundhedsministeren træffer afgørelse i erstatningssagerne, men at ministeren kan bemyndige Patientforsikringen til at behandle og træffe afgørelse i sagerne.

Denne bemyndigelse er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 1156 af 20. december 1995 om Patientforsikringsforeningens administration af sager efter lov om erstatning for lægemiddelskader.

Lovene er ændret flere gange, og reglerne om patientforsikringsordningen både med hensyn til behandlingsskader og lægemiddelskader findes nu i bekendtgørelse nr. 24 af 21. januar 2009 af lov om klage- og erstatningsadgang inden for sundhedsvæsenet. Der henvises til lovens kapitel 3 og 4.

I forbindelse med patientforsikringslovens ikrafttrædelse fastsatte sundhedsministeren ved bekendtgørelse nr. 652 af 23. juli 1992, at forvaltningsloven finder anvendelse på

Nytorv 5, 3. sal  
1450 København K

Tel: 3312 4343

Fax: 3312 4341

den virksomhed, der udøves af Patientforsikringen i medfør af lov om patientforsikring. Bekendtgørelsen trådte i kraft den 1. august 1992.

Derimod blev offentlighedsloven ikke sat i kraft for så vidt angår den virksomhed, der udøves af Patientforsikringen i medfør af lov om patientforsikring, selv om dette var forudsat i forarbejderne til lov om patientforsikring.

Spørgsmålet om, hvorvidt der var anledning til at sætte offentlighedsloven i kraft for så vidt angår Patientforsikringens virksomhed, blev senere behandlet i betænkning nr. 1346 om revision af lov om patientforsikring side 134 – 135.

Følgende fremgår side 135:

*Under hensyn til, at patienternes rettigheder ved Patientforsikringsforeningens sagsbehandling fuldt ud er sikret ved forvaltningsloven, finder udvalget ikke behov for at inddrage Patientforsikringsforeningen, der principielt er en privat organisation, under anvendelsesområdet for lov om offentlighed i forvaltningen.*

Patientforsikringen har gennemgået offentlighedskommissionens lovudkast til § 3, stk. 1, nr. 1-3 og bemærkningerne hertil.

Efter Patientforsikringens opfattelse vil Patientforsikringen ikke være omfattet af nr. 1 og nr. 2, idet der efter bemærkningerne er tale om en lovfæstelse af gældende ret, og offentlighedsloven gælder i dag netop ikke for Patientforsikringen, heller ikke i praksis.

Efter Patientforsikringens opfattelse vil Patientforsikringen ikke være omfattet af nr. 3, idet bestemmelsen efter bemærkningerne udelukkende vedrører Kommunernes Landsforening og Danske Regioner.

Derimod finder lovudkastets § 5 efter Patientforsikringens opfattelse anvendelse på Patientforsikringens afgørelsesvirksomhed, i hvert fald for så vidt angår afgørelse af lægemiddelskaderne, hvor sundhedsministeren har delegeret kompetencen til at træffe afgørelse, jf. nu klage- og erstatningslovens § 55, stk. 2.

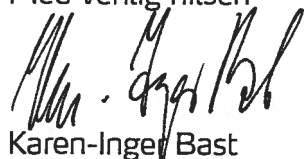
Også for så vidt angår afgørelse af sager efter klage- og erstatningslovens kapitel 3, er det Patientforsikringens opfattelse, at denne virksomhed vil være omfattet af lovudkastet, selv om der ikke formelt er tale om en overdragelse af beføjelsen til at træffe afgørelse i det offentlige sted, men om oprettelse i 1992 af en ny institution.

Patientforsikringen anmoder om, at Justitsministeriet i forbindelse med fremsættelse af et eventuelt lovforslag i bemærkningerne (til § 5 eller tilsvarende bestemmelse) - naturligvis såfremt ministeriet er enig – præciserer at bestemmelsen også finder anvendelse

på Patientforsikringens afgørelsesvirksomhed, jf. at en række andre organisationer er nævnt ved navn i bemærkningerne.

Herved vil tvivlsspørgsmål på forhånd kunne afklares.

Med venlig hilsen



Karen-Inger Bast  
direktør

Kopi: Indenrigs- og Sundhedsministeriet



STATENS ARKIVER

RIGSARKIVAREN

Justitsministeriet

*Dato:*  
1. marts 2010

*Journalnummer:*  
2010-004956

*Lokaltelefon:*  
339 22303

*Vores reference:*  
PO - AHE

*Deres reference:*

### **Vedr. Betænkning nr. 1510 om Offentlighedsloven**

Offentlighedskommissionen foreslår i Betænkning 1510, kapitel 25, at der i den kommende offentlighedslov optages bestemmelser om journaliseringspligt for statslige, regionale og kommunale myndigheder.

I § 15 i det lovudkast, der indgår i betænkningen, foreslås en journaliseringspligt for dokumenter, der har betydning for en sag eller for sagsbehandlingen i øvrigt, ligesom minimumskravene til den pligtige journalisering opregnes. Det foreslås endvidere, at der under visse omstændigheder kan dispenseres fra journaliseringspligten.

Statens Arkiver har intet at indvende mod indførelse af en almindelig journaliseringspligt for den statslige, regionale og kommunale forvaltning. Imidlertid henstiller Statens Arkiver til overvejelse, om bestemmelser som de ovennævnte ikke mere hensigtsmæssigt burde fastsættes i arkivloven i stedet for i offentlighedsloven.

Som det fremgår af betænkningen, omfatter de bestemmelser, der med hjemmel i arkivlovens § 10, stk.1, er fastsat til varetagelse af arkivmæssige hensyn, også regler om statslige myndigheders journal- og arkivsystemer. Ifølge arkivlovens § 10, stk. 4, fører Statens Arkiver tilsyn med overholdelsen af de regler, der er fastsat til varetagelse af arkivmæssige hensyn.

Det er således i § 9 i bekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2003 om offentlige arkivalier og om offentlige arkivers virksomhed, at enhver statslig myndighed skal anvende et manuelt eller elektronisk arkivsystem, der sikrer varetagelse af arkivmæssige hensyn, og i § 10 bemyndiges rigsarkivaren til at fastsætte nærmere regler om statslige myndigheders arkivdannelse m.v., herunder bla. om anmeldelse og godkendelse af arkivsystemer samt om etablering, indretning, afgrænsning og drift af arkivsystemer.



STATENS ARKIVER

RIGSARKIVAREN

De gældende regler om statslige myndigheders behandling af deres arkivalier, herunder til de pågældende myndigheders arkivsystemer, sikrer ud over varetagelsen af arkivmæssige hensyn tillige de hensyn, som indførelse af en journaliseringspligt for statslige myndigheder skal tilgodese.

For den statslige forvaltnings vedkommende efterleveres efter Statens Arkivers vurdering de foreslåede bestemmelser om journaliseringspligt allerede i praksis.

Det samme gør sig – ligeledes i praksis – gældende for den kommunale forvaltning. Det skal her bemærkes, at arkivloven ikke indeholder hjemmel til at fastsætte regler om kommunale og regionale myndigheders behandling af arkivalier, jf. arkivlovens § 10, stk. 2.

Som nævnt har Statens Arkiver intet at indvende imod, at der fastsættes en journaliseringspligt, men må finde det mest hensigtsmæssigt, at en eventuel yderligere regulering af den offentlige forvaltnings arkivforhold, herunder pligt til journalisering, finder sted i forbindelse med den øvrige regulering af den offentlige forvaltnings og domstolenes arkivmæssige opgaver og pligter, nemlig i arkivloven, og ikke som foreslået i offentlighedsloven.

Det vil efter Statens Arkiver vurdering ikke påføre kommuner og regioner større byrder, hvis disse myndigheder blev omfattet af tilsvarende bestemmelser om arkiv- og journalsystemer, som er gældende for statslige myndigheder. Derimod vil det gennem den anmeldelses- og godkendelsesprocedure, der er fastsat for statslige myndigheders journal- og arkivsystemer, kunne sikres, at de benyttede journal- og arkivsystemer lever op til såvel varetagelse af arkivmæssige hensyn som til de hensyn, som efter Offentlighedskommissionens betænkning skal varetages af de foreslåede bestemmelser om journaliseringspligt.

I Betænkningen s. 866 anføres, at indførelsen af en journaliseringspligt for alle offentlige myndigheder også vil tjene arkivmæssige (bevaringsmæssige) hensyn samt (s. 872 og 874), at dokumenter, der efter de foreslåede bestemmelser ikke er omfattet af journaliseringspligten, i almindelighed ikke kan antages at have bevaringsmæssig betydning. Statens Arkiver bemærker i den anledning, at for så vidt angår den bedømmelsen af spørgsmålet om bevaring og kassation for et givet dokument, er det ikke afgørende, om det pågældende dokument er journaliseret eller ej.

Med venlig hilsen

Asbjørn Hellum

Kopi til Kulturministeriet

# Åbenhedskomiteén



/v. Kurt Loftkjær og John Damm Sørensen  
Amundsensvej 37  
2800 Lyngby  
Tlf.: +45 45 88 94 66  
Mobil: +45 30 29 94 66  
Email: [aabenhedskomiteen@politik.dk](mailto:aabenhedskomiteen@politik.dk)  
Hjemmeside: [www.aabenhedskomiteen.dk](http://www.aabenhedskomiteen.dk)

2010.02.28

**Vedrørende: Essay: "Den ufuldendte ... betænkning"**

---

## Den ufuldendte ... betænkning

**1. marts er sidste frist for kommentarer til et forslag til ny Offentlighedslov, som gennem de seneste 7 år er blevet udarbejdet af en såkaldt Offentlighedskommission. Åbenhedskomiteen har gennemgået lovforslaget og må inspireret af Beethovens ufuldendte symfoni betegnes det udarbejdede som "Den ufuldendte betænkning", primært fordi Offentlighedskommissionen efter vores opfattelse ikke har levet op til det udstukne kommissorium. Især kravet til en samlet lov er uopfyldt. Men der er mange andre alvorlige problemer i lovforslaget.**

I 2002 bekendtgjorde den daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen, at nu skulle Offentlighedsloven revideres. Overfladisk kunne man få det indtryk af, at statsministeren ønskede en større åbenhed i det danske samfund. Men vi skulle snart blive klogere. Fogh Rasmussen har med en række genistregere formået at udskyde hele diskussionen om en bedre Offentlighedslov, til han forlod posten. Et gammelt kendt trick. Samtidig har han med sin stærkt styrende og kontrollerende regeringsform, med hans krigserklæringer og hidtil uset overdreven anvendelse af spindoktorer vist en forbavsende foragt for offentlighedsbegrebet.

