

Forklaringer til lovtæksten og dens enkelte bestemmelser

Generelle forklaringer

Forslaget til en ny Lov om offentlighed i forvaltningen er udarbejdet på baggrund af den principielle debat, der opstod omkring Offentlighedskommissionens betænkning (nr. 1510/2009) og justitsministerens lovforslag (L 144/2012-13). Både kommissionen og ministeren foreslog drastiske indskrænkninger i den eksisterende adgang til aktindsigt, ikke mindst i dokumenter udvekslet mellem forskellige myndigheder.

Forslagsstillerne har valgt at udarbejde en lovtækt for at give et sammenhængende bud på, hvordan Folketinget gennem offentlighedsloven kan sikre borgerne en virkelig og gennemgribende mulighed for at følge med i forvaltningen og sikre, at alt går rigtig til.

Lovteksten er derfor udarbejdet som en helhed, hvor de enkelte bestemmelser er afstemt i forhold til hinanden. Der er således ikke tale om et katalog med forslag til mulige enkelt-ændringer til de tidligere forslag, men om en række bestemmelser med en indre sammenhæng.

I dette forslag indgår en række bestemmelser, der er hentet fra Offentlighedskommissionens forslag, og som vi anser for forbedringer af adgangen til at kontrollere forvaltningen. Nogle af disse bestemmelser optræder i deres oprindelige form, mens andre er ændret, så de bedre stemmer overens med vor lovtækt som helhed.

En væsentlig forudsætning for vort forslag er, at §§ 24-25 samt § 27 stk. 2 i forslagene fra kommissionen og justitsministeren bortfalder. En hel eller delvis indførelse af disse bestemmelser vil i vidt omfang gøre denne tekst meningsløs.

Det forhold, at lovtæktens bestemmelser følger systematikken i Offentlighedskommissionens og justitsministerens forslag, skal ikke opfattes således, at vort forslag bygger på samme grundlag som de to tidligere forslag.

En anden væsentlig forudsætning er derfor, at forslaget ikke skal ses i lyset af de indskrænkende definitioner, der findes i kommissionsbetænkningen.

I bogen "Ministerbetjening - en journalistisk hvidbog", oktober 2010, dokumenterer en række journalisters beretning om aktindsigtssager, at der er alvorlige problemer med at få myndighederne til at rette sig efter loven. Det gælder især, når mediefolk og andre borgere ønsker indsigt i belastende eller muligvis belastende sager, hvor der kan være tale om tilfælde af sjusk, fejl eller direkte magtmisbrug.

Bogen registrerer syv metoder, der ofte anvendes af danske myndigheder til at undgå eller vanskeliggøre pressens og borgernes indsigt i sådanne belastende eller muligvis belastende sager.

De syv metoder er:

1. *Forhaling* – hvor konkrete afslag på aktindsigt eller særdeles lange svartider på alle henvendelser undervejs forsinker en sag så meget, at den mister sin aktualitet.
2. *Præciseringskrav* – hvor myndigheden afviser at udlevere dokumenter eller sagsakter, som journalisten ikke på forhånd kender det præcise indhold af, selvom vedkommende er i stand til at identificere den pågældende sag.
3. *Statens sikkerhed* – hvor afslaget på aktindsigt på et spinkelt grundlag begrundes med hensynet til landets sikkerhed – eller mødes med andre indiskutable afslag, som det ikke er muligt at argumentere imod.
4. *Bortkomst* – hvor de ønskede informationer i form af sagsakter, mails eller andet materiale ikke længere findes.
5. *Udeladelser* – hvor det tilsendte materiale er mangelfuldt, fordi dokumenter, aktlister eller andre informationer er udeladt.
6. *Sorte sider og sætninger* – hvor kun dele af det ønskede materiale udleveres, men væsentlige afsnit er slettet ved overstregning, f.eks. med en generel henvisning til beskyttelse af den politiske beslutningsproces.
7. *Selektiv udvælgelse* – hvor der gives aktindsigt til særligt begunstige kilder frem for andre.

Denne lovttekst søger i det omfang, det er muligt, at ændre regler, der erfaringsmæssigt anvendes til at forhale, indskrænke eller ligefrem umuliggøre borgernes retmæssige adgang til indsigt i forvaltningen.

Det gælder især metoderne 1, 2, 3 og 6 - forhaling, præciseringskrav, statens sikkerhed og sorte sider og sætninger. Her strammes betingelserne for at afvise aktindsigt helt eller delvist op, ligesom det gøres klart, at lovens frister ikke blot er mellemstationer, hvor forvaltningen kan meddele, at den ikke er færdig med sin sagsbehandling.

Metoderne 4, 5 og 7 - bortkomst, udeladelser og selektiv udvælgelse - handler mere om det, bogen omtaler som *ånden i forvaltningen*, dvs. mere eller mindre åbenlyse forsøg på at vanskeliggøre eller ligefrem umuliggøre indsigt i sager. Her sender lovtteksten to signaler:

- Den afviser at legalisere hidtidig lovstridig sagsbehandling, bl.a. gennem indførelse af de ministerbetjeningsregler, Offentlighedskommissionen og justitsministeren har fremlagt.
- Den indfører en adgang til brug af sanktioner overfor myndigheder og ansvarlige enkeltpersoner for brud på loven.

Det er efter vor opfattelse to meget vigtige signaler, der skal gøre det klart for forvaltningen,

at dens overordnede loyalitet i sager om aktindsigt skal gælde borgerne.

Vi har forståelse for, at mange borgere vil mene, at vort forslag ikke er vidtgående nok, og at en offentlighedslov for det 21. århundrede bør give den interesserede og engagerede borger langt bedre muligheder for at kunne følge med i samfundsudviklingen og kontrollen med den offentlige forvaltning.

Det gælder ikke mindst det væsentlige område, der omfatter interne dokumenter, og hvor en række sager har vist, at borgerne kan have en begrundet formodning om, at der er et eksisterende behov for langt stærkere kontrol med forvaltningen.

Det hænger ikke mindst sammen med, at de eksisterende retlige kontrolmekanismer i form af dommerundersøgelser m.v., når sådanne besluttes, erfaringsmæssigt tager lang tid og har en tilbøjelighed til at producere viden af rent historisk interesse.

Vi har efter grundig overvejelse valgt at lade være med at komme med forslag på dette område. Det skyldes i første række den beklageligt store politiske