### Foghs genistreg

Statsministeren gjorde herefter en genistreg. Han valgte den af mange respekterede Folketingets Ombudsmand Hans Gammeltoft-Hansen til at lede hvad, der skulle vise sig at blive et hermetisk lukket kommissionsarbejde. Snedigt var valget af Hans Gammeltoft-Hansen hvis baggrund er den offentlige forvaltning, Københavns Universitet samt en række udvalgsposter i forbindelse med lovgivning. Snedigt, fordi han som Folketingets Ombudsmand kun har en herre – Folketinget. Det faktum at Folketingets Ombudsmand skal genvælges, når et nyt Folketing træder sammen, betyder, at han må fare med lempe i forhold til Folketingets flertal. Derfor synes et konservativt syn i forhold til ændringer af loven at være den eneste farbare vej. Den nuværende ombudsmand har siddet på pladsen i snart 25 år. Ombudsmanden har gennem de syv års arbejde været på grænsen til inhabilitet og har flere gange måtte trække sig i klagesager til Ombudsmanden over Offentlighedskommissionens lukkethed.

Det er ikke muligt strafretligt at forfølge embedsmænd, som forbryder sig mod Offentlighedsloven. I dag er Ombudsmanden den eneste dømmende "magt" i relation til Offentlighedsloven og eneste sanktionsmulighed er Ombudsmandens såkaldte udtalelser, som omhandler begrebet "god forvaltningsskik". En skik som man ikke er forpligtet til at følge. Når Fogh har bedt Ombudsmanden om at lede formandskabet i Offentlighedskommissionen, bruger han Ombudsmanden både som "lovgiver" og "udøvende magt". I almindelighed ikke en ønskesituation i den almindelige tredeling af magten.

Den dybere baggrund for, at det ikke er muligt at retsforfølge embedsmænd er, at de magthavende politikere har et sammenfald af interesse med forvaltningen, hvis der er sager, som ikke tåler dagens lys. Det har der været mange eksempler på de seneste 9 år. Hvis man kunne straffe forvaltningspersoner, som forbryder mod offentlighedsprincippet, ville forvaltningspersonerne ikke søge at forhindre udøvelse af offentlighedsprincippet i den udstrækning, vi ser det i dag. En sådan situation ville meget hurtigt inddrage de magthavende politikere.

### Offentlighedskommissionens sammensætning

Sammensætningen af Offentlighedskommissionen har også haft betydning for arbejdet med den betænkning, som har været målet. Her har der været en overvægt af personer, som kommer fra den offentlige forvaltning, som ønskes

# Åbenhedskomitéen



kontrolleret. Det er selvfølgelig ikke en holdbar konstellation, hvis forvaltningen ikke ønsker sig kontrolleret, således som den heller ønskede det i enevældens tid.

Det politiske flertal, som har styret Danmark siden 2001 har i alle sammenhænge vist, at de heller ikke ønsker at blive kontrolleret. Tidligere statsminister Anders Fogh Rasmussen har i hele sin regeringsperiode stillet sig i spidsen for en uhørt lukkethed med gentagne forsømmelser i forhold til Offentlighedsloven. Her har begivenheden 11. september 2001 og de efterfølgende krige i hhv. Irak og Afghanistan vist sig meget bekvem. Krige har nemlig i almindelighed et indbygget system af selvcensur, som også påvirker den "fri" presse. Med baggrund i det politisk gentagne udtrykte ønske om, at vi skal stå sammen har såvel befolkning som presse ladet sig lulle ind i en accept af nødvendigheden af lukkethed. Desværre! For netop i krigssituationer er der grund til en øget åbenhed og kritisk holdning i pressen, da løgne og bedrag er krigens følgesvende.

Grundlaget for Offentlighedskommissionen var et af Justitsministeriet udarbejdet kommissorium, som fra starten lagde op til såvel indskrænkninger og forbedringer i Offentlighedsloven.

## Grundlovssikring af offentlighedsbegrebet

I en række lande i det ny EU er offentlighedsbegrebet blevet indarbejdet i landenes grundlov. Baggrunden for den fremgangsmåde er, at man ønsker at sikre sig imod, at de til en hver tid magthavende politikere ikke uden den træghed, der ligger i grundlovsændringer, kan ændre et af de helt afgørende demokratiprincipper. Princippet om vigtigheden beskrives af en af grundlovsfædrene i USA og senere præsident James Madison på følgende måde:

*"En regering i et folkestyre uden information til folket eller et folk uden midler til at få information, er ikke andet end en indledning til en farce eller tragedie eller måske begge dele. Viden vil for altid styre uvidenhed, og et folk, som mener, at det er dets egen hersker må væbne sig selv med den magt, som viden giver."*

Offentlighedskommissionen har ikke haft samme store tanker og har derfor valgt at videreføre en svag lovgivning, som et almindeligt flertal i Folketinget kan ændre når som helst. Når der er den store forskel på forholdene i USA og Danmark skyldes det bl.a., at USA's forfatning blev skabt i en revolutionær situation i trods mod den daværende engelske enevældige kongemagt. I Danmark afgav kongen selv magten til folket. Såvel folket som den siddende forvaltning forblev kongetro og lod de grundlovgivende politikere og den siddende forvaltning uanfægtet enevældens traditioner om bl.a. lukkethed fortsætte. Det er disse traditioner, som stadig forpester åbenhedsbegrebet i det danske samfund.

## Overskueligheden

Det har bl.a. været kommissoriets hensigt, at lovforslaget skal sikre en samlet Offentlighedslov til afløsning af de omkring 500 særlovgivninger, som knytter til Offentlighedsloven. Disse skyldes, at der i den nuværende lovgivning er åbnet op for at fagministerier i samarbejde med Justitsministeriet kan indskrænke kan fremsætte lovforslag, som indskrænker hovedreglen i Offentlighedsloven om retten til fuld aktindsigt.

Offentlighedskommissionens lovforslag har ikke forsøgt at standse denne metode til ubemærket at indskrænke Offentlighedslovens ret til fuld aktindsigt. Tværtimod er der noget, der tyder på en yderligere udhuling.

Udover udhulingen medfører Offentlighedskommissionens ligegyldighed også at overskueligheden inden for offentlighedsbegrebet forbliver svækket.

## Århuskonventionen er ikke indarbejdet

Det har endvidere det været et ønske, at den såkaldte Århuskonvention – Lov om aktindsigt i miljøoplysninger skal implementeres i den reviderede lov. Denne lov som har baggrund i FN og senere EU er et helt enestående værktøj for journalister og borgere, hvis man sammenligner den med den danske Offentlighedslov. Loven er ikke til at komme uden om i den daglige forvaltning inden for natur- og miljøområdet. Loven er i ånd og bogstav så forskellig fra den ringe Offentlighedslov, at det ikke er lykkedes at finde en fællesnævner mellem danske enevældstanker og den mere fremsynede EU-lovgivning. Derfor har Offentlighedskommissionen tilsyneladende helt opgivet at samordne de to lovgivninger. Hvis EU-lovgivningen skulle være skabelon for den danske lov, som gælder alle områder inden for

# Åbenhedskomitéen



forvaltningen, vil det næppe kunne tilfredsstillende den uambitiøse kommission, den danske forvaltning i almindelighed og de magthavende politikere i særdeleshed.

Det forslag til ny Offentlighedslov, som Offentlighedskommissionen fremlagde i forbindelse med offentliggørelsen af dens betænkning, indeholder imidlertid kun en revision af den gamle lov fra 1985, og inddrager ikke bestemmelser fra f.eks. Miljøoplysningsloven.

Offentlighedskommissionen gjorde et stort nummer ud af de få forbedringer i forslaget til ny Offentlighedslov, og nedtonede de store forringelser i forhold til borgernes muligheder for at tilegne sig forudsætninger for at deltage i den demokratiske debat på et kvalificeret grundlag.

Det skyldes, at Offentlighedskommissionen ikke har opfyldt kommissoriets krav om, at præsentere en samlet offentlighedslov. Havde Offentlighedskommissionen gjort det, ville det have været langt sværere for den at forklare, de indskrænkninger, der nu er foreslået.

Som nævnt i kommissoriet gælder der særlige regler for aktindsigt når, der er tale om miljøoplysninger. Reglerne for aktindsigt i miljøoplysninger stammer fra FN's Århus-konvention og EF-Direktivet om aktindsigt i miljøoplysninger, og disse regler giver ret til aktindsigt i oplysninger, der ellers kunne være undtaget fra aktindsigt, hvis man udelukkende støttede sig til Offentlighedslovens regler om aktindsigt. EU-Direktivet indeholder ligeledes en pligt for offentlige myndigheder til af egen drift at offentliggøre deres miljøoplysninger på Internettet.

FN's og EU's begrundelser for at indføre udvidet - næsten ubegrænset - adgang til miljøoplysninger er, at man netop ønsker, at offentligheden skal kunne deltage i den offentlige debat på et kvalificeret grundlag. At disse internationale regler rækker langt videre end den nuværende og foreslåede Offentlighedslov vises tydeligst med et eksempel.

Åbenhedskomitéen bad i sin tid om aktindsigt i Offentlighedskommissionens arbejde, fordi vi ønskede at følge med i, hvem Offentlighedskommissionen rådførte sig med, og hvem der evt. forsøgte at påvirke Offentlighedskommissionen i den ene eller anden retning. Vores begæring blev pure afvist, og man henholdt sig til, at man ønskede at beskytte en politisk proces, som vi ikke kunne få øje på, da der ikke sad en eneste folkevalgt politiker i kommissionen i modsætning til dengang reglen blev indført i Offentlighedsloven. Vi klagede til Ombudsmanden, som imidlertid i den endelige afgørelse i 2005 gav kommissionen ret i dens fortolkning af Offentlighedslovens regler.

Vi blev imidlertid bekendt med, at Offentlighedskommissionen allerede i 2004 fik tilsendt en rapport, som var omfattet af begrebet miljøoplysning. Derfor søgte vi igen aktindsigt i Offentlighedskommissionen - denne gang med henvisning til Miljøoplysningsloven. Vi blev atter afvist med besked om, at Offentlighedskommissionen ikke lå inde med miljøoplysninger og måtte derfor igen rette henvendelse til Ombudsmanden.

Ombudsmanden behandlede samtidig en anden sag om aktindsigt i miljøoplysninger, hvor han havde fundet det nødvendigt at indhente en udtalelse fra den Europæiske Ombudsmand om fortolkningen af begrebet miljøoplysning. I klagen til Ombudsmanden henviste vi til denne udtalelse, hvilket fik Offentlighedskommissionen, der åbenbart ikke selv har ekspertise til at fortolke begrebet miljøoplysning, til at rette henvendelse til det ansvarlige ministerium. Resultatet blev, at ministeriet efter en gennemgang af Offentlighedskommissionens dokumenter kunne fastslå, at adskillige dokumenter og bilag indeholdt miljøoplysninger, og derfor faldt uden for Offentlighedslovens undtagelsesregler, og vi var derfor berettiget til at få dem udleveret. Vi var ligeledes berettiget til en kopi af Offentlighedskommissionens jurnalliste, så vi kunne kontrollere, om vi havde fået aktindsigt i de oplysninger, vi var berettiget til.

Offentlighedskommissionen meddelte os 2. december 2009, at vi ville få aktindsigt i de ovennævnte oplysninger, men her 3 måneder senere har vi intet modtaget. En henvendelse til Ombudsmanden har heller ikke hjulpet sagen på gled.

Det viste sig endvidere, at Folketingets Ombudsmand i modsætning til andre sager om miljøoplysninger ikke havde orienteret Offentlighedskommissionen om udtalelsen fra den Europæiske Ombudsmand.

Eksemplet viser, at såfremt Offentlighedskommissionen - som udstukket i kommissoriet - havde fremlagt en samlet lov med inddragelse af Miljøoplysningsloven, skulle forslagens undtagelsesbestemmelser næsten alle være ledsaget af bestemmelse om, at undtagelsen ikke gælder for miljøoplysninger.

I lighed med Miljøoplysningsloven er formålet med Offentlighedsloven at give offentligheden mulighed for at deltage i den offentlige debat på et kvalificeret grundlag, og det vil sikkert være svært for de fleste at forstå, at man ikke har



# Åbenhedskomitéen



samme mulighed for at kvalificere sig i sager om eksempelvis ændringer af sociallovgivningen som ved ændringer i miljølovgivningen.

Dette misforhold havde Offentlighedskommissionen så stor ulyst til at udstille, at man gik så vidt som at tilsidesætte kommissoriet.

## Offentlighed i styrelser

Af Offentlighedskommissionens kommissorium fremgår det, at den nye samlede Offentlighedslov skal tag hensyn til ændrede forvaltningsstrukturer. Dette krav skulle siden vise sig at være i klar modstrid med kommissoriets generelle opdrag om at skabe øget gennemsigtighed i den offentlige forvaltning.

Kravet om hensyn til de nye forvaltningsstrukturer bunder i bl.a. ændringer af strukturen i Miljøministeriet, hvor man har et lille departement støttet af et hav af styrelser.

Folketingets ombudsmand har i udtalelser gjort opmærksom på, at udtalelser til ministeren fra disse styrelser ikke kan undrages aktindsigt med henvisning til den gældende Offentlighedslov fra 1985.

Det var med andre ord ikke hensynet til borgernes og pressens muligheder for at kvalificere sig til demokratisk deltagelse i offentlige anliggende, man med kommissoriet ønskede at tilgodese.

Nej, man ønskede i virkeligheden at tilpasse lovgivningen for at tilfredsstille de krav, den hemmelighedshungrende forvaltning ønskede fremmet.

## Utilfredsstillende resultat

I betragtning af, at Offentlighedskommissionen har siddet i 7½ år, er det utilfredsstillende, at kommissionen ikke har kunnet præstere et forslag til en samlet Offentlighedslov. Kommissionens mursten af en betænkning bekræfter efter vores opfattelse, at kvantitet aldrig skal forveksles med kvalitet.

Særlig utilfredsstillende er det, at Offentlighedskommissionen på væsentlige punkter har undladt at opfylde de krav, som blev udstukket i kommissoriet.

## Åbenhedskomitéen

/v. Kurt Loftkjær og John Damm Sørensen

Fikopi



## JUSTITSMINISTERIET

Vestre Landsret  
Landsdommer Hans Würtzen  
Gråbrødre Kirkestræde 3  
8800 Viborg

Offentlighedskommissionens sekretariat

02 DEC. 2009

Dato: Statsretskontoret  
Kontor: Helle Sidenius  
Sagsbeh: 2005-793-0017  
Sagsnr.: HSI40551  
Dok.:

Ved brev af 9. oktober 2009 har De som stedfortræder for Folketingets Ombudsmand anmodet om en udtalelse til brug for behandlingen af en klage af 18. august 2009 fra Åbenhedskomiteén v/John Damm Sørensen vedrørende Offentlighedskommissionens sekretariats afgørelse af samme dato, hvor sekretariatet afslog at imødekomme Åbenhedskomiteéns anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger samt i kommissionens journaliste.

### Sagens baggrund

Ved e-mail af 12. august 2009 anmodede Åbenhedskomiteén v/John Damm Sørensen om aktindsigt i miljøoplysninger hos Offentlighedskommissionen, ligesom Åbenhedskomiteén anmodede om aktindsigt i Offentlighedskommissionens journaliste.

Ved brev af 18. august 2009 meddelte Offentlighedskommissionens sekretariat afslag på anmodningen om aktindsigt, da sekretariatet fandt, at kommissionen ikke var i besiddelse af oplysninger, der kunne karakteriseres som miljøoplysninger, jf. herved § 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger (miljøoplysningsloven). Sekretariatet meddelte i øvrigt afslag på journalisten med henvisning til, at den indgik i en sag om lovgivning, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt.

Åbenhedskomiteén klagede den 18. august 2009 over denne afgørelse til Folketingets Ombudsmand. I den forbindelse anførte Åbenhedskomiteén, at "[d]a vi ikke er enig i Justitsministeriets fortolkning af Lov om aktindsigt i Miljøoplysninger, anmoder vi Folketingets Ombudsmand om at undersøge sagen".

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk  
jm@jm.dk

ninger, der kunne karakteriseres som miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand.

Ved brev af 9. oktober 2009 anmodede De – som nævnt oven for – om en udtalelse i sagen samt om udlån af sagens akter.

Ved brev af 13. oktober 2009 fremsendte De Åbenhedskomitéens brev af 6. oktober 2009 med bilag, hvori komitéen har begrundet sin klage nærmere. I brevet af 6. oktober 2009 anfører Åbenhedskomitéen for det første, at "Offentlighedskommissionen har tilsidesat den lovfæstede notatpligt ved ikke at have lavet notat om de retningslinjer, som angiveligt er aftalt mellem kommissionens sekretariat og Folketingets Ombudsmand".

Herudover anfører Åbenhedskomitéen, at komitéens henvendelse "skulle have været behandlet efter reglerne om aktindsigt, og at vi derfor uopfordret skulle have været tilstilet en kopi af sagens journalliste, jf. [...] FOB 1989.241".

Endvidere peger Åbenhedskomitéen på, at komitéen finder, at Offentlighedskommissionens dokumenter indeholder miljøoplysninger. I den forbindelse peges der på Fødevareministeriets redegørelse af 2. juli 2004 (Redegørelse om videregivelse af masseoplysninger til private efter offentlighedsloven, persondataloven og lov om aktindsigt i miljøoplysninger). Endvidere peges der på den kopi af Videnskabsministeriets afgørelse af 31. august 2009 vedrørende spørgsmålet om aktindsigt i databasen Vetstat, som Åbenhedskomitéen fremsendte til Offentlighedskommissionen ved e-mail af 9. september 2009. Endelig henvises der til Folketingets Ombudsmands foreløbige redegørelse af 29. november 2005 i en sag vedrørende afslag på aktindsigt i indstillinger til ministeren vedrørende udpegning af pilotprojekter for nationalparker, som skulle være sendt til Offentlighedskommissionen, og som i øvrigt var vedlagt Åbenhedskomitéens brev af 6. oktober 2009 til Dem.

Endelig anfører komitéen, at Offentlighedskommissionen i forbindelse med "afvisning af aktindsigt i kommissionens miljøoplysninger, har [...] undladt at begrunde afgørelsen, hvilket vi finder værende i strid med Forvaltningslovens krav om skriftlig begrundelse".

På denne baggrund har Offentlighedskommissionens sekretariat forstået Åbenhedskomitéens klage således, at komitéen finder, at Offentlighedskommissionens dokumenter indeholder miljøoplysninger, at Offentlig-

Ved brev af 31. august 2009 til Folketingets Retsudvalg erklærede Folke-tingets Ombudsmand sig inhabil i forhold til behandlingen af Åbenheds- komitéens klage og pegede i den forbindelse på, at sekretariatets afgørel- se af 18. august 2009 ”blev afgivet i overensstemmelse med retningslin- jer der var aftalt med mig [Hans Gammeltoft-Hansen] som formand for Offentlighedskommissionen”.

Ved e-mail af 9. september 2009 anmodede Åbenhedskomitéen Offent- lighedskommissionen om at blive gjort bekendt med de nævnte retnings- linjer, ligesom komitéen fremsendte en kopi af Offentlighedskommissio- nens sekretariats brev af 1. september 2004. I dette brev er der henvist til, at Fødevarerministeriets redegørelse af 2. juli 2004 – Redegørelse om vi- deregivelse af masseoplysninger til private efter offentlighedsloven, per- sondataloven og lov om aktindsigt i miljøoplysninger – vil indgå i Of- fentlighedskommissionens overvejelser. Herudover fremsendte Åben- hedskomitéen en kopi af Videnskabsministeriets afgørelse af 31. august 2009 vedrørende spørgsmålet om aktindsigt i databasen Vetstat (det of- fentlige register over forbruget af veterinær medicin).

Ved brev af 19. september 2009 oplyste sekretariatet til Åbenhedskomi- téen for så vidt angår de med formanden for Offentlighedskommissionen aftalte retningslinjer, at der var tale om ”en kort telefonsamtale mellem Offentlighedskommissionens sekretariat og kommissionens formand, hvor det blev drøftet, hvorledes Deres anmodning af 12. august 2009 om aktindsigt i miljøoplysninger hos Offentlighedskommissionen skulle be- svares. Der foreligger således ikke et dokument om de nævnte retnings- linjer”.

Herudover gav sekretariatet udtryk for, at sekretariatet umiddelbart ikke fandt, at Fødevarerministeriets redegørelse af 2. juli 2004 indeholdt op- lysninger, der kunne karakteriseres som miljøoplysninger i miljøoplys- ningslovens forstand, jf. herved § 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysning- er. Samtidig gav sekretariatet udtryk for, at man ville foretage en forny- et gennemgang af samtlige af Offentlighedskommissionens dokumenter, herunder journallisten, med henblik på en fornyet stillingtagen til, om dokumenterne kunne antages at indeholde miljøoplysninger i miljøoplys- ningslovens forstand.

Ved brev af 2. oktober 2009 meddelte sekretariatet – efter en fornyet gennemgang af sagens dokumenter – Åbenhedskomitéen, at man fortsat ikke fandt, at Offentlighedskommissionens dokumenter indeholdt oplys-

hedskommissionens journaliste burde have været udleveret efter offentlighedslovens regler om aktindsigt, at Offentlighedskommissionens sekretariat har tilsidesat den i offentlighedslovens § 6 fastsatte notatpligt ved ikke at have taget notat om de retningslinjer, der blev aftalt mellem sekretariatet og kommissionens formand om, hvorledes Åbenhedskomitéens aktindsigtsanmodning skulle besvares, og at sekretariatet i forhold til afslaget den 18. august 2009 på aktindsigt i miljøoplysninger ikke har overholdt begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24.

I det følgende kommenteres de nævnte klagepunkter:

### **Miljøoplysninger**

I forbindelse med behandlingen af Åbenhedskomitéens anmodning af 12. august 2009 om aktindsigt i miljøoplysninger, foretog Offentlighedskommissionens sekretariat bl.a. en gennemgang af forarbejderne til miljøoplysningslovens § 3 – der definerer, hvad der skal forstås ved miljøoplysninger – med henblik på at tage stilling til, i hvilket omfang Offentlighedskommissionens dokumenter indeholdt miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand. På baggrund af denne gennemgang af bl.a. forarbejderne fandt sekretariatet ikke, at Offentlighedskommissionens dokumenter indeholdt sådanne oplysninger.

Ved brev af 13. oktober 2009 videresendte de en beretning fra Den Europæiske Ombudsmand, der var vedlagt Åbenhedskomitéens brev af 6. oktober 2009 til Dem. I denne beretning udtaler Den Europæiske Ombudsmand sig nærmere om forståelsen af udtrykket ”miljøoplysninger” i direktiv 2004/3/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF. På baggrund af denne udtalelse fandt sekretariatet det nødvendigt at holde et møde med det ressortministerium (Miljøstyrelsen), der har ansvaret for miljøoplysningsloven, med henblik på at drøfte den nærmere afgrænsning og fortolkning af begrebet miljøoplysninger i miljøoplysningsloven.

I den anledning drøftede sekretariatet og Miljøstyrelsen – med udgangspunkt i bl.a. en række af Offentlighedskommissionens dokumenter, hvis indhold sekretariatet gjorde Miljøstyrelsen opmærksom på – den nærmere afgrænsning og fortolkning af begrebet miljøoplysninger i miljøoplysningsloven. Miljøstyrelsen oplyste i den forbindelse, at udtrykket miljøoplysninger skal fortolkes ganske bredt, at f.eks. en beskrivelse af miljøoplysningslovens regler om aktindsigt må betragtes som en miljøoplys-

ning, og at det – på baggrund af de oplysninger sekretariatet gav styrelsen om indholdet af kommissionens dokumenter – var styrelsens umiddelbare opfattelse, at det ikke kunne udelukkes, at de omhandlede dokumenter indeholdt miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand.

På denne baggrund har sekretariatet i forhold til en række af Offentlighedskommissionens dokumenter valgt at lægge til grund, at de pågældende dokumenter indeholder miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand. Det drejer sig således om akt nr. 21, 37, 41, 57, 61, 65, 106, 124 og 132. Herudover drejer det sig om bilag nr. 6, 10, 11, 12, 13, 25, 65, 75, 91, 100, 103 og 104 samt et notat om behov for elektronisk aktindsigt af Martin Bækgaard og Nils Mulvad, Dicar. Endelig skal det bemærkes, at der på Offentlighedskommissionens sag findes en akt (nr. 8) fra en anden sag i Justitsministeriet (2002-760-0343). Den pågældende akt – som sekretariatet tillige lægger til grund indeholder miljøoplysninger – anses på denne baggrund for omfattet af kommissionens sag.

Da de omhandlede miljøoplysninger er indeholdt i nogle dokumenter, der indgår i en sag om lovgivning (jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt.), følger det af miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, at der kan meddeles afslag på aktindsigt i de pågældende oplysninger. Der skal dog, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 1. pkt., foretages en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Endvidere fremgår det af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 2. pkt., at bl.a. offentlighedslovens § 2 skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

På denne baggrund – og under hensyn til den nærmere karakter af de oplysninger, der er indeholdt i de omhandlede dokumenter – finder Offentlighedskommissionens sekretariat, at de ovenfor nævnte dokumenter kan udleveres efter miljøoplysningslovens bestemmelser. For så vidt angår visse af bilagene skal det bemærkes, at alene den del af bilaget, der indeholder miljøoplysninger, vil blive udleveret. Således vil følgende dele af disse bilag blive udleveret:

- Bilag 25, side 15, afsnit 5-8 samt side 16, afsnit 1-7
- Bilag 65, side 8, afsnit 4-7 samt side 9, afsnit 1-2.
- Bilag 75, side 9, afsnit 2-3.
- Bilag 91, side 3, afsnit 10-11 samt side 4, afsnit 1.
- Bilag 100, side 3, afsnit 5.
- Bilag 103, side 8, afsnit 6 samt side 9, afsnit 1.
- Bilag 104, side 8 afsnit 7 samt side 9, afsnit 1 og 2.

Offentlighedskommissionens sekretariat skal for god ordens skyld nævne, at kommissionens betækningsudkast – i lyset af den brede fortolkning af miljøoplysningsbegrebet, som Offentlighedskommissionens sekretariat har valgt at lægge til grund – kan siges at indeholde oplysninger, der kan karakteriseres som miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand. Det drejer sig således om de steder i betækningsudkastet, der indeholder en beskrivelse af miljøoplysningslovens regler om aktindsigt. Den beskrivelse heraf, der er indeholdt i betækningsudkastet, er imidlertid også indeholdt i den offentliggjorte betænkning (nr. 1510/2009), som sekretariatet ved en tidligere lejlighed har sendt til Åbenhedskomiteén. Det drejer sig således bl.a. om betækningsens kapitel 5, pkt. 4, side 81 ff., der indeholder en nærmere beskrivelse af miljøoplysningslovens bestemmelser om aktindsigt. Sekretariatet finder derfor ikke, at der er grund til at udlevere disse oplysninger (igen) til Åbenhedskomiteén.

Det skal i den forbindelse i øvrigt bemærkes, at Folketingets Ombudsmands foreløbige redegørelse af 29. november 2005, som Åbenhedskomiteén ved brev af 6. oktober 2009, sendte til Dem, ikke (før dette) ses modtaget af Offentlighedskommissionen, og redegørelsen er således ikke (heller ikke i endelig form) indgået som et dokument i Offentlighedskommissionens sag på det tidspunkt, hvor Offentlighedskommissionens sekretariat modtog Åbenhedskomiteéns anmodning om aktindsigt. Det samme gælder i øvrigt Videnskabsministeriets afgørelse af 31. august 2009 vedrørende spørgsmålet om aktindsigt i databasen Vetstat, som Åbenhedskomiteén fremsendte til Offentlighedskommissionen ved e-mail af 9. september 2009.

### **Journallisten**

For så vidt angår spørgsmålet om udlevering af journallisten kan det oplyses, at det følger af FOB 1989, side 241 (268), som Åbenhedskomiteén har henvist til, at en myndighed har pligt til af egen drift at meddele aktindsigt i journallisten, jf. således offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2. Dette skyldes, at der ikke kan gøres forskel mellem dokumenter, der angår sagens journalmæssige behandling, og sagens øvrige dokumenter.

På baggrund af, at journallisten skal behandles på samme måde som sagens øvrige dokumenter, er det sekretariatets opfattelse, at en journalindførsel, der indgår i en sagstype, der er undtaget fra retten til aktindsigt – *in casu* en lovgivningssag – ligesom sagens øvrige dokumenter er undtaget fra retten til aktindsigt. Dette synes i øvrigt også at følge af sætteom-

budsmandens udtalelse af 20. juni 2005, der vedrørte spørgsmålet om aktindsigt i Offentlighedskommissionens dokumenter, og hvor Offentlighedskommissionens sekretariat også havde meddelt afslag på aktindsigt, herunder meraktindsigt, i journallisten, jf. akt nr. 50 i kommissionens sag. I udtalelsen anføres således bl.a. følgende side 28:

"Alle kommissionens dokumenter, for så vidt de vedrører udførelsen af de i kommissoriet anførte opgaver, er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedsloven, så længe der ikke er fremsat lovforslag for Folketinget på grundlag af dens forslag, og kommissionens journallister er i samme omfang undtaget fra loven og dennes bestemmelser om aktindsigt. Jeg har derfor ikke grundlag for at kritisere, at Offentlighedskommissionen har indtaget det standpunkt, at De ikke har ret til aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler i dokumenterne vedrørende udførelsen af kommissionens opgave, herunder journallisterne."

I den forbindelse skal sekretariatet også fremhæve, at det kan forekomme ulogisk, hvis der (gennem aktindsigt i en journalliste) skulle gælde en ret til indsigt i, hvilke dokumenter der er tilgået en sag, som offentligheden i øvrigt ikke havde ret til at få indsigt i. Hertil kommer også, at hovedformålet med, at få indsigt i journallisten – at den aktindsigtssøgende kan kontrollere, om vedkommende har fået aktindsigt i samtlige sagens dokumenter, jf. FOB 1989, side 241 – heller ikke taler for, at der skulle være indsigt i en journalliste, hvor netop sagen (og samtlige dens dokumenter) er undtaget fra retten til aktindsigt.

I forhold til spørgsmålet om aktindsigt i en journalliste – herunder i en journalliste, der indgår i en sag, der er undtaget fra aktindsigt – kan sekretariatet i øvrigt også henvise til Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 334 f., samt side 350 f.

Det var på baggrund af disse overvejelser, at sekretariatet fandt, at journallisten ikke var omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, og som det i øvrigt fremgår af afgørelsen af 18. august 2009 fandt sekretariatet ikke på daværende tidspunkt grundlag for at udlevere journallisten efter princippet om meroffentlighed. Sekretariatet er dog – i lyset af, at Offentlighedskommissionens betænkning nu er afgivet – indstillet på at meddele Åbenhedskomitéen meroffentlighed i journallisten efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

### **Notatpligt**

Som det fremgår oven for under sagens baggrund, har Offentlighedskommissionens sekretariat forstået Åbenhedskomitéens klage således, at komitéen finder, at sekretariatet har tilsidesat notatpligten i offentligheds-



lovens § 6 – eller som Åbenhedskomiteén anfører ”tilsidesat den lovfæstede notatpligt” – ved ikke at have taget notat af de retningslinjer, der blev aftalt mellem sekretariatet og kommissionens formand om, hvorledes Åbenhedskomiteéns aktindsigtsanmodning skulle besvares.

Som også nævnt ovenfor, var der tale om, at sekretariatet havde en kort telefonsamtale med Offentlighedskommissionens formand – der er sekretariatets foresatte – hvor det blev drøftet, hvorledes Åbenhedskomiteéns aktindsigtsanmodning skulle besvares. Det kan uddybende oplyses, at det i den forbindelse blot blev aftalt, at den nævnte anmodning skulle behandles efter miljøoplysningslovens regler om aktindsigt og efter offentlighedslovens regler om aktindsigt for så vidt angår spørgsmålet om indsigts i journalisten.

Spørgsmålet er således, om der burde have været taget et notat af denne samtale efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 6.

Den nævnte bestemmelse har følgende affattelse:

”I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Dette gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.”

Efter § 6, stk. 1, angår notatpligten således ”oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder”. Om den nærmere fastlæggelse af udtrykket ”faktiske omstændigheder”, fremgår følgende af betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 164:

”Udvalget finder det [...] mindre relevant primært at lade notatpligtens udstrækning være afhængig af, om oplysninger *efter deres indhold* må karakteriseres som faktiske eller ej, idet der i højere grad synes at burde lægges vægt på, *hvilke funktioner oplysningerne tjener* som led i myndighedens sagsbehandling. Det afgørende bør efter udvalgets opfattelse i så henseende være, *om oplysningerne er af en sådan karakter, at de på væsentlig måde bidrager til at supplere sagens bevisnæssige grundlag eller på anden tilsvarende måde indgår som et væsentligt element blandt sagens faktiske omstændigheder.*”

I forlængelse heraf fremgår det af bemærkningerne til § 6, stk. 1, at det ”[a]fgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevisnæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder”, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 217.

En myndigheds egne tilkendegivelser af vurderinger, standpunkter eller argumenter med hensyn til en sags afgørelse er ikke omfattet af notatpligten, jf. betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 164, samt Offentlighedsloven med kommentarer af John Vogter, 3. udgave 1998, side 153. Dette skyldes, at sådanne tilkendegivelser ikke indgår i det bevismæssige grundlag for sagens afgørelse, men angår selve afgørelsen.

Det er på den baggrund sekretariatets opfattelse, at den nævnte drøftelse mellem Offentlighedskommissionens formand og kommissionens sekretariat om, hvorledes (efter hvilke regler) aktindsigtsanmodningen af 12. august 2009 skulle besvares, ikke er omfattet af notatpligten i offentlighedslovens § 6, stk. 1. Der er ikke tale om oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder.

Sekretariatet skal i den forbindelse for god ordens skyld bemærke, at Folketingets Ombudsmand – med henvisning til en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning – har antaget, at notatpligten også gælder i forhold til ”alle væsentlige ekspeditioner i en sag”, hvis de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt, og at der således gælder en notatpligt, der rækker videre end offentlighedslovens § 6, stk. 1, der som nævnt vedrører en sags faktiske omstændigheder. Der kan i den forbindelse henvises til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 412 ff., samt Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 412 ff.

Det er Offentlighedskommissionens sekretariats opfattelse, at en kortfattet intern samtale mellem underordnede medarbejdere (sekretariatet) og en overordnet medarbejder (formanden for Offentlighedskommissionen) i en forvaltningsmyndighed (Offentlighedskommissionen) om, hvorledes (efter hvilket regelsæt) en sag skal behandles, ikke kan anses for omfattet af den nævnte ulovbestemte retsgrundsætning om notatpligt.

### **Begrundelse**

Offentlighedskommissionens sekretariat har som nævnt oven for under sagens baggrund forstået Åbenhedskomiteéns klage således, at det er komitééns opfattelse, at sekretariatet i forhold til afslaget den 18. august 2009 på aktindsigt i miljøoplysninger ikke har overholdt begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24.

Forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2, følgende ordlyd:

”En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

*Stk. 2.* Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.”

I sekretariatets brev af 18. august 2009 til Åbenhedskomiteén afslog sekretariatet komitéens anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger i kommissionens dokumenter. Som begrundelse herfor anførtes det, at Offentlighedskommissionen ikke er i besiddelse af oplysninger, der kan karakteriseres som miljøoplysninger, jf. herved § 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger (lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006).

Miljøoplysningslovens § 3 indeholder en beskrivelse af, hvad der forstås ved miljøoplysninger. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 3. Ved miljøoplysninger forstås alle oplysninger, som er i myndighedens besiddelse, eller som opbevares for den, som foreligger i skriftlig form, i billed- eller lydform, eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden form, uanset hvornår oplysningerne er tilvejebragt, og som vedrører

1) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer,

2) faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de miljøelementer, som er nævnt i nr. 1,

3) foranstaltninger, herunder administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i nr. 1 og 2, og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer,

4) rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen,

5) rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de foranstaltninger og aktiviteter, som er nævnt i nr. 3, og

6) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden, menneskers levevilkår, kulturminde og bygningsværker, i det omfang de påvirkes af de enkelte miljøelementers tilstand, som er nævnt i nr. 1, eller via disse elementer af de i nr. 2 og 3 nævnte forhold.”

I forbindelse med behandlingen af Åbenhedskomiteéns anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger foretog sekretariatet – i lyset af miljøoplysningslovens § 3, nr. 1-6 – en vurdering af, hvorvidt Offentlighedskommissionens dokumenter indeholdt miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand. Dette er baggrunden for, at sekretariatet i begrundelsen for afgørelsen af 18. august 2009 har henvist til miljøoplysningslovens § 3

som sådan. Sekretariatet har således henvist til den retsregel, i henhold til hvilken afgørelsen af 18. august 2009 er truffet.

Det er sekretariatets opfattelse, at den nævnte begrundelse opfylder kravene i bestemmelsen i forvaltningslovens § 24, idet det afgørende synspunkt bag denne bestemmelse er, at afgørelsen skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor en afgørelse har fået det pågældende indhold. I den foreliggende sag er forklaringen på afslaget på aktindsigt, at Offentlighedskommissionens dokumenter efter sekretariatets opfattelse ikke indeholdt oplysninger, der kunne karakteriseres som miljøoplysninger, jf. herved § 3 (nr. 1-6) i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Offentlighedskommissionens originale akter vil blive fremsendt i løbet af nogle få dage og akterne bedes venligst sendes retur ved sagens afslutning.

Sekretariatet skal i øvrigt beklage den sene besvarelse af Deres anmodning om en udtalelse i den foreliggende sag.

Med venlig hilsen



Mohammed Ahsan

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Vedrørende: Betænkning nr. 1510 af 2009 om Offentlighedsloven

---

### Høringssvar

Hermed fremsendes Åbenhedskomiteens høringssvar til det tilknyttede lovforslag i ovennævnte betænkning. Svaret indeholder en række generelle bemærkninger i indledningen samt en række specifikke kommentarer til lovforslagets tekst. Sidstnævnte specifikke bemærkninger er placeret ud for relevant lovforslagstekst.

Som supplerende bemærkninger vedhæftes et essay som bilag, jf. bilag 1 samt en skrivelse af 2009.12.02 fra Offentlighedskommissionen, hvori Offentlighedskommissionen vedkender sig Åbenhedskomiteens ret til aktindsigt i kommissionens aktstykker og journaliste, jf. bilag 2. Sagen er også beskrevet i bilag 1.

### Generelle bemærkninger

- Lovforslaget lever ikke op til det udstukne kommissorium og herunder ønsket om en samlet lov, se også bilag 1.
- Historiens magt præger fortsat lovgivningsområdet. Med det menes, at enevældens traditionelle lukkethed fortsat præger nutidens forvaltningsmetoder, jf. også bilag 1.
- Loven bør indbygges i grundloven og ikke overlades til en tilfældig justitsministers luner, jf. en række andre lande i EU, jf. også bilag 1.
- Lovens struktur fsv. angår hovedregler og undtagelser i forhold til retten til aktindsigt er uhensigtsmæssig og forvirrende.
- Lovforslagets §24 er en uacceptabel indskrænkning i retten til aktindsigt i forhold til gældende lov, jf. også bilag 1.
- Loven er næppe en forbedring, som sikrer større åbenhed. Problemet er, at kommissionen gennem sin sammensætning beskytter det system, som ønskes overvåget.
- Når indsigt i lovgivningsprocessen ønskes svækket, skyldes det måske, at Ombudsmanden flere gange har måttet trække egne udtalelser tilbage, for at beskytte sit eget lovgivningsarbejde.

- Lovforslaget er ude af balance i forhold til de store ressourcer alle forvaltninger nu om dage lægger i envejsinformationsarbejdet. Hvorfor skal folket acceptere at blive styret af stigende envejskommunikation, når ressourcerne ud fra demokratiske principper bruges bedre til formidling af uredigerede informationer.
- Man kan stadig forbryde sig mod Offentlighedsloven uden at det får konsekvenser. Derfor bør der indarbejdes strafsanktioner over embedsmænd, som ikke overholder loven, jf. også bilag 1.
- Hvorfor indgår lov om aktindsigt om miljøoplysninger ikke i lovgivningen, jf. også bilag 1. Den skal formentlig skrives om, hvis en ny Offentlighedslov vedtages, da den i vid omfang baseres på referencer til Offentlighedsloven og Forvaltningsloven.
- Arkivloven? Hvor der er en forbindelse mellem lovene, vil man så undlade at omskrive dem?
- Loven er overfladisk bedre på en række punkter, men disse punkter nulstilles som regel i en efterfølgende sætning med f.eks. en ministerbemyndigelse (i alt 13 markeret med gult) eller et skøn [redacted], hvor det er den overvågede, som afgør om, han vil overvåges. Enhver minister kan indskrænke loven alt efter hans ønske om åbenhed. I perioden siden loven fra 1987 er der formentlig sket ca. 500 ændringer af Offentlighedsloven bl.a. vha. ministerbemyndigelser.
- De mange indbyggede skøn vil med sikkerhed give en masse arbejde til Folketingets Ombudsmand, da skønnene ikke vil kunne bedømmes uden, at man har fået aktindsigt.
- Begrebet "uforholdsmæssigt ressourceforbrug" indføres uden at lovforslaget sikre sig, at forvaltninger indretter sig praktisk. I vores kommune kan man ikke finde ud af at udskrive dokumenter elektronisk. I stedet trykker man dem ud på papir og skanner dem ind igen.
- Reglerne om postlister er helt uholdbar, da det alene er op til ministeren, at afgøre om de skal indføres.
- Reglerne om jurnallister er ikke fyldestgørende.

## Specifikke bemærkninger

### Offentlighedsloven

#### Kapitel 1

#### Lovens formål og anvendelsesområde

#### Lovens formål

§ 1. Loven har til formål at sikre åbenhed hos myndigheder mv. med henblik på navnlig at understøtte

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.

Stk. 2. Myndigheder mv., der er omfattet af loven, skal sørge for, at det i stk. 1 nævnte hensyn til åbenhed i videst muligt omfang varetages ved valg, etablering og udvikling af nye IT-løsninger.

#### Lovens organisatoriske anvendelsesområde

§ 2. Loven gælder for al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning.

§ 3. Loven gælder bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 for al virksomhed, der udøves af

1. selvejende institutioner, foreninger, fonde mv., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov,
2. selvejende institutioner, foreninger, fonde mv., der er oprettet på privatretligt grundlag, og som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og derved er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol, og
3. foreninger, der varetager fælles interesser for regioner eller kommuner.

Comment [x1]: indskrænkes til § 25.

Stk. 2. Loven gælder bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 desuden for al virksomhed, der udføres af

1. elforsyningsvirksomheder, der producerer, transmitterer eller distribuerer elektricitet ved spænding på 500 V eller derover,
2. selskaber, institutioner, foreninger mv., der driver naturgasforsyningsvirksomhed, og
3. kollektive varmforsyningsanlæg, som er omfattet af varmforsyningsloven og har en kapacitet på mere end 10 MJ/s.

**Comment [x2]:** Hvor er transport som f.eks. DSB og Movia?  
Er formodentlig oprettet ved lov og omfattet af stk. 1. nr. 1

§ 4. Loven gælder bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 for al virksomhed, der udføres af selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder. Det gælder dog ikke børsnoterede selskaber samt disses datterselskaber.

**Comment [x3]:** Her er tale om en forhøjelse fra 50 %. Reglen er udformet mhp. at sikre at Staten kan have flertallet i bestyrelsen og således bestemme alt uden at offentligheden kan få indsigt.

~~Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven ikke skal gælde for nærmere angivne selskaber omfattet af stk. 1. I det omfang der er tale om kommunalt eller regionalt ejede selskaber, skal de i~~

1. pkt. nævnte regler endvidere fastsættes efter forhandling med KL og Danske Regioner.

§ 5. Loven gælder bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 desuden for selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger mv., i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser i det offentlige sted.

**Comment [x4]:** de nye vand og kloak selskaber som eksempelvis Gladsaxe og Gentofte kommuners Nordvand

§ 6. Når det bliver overladt en virksomhed mv., der ikke er omfattet af lovens §§ 3-5, at udføre opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige, skal vedkommende forvaltningsmyndighed sikre, at virksomheden løbende giver oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne. De pågældende oplysninger er hos vedkommende forvaltningsmyndighed omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler.

**Comment [John Søren]:** f.eks. renovationsfirmaer

## Kapitel 2

### Aktindsigt mv.

#### Hovedreglen om retten til aktindsigt

§ 7. Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed mv. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser



1. alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og
2. indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Stk. 3. Retten til aktindsigt efter stk. 2, nr. 1, i et dokument, der er afsendt af myndigheden mv., gælder først fra dagen efter afsendelsen af dokumentet.

#### Egenaces

§ 8. Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 19-29 og § 35, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke i det omfang de hensyn, der er nævnt i §§ 31-33, eller [redacted].

#### Identifikationskravet

§ 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.

Stk. 2. Behandlingen af en anmodning om aktindsigt efter § 7 kan, uanset at betingelserne i stk. 1 er opfyldt, afslås, i det omfang

1. behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et [redacted], eller
2. anmodningen [redacted] at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende.

**Comment [x6]:** Dette er virkelig en skærpelse, som alene synes at have til formål, at sikre myndighederne indsigt i, hvad den aktindsigtssøgende er i gang med. I parentes bemærket har man ikke hidtil skulle opgive sin identitet eller fortælle, hvilken specifik interesse, man har i sagen.

#### Indsigt i databaser

§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke databaser, herunder registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, dog bortset fra fortegnelser som nævnt i § 7, stk. 2, nr. 2.

Stk. 2. Vedkommende minister kan fastsætte regler om en juridisk persons adgang til at blive gjort bekendt med oplysninger om den pågældende selv i de databaser mv., der er nævnt i stk. 1.

**Comment [x7]:** Dette er i strid med de regler der i medfør af lov om aktindsigt i Miljøoplysninger giver ret til aktindsigt i alle former for miljøoplysninger uanset lagertype.

#### Ret til sammenstilling af oplysninger i databaser (dataudtræk)

§ 11. Enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, **hvis sammenstillingen kan foretages ved enkle kommandoer.** Såfremt oplysningerne er omfattet af §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem en anonymisering, der kan foretages ved enkle kommandoer. Retten til at få foretaget en sammenstilling gælder ikke, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egnet form eller format.

#### Ret til indsigt i databeskrivelsen

§ 12. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 31-33, forlange at få indsigt i en databeskrivelse om de typer af oplysninger, der indgår i en database, hvilket grundlag oplysningerne bygger på samt oplysninger om, hvilke formater en database anvender. Denne ret gælder i forhold til databaser, som en forvaltningsmyndighed anvender i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser, beregninger og lignende.

**Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med finansministeren bestemme, at ministerielle departementer og underliggende styrelser og direktorater skal udarbejde databeskrivelser som omfattet af stk. 1, i det omfang sådanne ikke allerede foreligger hos myndigheden. For den centrale forvaltning, kommunerne og regionerne træffes bestemmelsen af indenrigs- og socialministeren.**

Stk. 3. Forvaltningsmyndighederne skal i forhold til de typer af databaser, der er nævnt i stk. 1, som etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, sikre sig, at der i almindelighed udarbejdes en databeskrivelse med henblik på, at der i overensstemmelse med stk. 1 kan meddeles indsigt heri.

#### Notatpligt

§ 13. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en myndighed mv., skal den pågældende myndighed, når den enten mundtligt eller på anden måde modtager eller er bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse, snarest muligt gøre notat om indholdet af oplysningerne eller vurderingerne. **Det gælder ikke, hvis oplysningerne er af teknisk eller anden karakter af specialnatur.**

Stk. 2. En myndighed mv. skal i sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse, endvidere **snarest muligt** tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Stk. 3. Notatpligten efter stk. 1 og 2 gælder ikke i forbindelse med behandlingen af sager inden for strafferetsplejen.

#### Meroffentlighedsprincippet

**Comment [John Søren]:**  
Hvad der er enkle kommandoer for en databaseadministrator vil være fuldstændig uforståeligt for den normale bruger. Hvis kvalifikationer skal danne grundlag for denne bedømmelse?

**Comment [x9]:** dette er problematisk når der ikke samtidig stilles krav til indretningen af databaserne

**Comment [John Søren10]:**  
Hvis der er tale om miljøoplysninger er myndighederne forpligtede til at udøve aktiv formidling ved at offentliggøre oplysningerne på Internettet.  
Hvorfor denne dobbeltstandard?

**Comment [John Søren11]:**  
Underlig bestemmelse da alle databaser af hensyn til genskabelse af databasen kan genere denne beskrivelse af databasen.  
Man kan undre sig over hvorfor man skal har ret til beskrivelsen, hvis man ikke kan få de rå data.

**Comment [John Søren12]:**  
Der er eksempler på at offentlige myndigheder nægter at oplyse om hvilke oplysninger der konkret er indeholdt. Det har afgørende betydning for afgørelser i nævn hvor et sekretariat udvælger hvilke konkrete oplysninger der skal fremhæves i en eventuel indstilling til nævnsafgørelse.

**Comment [x13]:** Her bør være et krav om, at myndigheden direkte adspurg om konkrete forhold skal oplyse om disse

§ 14. I forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal det 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 persondataloven.

Stk. 2. Stk. 1 gælder også i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21.\*

### Kapitel 3

#### Journalisering, postlister og aktiv information

##### Journalisering

§ 15. Et dokument, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, ~~medmindre andet er fastsat i anden lovgivning.~~

Stk. 2. Et dokument omfattet af stk. 1, som forvaltningsmyndigheden har modtaget eller afsendt, skal journaliseres ~~medmindre andet er fastsat i anden lovgivning.~~ efter dokumentets modtagelse eller afsendelse.

Stk. 3. Journalsystemet skal være indrettet således, at det indeholder følgende oplysninger om de dokumenter, der journaliseres:

1. Dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse.
2. Kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold.

Stk. 4. Pligten til at journalisere efter stk. 1-3 gælder for statslige forvaltningsmyndigheder omfattet af lovens § 2 samt kommunale og regionale enheder, der kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning.

Stk. 5. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om at undtage forvaltningsmyndigheder mv., der er omfattet af stk. 4, fra pligten til at journalisere.

Stk. 6. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at pligten til at journalisere efter stk. 1 og 2 også skal gælde for kommunale og regionale enheder samt selskaber mv., der ikke er omfattet af stk. 4.

Comment [John Sørensen 14]:  
Da lov om aktindsigt i miljøoplysninger oftest vil give ret til aktindsigt i langt videre omfang end reglerne i denne lov, bør der også være henvisning til love, som giver mulighed for øget adgang til aktindsigt.

Comment [John Sørensen 15]:  
Hvilken myndighed vil give øget aktindsigt i en klagesag, som handler om afvisning af aktindsigt?  
Det vil oftest være Folketingets Ombudsmand, der vil være den mest oplagte til at administrere denne berørelse, men han er jo ikke omfattet af loven!

Comment [John Sørensen 16]:  
Her må man erindre Gladsaxe Kommunes byplanchef's legendariske udtalelse: "Vi journaliserer ikke for end, der er en sag".

Comment [x17]: Hvorfor er der ikke stillet krav om dokumentation af afsender og modtager, som det i øvrigt ses under postlister i §16.

Comment [x18]: Hvor skal domstolslignende og andre uafhængige nævn ikke være omfattet af loven?

## Postlister

Comment [x19]: Udgangspunktet er altså, at det er op til en efterfølgende minister at beslutte om der skal være postlister.

§ 16. Justitsministeren kan efter forhandling med vedkommende minister bestemme, at ministerielle departementer samt underliggende styrelser og direktorater skal udfærdige en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget hos eller afsendt af myndigheden (postliste). Indenrigs- og socialministeren 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.

Stk. 2. Bliver der truffet bestemmelse efter stk. 1, skal postlisten offentliggøres på myndighedens hjemmeside på internettet. 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.

## Aktiv information

§ 17. En forvaltningsmyndighed skal på myndighedens hjemmeside på internettet give borgerne information om sin virksomhed.\*

Stk. 2. En forvaltningsmyndighed skal fastsætte retningslinjer vedrørende den informationspligt, der følger af stk. 1.

Stk. 3. Bestemmelserne i stk. 1 og 2 gælder for ministerielle departementer samt underliggende styrelser og direktorater, uafhængige nævn og råd samt den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne.

## Offentlighedsportal

§ 18. Justitsministeriet skal på internettet føre en portal, der indeholder love, administrative forskrifter, lovforslag samt Folketingets Ombudsmands udtalelser om aktindsigt.

## Kapitel 4

### Undtagelser fra retten til aktindsigt

Comment [John Søre20]: Der bør stilles krav om, at postlisten skal gemmes i mere end 10 år, og at den skal være søgbar. Endvidere bør man kræve, at en borger kan begære aktindsigt ved at udføre få simple kommandoer som f.eks. på Aabenhedskomiteens kopi af Gladsaxe Kommunes postlister.

Comment [John Søre21]: Der bør stilles krav om maskinel screening mod utilsigtede offentliggørelse af borgernes CPR-numre. Det kan være en ganske omfattende sag at få stillet sådanne data søgemaskiner som Google.

Comment [John Søre22]: De færreste kommunale postlister lever i dag'op til disse krav.

Comment [x23]: Betydningen synes ringe.

Comment [John Søre24]: En sådan pligt påhviler allerede offentlige myndigheder, når der er tale om miljøoplysninger, og så godt som ingen overholder denne bestemmelse, så der er ringe udsigt til, at en lignende bestemmelse i Offentlighedsloven vil blive overholdt.

## Sager undtaget fra aktindsigt

§ 19. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager inden for strafferetsplejen, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Der skal dog i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles aktindsigt i bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget.

§ 20. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om lovgivning, herunder bevillingslove, før lovforslag er fremsat for Folketinget.

§ 21. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter bortset fra bestemmelsen i § 8 heller ikke andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, jf. dog stk. 3 og 4.

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2 skal der i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles indsigt i oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder lovens almindelige regler endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse er truffet.

Stk. 4. I sager som nævnt i stk. 2 skal der, udover de oplysninger, der er nævnt i stk. 3, i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles indsigt i oplysninger i den øverste ledelseskontrakt om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed mv.

Stk. 5. Justitsministeren kan bestemme, at retten til aktindsigt i sager, der er omfattet af stk. 2, tillige skal gælde for andre oplysninger, end dem, der er nævnt i stk. 3 og 4.

§ 22. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om førelse af en kalender.\*

## Undtagelse af interne dokumenter

§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

1. dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,
2. dokumenter, der efter § 24, stk. 1, udveksles i forbindelse med ministerbetjening, og

**Comment [John Søra25]:**  
En særdeles problematisk bestemmelse, eftersom lovgivning i modsætning til tidligere i langt mindre grad undertages offentlige forhandlinger i Folketinget, men gennemføres forlukkede dørtill stor skade for demokratiet. Bestemmelsen blev bl.a. anvendt til at forhindre Aabenhedskomiteen i at skaffe sig oplysninger om hvem der har rådgivet eller forsøgt at påvirke Offentlighedskommissionen.

**Comment [x26]:** Et stort tilbageskridt. Man bør i stedet anføre at der ikke er ret til aktindsigt i private forhold.

3. dokumenter, der efter § 25 udveksles i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer.

Stk. 2. Dokumenter omfattet af stk. 1, der afgives til udenforstående, mister deres interne karakter, medmindre afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde.

~~Stk. 3. Indenrigs- og socialministeren kan efter forhandling med KL og Danske Regioner fastsætte regler om, i hvilket omfang interne dokumenter i kommunernes eller regionernes besiddelse skal være omfattet af retten til aktindsigt, når de foreligger i endelig form.~~

§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

1. Interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder i forbindelse med ministerbetjening.
2. Interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem ministerier indbyrdes i forbindelse med ministerbetjening.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke

1. i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed,
2. i sager om indgåelse af kontraktsforhold, og
3. i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.

§ 25. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem de foreninger, der er omfattet af § 3, stk. 1, nr. 3, samt disses medlemmer i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger med staten eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer.

§ 26. Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelsen i § 23, stk. 1, interne dokumenter, som foreligger i endelig form, når

1. dokumenterne alene gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,
2. dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som der har været pligt til at notere efter bestemmelsen i § 13,
3. dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder,
4. dokumenterne indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper, eller
5. dokumenterne indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder.

Undtagelse af andre dokumenter

Comment [x27]: Her er tale om en meget stor indskrænkning af retten til aktindsigt i forhold til gældende lov

Comment [x28]: negativt

Comment [x29]: Dårligt disponeret. Her er pludselig et område, hvor der normalt er aktindsigt, under undtagelserne fra aktindsigt.

Comment [x30]: Meget negativt

Comment [x31]: Dårligt disponeret. Her er pludselig et område, hvor der er aktindsigt, under undtagelserne fra aktindsigt.

Comment [John Søra32]: Problematisk, fordi man ikke kan få indblik i de overvejelser der ligger bag ved det endelige dokument.

§ 27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

1. Statsrådsprotokoller.
2. Dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.\*
3. Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.
4. Brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.
5. Materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

Comment [x33]: negativt

Comment [x34]: Justitsminister agerede sekretær for Offentlighedskommissionen

Meddelelse af faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger

§ 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.

Comment [x35]: Dårligt disponeret. Her pludselig et område, hvor der er aktindsigt under undtagelserne fra aktindsigt

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

1. det vil nødvendiggøre et [redacted]
2. [redacted] eller [redacted]
3. oplysningerne er offentligt tilgængelige.

Comment [John Sørensen 36]:

Uforholdsmæssig ressourceforbrug vil næsten altid kunne argumenteres for, når man kender til, hvor dårligt uddannet personalet er til at betjene selv simple EDB løsninger.

Comment [x37]: det er en kedelig formulering, som er svær anvendelig over for myndigheder som skal kontrolleres

Comment [x38]: Dårligt disponeret. Her pludselig et område, hvor der er aktindsigt under undtagelserne fra aktindsigt.

Comment [John Sørensen 39]: Her kommer man også i konflikt med loven om aktindsigt i miljøoplysninger, der som udgangspunkt giver fuld adgang til sådanne oplysninger med mindre de er undtaget ved lov. Der er med andre ord ikke kun tale om indskrænkning i danske lovgivning, men også i international lovgivning.

Meddelelse af interne faglige vurderinger

§ 29. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Det gælder dog ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for de foreninger, der er omfattet af § 3, stk. 1, nr. 3.\*

Stk. 2. § 28, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.

Undtagelse af oplysninger om private forhold og drifts- eller forretningsforhold mv.

§ 30. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

1. enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, og
2. tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes.

Undtagelse af oplysninger af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar

§ 31. [redacted] i det omfang, det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Undtagelse af oplysninger af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv.

§ 32. [redacted] til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, begrænses i det omfang, fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende.

Stk. 2. [redacted], det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.

Undtagelse af visse andre oplysninger

§ 33. [redacted] i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

1. Forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.
2. Gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen.
3. Det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.
4. Forskeres og kunstneres originale idéer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter.
5. Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Meddelelse af aktindsigt i en del  
af et dokument



§ 34. ~~Is de relevante del af dokumentet i §§ 30-32, kun som en del af et dokument,~~ skal der meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold.

Comment [x40]: meget vanskeligt at håndtere

#### Forholdet til tavshedspligt

§ 35. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

#### Kapitel 5

#### Behandlingen og afgørelsen af anmodninger om aktindsigt mv.

#### Behandlingen af anmodninger om aktindsigt mv.

§ 36. Bliver der fremsat anmodning om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en myndighed mv., afgør denne myndighed, om ansøgningen kan imødekommes. I andre tilfælde afgøres sager om aktindsigt af den myndighed mv., der har dokumentet i sin besiddelse.

Stk. 2. Vedkommende myndighed mv. afgør snarest, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. Hvis en anmodning om aktindsigt undtagelsesvist som følge af navnlig sagens omfang eller kompleksitet ikke kan færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, skal den aktindsigtssøgende underrettes om grunden til fristoverskridelsen samt om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.

Stk. 3. Stk. 2 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med behandlingen af anmodninger om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser.

~~Stk. 4. Vedkommende minister kan fastsætte bestemmelser, der fraviger reglen i stk. 1.~~

#### Klage over afgørelser om aktindsigt mv.

§ 37. Afgørelser om aktindsigt kan påklages særskilt og direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, anmodningen om aktindsigt vedrører.

Comment [John Sørensen 41]:  
En god bestemmelse, der kan være med til at forhindre at sager udvider sig som det er sket i sagen om Vestta, hvor klagerne oplever det, som om de befinder sig i en ren klagekarrusel.

Stk. 2. Klagen fremsendes til den myndighed mv., hvis afgørelse der klages over. Myndigheden skal, hvis den vil fastholde afgørelsen, [redacted] efter modtagelsen af klagen, videresende sagen og dens dokumenter til klageinstansen.

Stk. 3. Klageinstansen skal inden 20 arbejdsdage efter modtagelsen af en klage over en afgørelse om aktindsigt have færdigbehandlet klagen. [redacted] skal klageinstansen underrette klageren om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Stk. 4. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte, at en anden myndighed end den i stk. 1 nævnte skal være klageinstans.

Stk. 5. Stk. 2-4 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med klager over afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser.

Stk. 6. Vedkommende minister kan fastsætte regler om, at afgørelser om aktindsigt, der træffes af institutioner mv., der er omfattet af §§ 3-5, kan påklages.

§ 38. En afgørelse om afslag på aktindsigt, der er truffet af en kommune, en region eller et kommunalt fællesskab i sager, hvor der ikke er nogen administrativ klageinstans, skal være ledsaget af vejledning om muligheden for at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed samt om den fremgangsmåde, der er nævnt i 2. pkt. En henvendelse om at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed skal rettes til den pågældende kommune eller region mv. i overensstemmelse med ordningen i § 37, stk. 2.

Stk. 2. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser.

#### Klage over sagsbehandlingstiden

§ 39. Hvis en myndighed ikke har færdigbehandlet en anmodning om aktindsigt inden 14 arbejdsdage efter modtagelsen, kan sagsbehandlingstiden påklages særskilt og direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den pågældende sag.

Stk. 2. Klagen fremsendes til den myndighed, hvis sagsbehandlingstid der klages over. Myndigheden skal, hvis den ikke har færdigbehandlet aktindsigtsanmodningen senest 7 arbejdsdage efter klagens modtagelse, videresende klagen til klageinstansen med en begrundelse for sagsbehandlingstiden. [redacted]

**Comment [John Sørensen42]:**  
En bestemmelse, der direkte lægger op til misbrug, da loven ikke indeholder strafbestemmelser for bevist at trække en sag i langdrag som f.eks. sagen om Vetstat.

**Comment [x43]:** Mangler tilsyneladende på nuværende tidspunkt?

**Comment [John Sørensen44]:**  
Der er i dag ingen pligt til at vejlede om indbringelse for det kommunale tilsyn.

Stk. 3. Klageinstansen skal inden 20 arbejdsdage efter modtagelsen af en klage over sagsbehandlingstiden have færdigbehandlet klagen. [redacted] skal klageinstansen underrette klageren om grunden hertil samt om, hvornår klagen kan forventes færdigbehandlet.

Stk. 4. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte, at en anden myndighed end den i stk. 1-nævnte skal være klageinstans.

Stk. 5. Hvis en myndighed ikke har færdigbehandlet en anmodning om sammenstilling af oplysninger eller om indsigt i databeskrivelser inden 14 arbejdsdage efter modtagelsen, kan sagsbehandlingstiden påklages særskilt. I sådanne tilfælde finder stk. 2-4 tilsvarende anvendelse.

#### Gennemførelse af aktindsigten mv.

§ 40. Dokumenterne skal udleveres i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Dette gælder dog ikke,

1. [redacted] eller
2. hvis materialet er offentligt tilgængeligt.

Comment [x45]: Der mangler krav om praktisk indretning af forvaltningen til fremme af smidig behandling af aktindsigt.

Stk. 2. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med behandlingen af anmodninger om sammenstilling af oplysninger eller indsigt i en databeskrivelse.

Stk. 3. Justitsministeren fastsætter regler om betaling for udlevering af dokumenter samt for udlevering af en sammenstilling af oplysninger eller en databeskrivelse.

#### Underretningspligt

§ 41. Bliver der fremsat anmodning om aktindsigt i sager som nævnt i § 21, stk. 2, underretter myndigheden den ansatte herom med angivelse af, hvem der har fremsat anmodningen. Når der er truffet afgørelse om aktindsigt, underretter myndigheden den ansatte om, hvilke oplysninger i sagen der er udleveret.

Comment [John Sørensen46]: I et moderne samfund, der næsten udelukkende betjener sig af elektronisk kommunikation, bør der ikke kunne kræves betaling for aktindsigt.

#### Kapitel 6

Ikrafttræden, forholdet til anden lovgivning mv.

§ 42. Loven træder i kraft den [...]. Begæringer om aktindsigt, som er indgivet før lovens ikrafttræden, afgøres efter denne lov.

Stk. 2. Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer ophæves.

Stk. 3. Anordning nr. 1145 af 22. december 1993 om ikrafttræden af lov om offentlighed i forvaltningen på Færøerne som ændret ved anordning nr. 120 af 2. marts 1999 samt anordning nr. 1187 af 27. december 1994 om ikrafttræden af lov om offentlighed i forvaltningen i Grønland, forbliver i kraft indtil de ophæves eller erstattes af regler udstedt i medfør af denne lov.

Stk. 4. Adgangen til aktindsigt efter § 3, stk. 1, nr. 3, § 4, stk. 1, og § 5 gælder ikke for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af de af bestemmelserne omfattede selskaber, institutioner, foreninger mv. før lovens ikrafttræden. Adgangen til aktindsigt efter § 3, stk. 2, gælder ikke for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af de i bestemmelsen nævnte selskaber, institutioner, foreninger mv. før den 1. januar 1987.

Stk. 5. Pligten til at journalisere efter § 15 gælder for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed efter lovens ikrafttræden. Adgangen til aktindsigt efter § 21, stk. 4, gælder ikke for ledelseskontrakter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden. Adgangen til aktindsigt efter § 29, gælder ikke for dokumenter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden.

Stk. 6. Bestemmelser fastsat i andre love eller med hjemmel i lov om adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter hos den offentlige forvaltning opretholdes, uanset om de giver ret til aktindsigt i snævrere omfang end denne lov.

§ 43. Loven gælder ikke for sager om færøske og grønlandske anliggender. Loven kan ved kongelig anordning sættes i kraft for sådanne sager med de afvigelser, som de særlige færøske og grønlandske forhold tilsiger. Dette gælder dog kun sager, der er eller har været under behandling af rigsmyndigheder.

§ 44. Justitsministeren fremsætter forslag om revision af lovens § 16 i folketingsåret [...].

\* Markerer, at der foreligger en dissens i forhold til den pågældende bestemmelse. Det gælder således lovudkastets § 14, stk. 2, § 17, stk. 1, § 22, § 27, nr. 2, og § 29, stk. 1, 2. pkt.

Med venlig hilsen

Kurt Loftkjær og John Damm Sørensen

**Bilag:**

1. Åbenhedskomiteens essay af 2010.02.28: "Den ufuldendte ... betænkning" om forlag til ny Offentlighedslov.
2. Brev af 2009.12.02 fra Offentlighedskommissionen til Åbenhedskomiteen.

Til  
Justitsministeriet  
Lovafdelingen  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

24. februar 2010

Jmt. Md.  
26 FEB. 2010

Høringssvar om forslag til ny offentlighedslov

Åbenhedstinget, [www.aabenhedstinget.dk](http://www.aabenhedstinget.dk), er Updates netværk om aktindsigt. Det samler redaktører, journalister og embedsmænd, som ønsker at få åbenhed til at virke i praksis. Det fortsætter det arbejde, som Dicar – Center for Analytisk Journalistik – stod for ind til udgangen af 2006 og som i høj grad drejede sig om, at få elektronisk aktindsigt til at virke i praksis, dvs. bl.a. adgang til postlister og databaser.

Åbenhedstinget og før det Dicar har fungeret som baggrundsgruppe for afdelingsforstander på Journalisthøjskolen Oluf Jørgensens arbejde i Offentlighedskommissionen, og vi støtter derfor selvsagt mindretallets indstillinger.

Ved siden af, at få åbenhed til at køre i praksis, har Dicar og herefter Åbenhedstinget kørt en række enkeltsager for at få fastslået og ændret praksis om databaseåbenhed. Det udsprang af, at ingen af de centrale myndigheder, Den digitale Taskforce, Videnskabsministeriet, Justitsministeriet og KL var interesseret i praktiske forsøg med databaseåbenhed. For at få udviklingen i gang, rejste vi herefter enkeltsager og så at sige tvang myndighederne til at realitetsbehandle åbenhed om data.

En af disse sager er adgang til data om landbrugsstøtte, som siden er blevet fastsat som et krav i hele EU. Det er gødningsdata, embedslægenes indberetninger om plejehjem, husdyrbrugsregistret, medicinforbrug til husdyr, højdemodellen og risikovirkosomheder, for at nævne nogle af de mest centrale.

I høj grad er det vores oplevelse, at centraladministrationen i mange situationer i stedet for åbenhed ønsker at styre informationsflowet og hermed den offentlige debat. Myndigheden ønsker ofte ikke en debat til at foregå på et højt kvalificeret grundlag, men at få ting igennem på basis af denne styrede informationsstrøm. Vi oplever i forlængelse heraf, at myndigheder sylter sager og afslår aktindsigt med begrundelser, som savner et tilstrækkeligt lovmæssigt fundament. Afslag er ifølge vore oplysninger i flere tilfælde bestemt på forhånd, hvorefter de juridiske argumenter er fundet frem.

2010 - 760 - 0252

Særlig Miljøministeriet og dets institutioner bryder konsekvent med tidsfrister, undlader at svare og umuliggør en normal dialog om aktindsigt.

Vi opfatter resultatet af det lange arbejde i Offentlighedskommissionen som, at man kun lige akkurat gør nogle af de ”elektroniske” regler tidssvarende. Det drejer sig om journaliseringskrav, tema-aktindsigt, adgangen til databaser og postlisterne. Vi venter derfor, at der meget hurtigt er brug for at følge op med en række ændringer – og yderligere åbenhed - på disse områder.

Højdemodellen udstiller et dilemma, som Offentlighedskommissionen ikke har berørt. Her har et privat firma ophavsret til databasen om højdeangivelser for alle punkter i Danmark, herunder også alle huses placering. Den database har det offentlige så købt sig en brugsret til. Denne database skal udveksles mellem myndigheder og benyttes til en lang række planlægningsmæssige og administrative formål, men Miljøministeriet vil ikke udlevere den til offentligheden.

Adgangen til databasen over højdemodellen er særdeles vigtig for at offentligheden, dvs. medier og uafhængige forskere kan kontrollere grundlaget for planlægning og beregninger.

I spørgsmålet om adgang til databaser står vi også med et andet problem, nemlig spørgsmål om betaling for data. Her er der stærke kræfter i den offentlige administration, der ønsker at tjene penge på data og gøre dataadgangen meget dyr, enten ved at beholde det offentliges monopol på visse dataoperationer og prisfastsættelsen heraf, eller simpelthen som et yderligere middel til at forhindre en bred adgang til data.

De mest åbenlyse aktuelle eksempler på høje priser på data er ejendomsdata og erhvervsdata. Det elektroniske tingblad er lukket, og det er dermed umuligt eller ualmindeligt dyrt at få overblik over samtlige aktuelle hushandler, ligesom det er helt umuligt at følge oprettelsen af pantebreve. I dag skal man enten købe dyre udtræk fra den elektroniske tinglysning eller fra den Offentlige Informationsserver under Erhvervs- og Byggestyrelsen. Og ingen af disse data vil have samme aktualitet som dem, der indtil september 2009 hver dag blev lagt ud på statstidende.

Tilsvarende er det med data over nye selskaber og ændringer i selskaber. Det er vigtigt for offentligheden at følge, men ønsker man en samlet liste dagligt, forlanger Erhvervs- og Selskabsstyrelsen 60.000 kroner for den årligt, selv om man uden besvær kan hente den på deres hjemmeside. Denne sag kører Åbenhedstinget i øjeblikket som en prøvesag, og vi venter på ombudsmandens afgørelse.

Sagerne viser, at det eksisterende lovgrundlag om prisen for data ikke er tilstrækkeligt klart. Og det trænger til yderligere tydeliggørelse i en ny offentlighedslov.

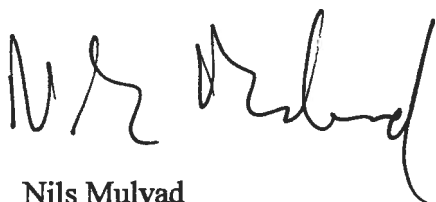
Vi ser med tilfredshed, at der nu kommer et mere gennemtænkt klagesystem, men tvivler på, at det er tilstrækkeligt. Som det er i dag, kan ombudsmanden udtale kritik og henstille til en myndighed at genoptage en sag, hvorefter myndigheden i mange tilfælde – efter passende lang tid – finder på en ny begrundelse for at afvise aktindsigt. Der er brug for, at klageinstansen kan træffes afgørelser om at udlevere materialet.

I flertallets forslag til en ny offentlighedslov ser vi et forsøg på at lægge et røgslør ud over den politiske proces. Det er især spørgsmålet om at undtage udveksling af oplysninger med folketingsmedlemmer for aktindsigt. Men det er samme tankegang, der går igen i hele beskyttelsen af den politiske proces (kalendere, ministerrådgivning og generalklausul). Det er et antidemokratisk skråplan, man her begiver sig ud på. Det vil undtage det allermest centrale fra offentlighed og vil således betegne et samlet og meget stort tilbageskridt for åbenhed.

Der er derfor særlig brug for:

- At der iværksættes en kraftig holdningsbearbejdning af centraladministrationen for mere åbenhed.
- At der etableres en projektorganisering til reelt at eksperimentere med elektronisk åbenhed og få samlet disse eksperimenter op, dvs. der også er vilje og bevilling til reelt at sætte dette i gang.
- At der sættes ind med langt skarpere overholdelse af gældende love og også sanktioner mod slytning og afvisning på forkert juridisk grundlag. Det bør direkte indføres i en ny lov.
- At klageinstansen styrkes endnu mere med mulighed for at afgøre, at materiale skal udleveres.
- At databaseåbenhed præciseres til at dreje sig om alle databaser, som indgår i den offentlige administration.
- At der fastsættes klare regler om, at offentlige data er gratis.
- At der kommer et klart signal om åbenhed omkring den centrale politiske proces, dvs. ingen undtagelse for aktindsigt omkring ministerrådgivning, dokumenter til folketingsmedlemmer, kalendere og ingen generalklausul.

Mvh



Nils Mulvad

Redaktør i Kaas & Mulvad

Formand for Åbenhedstinget.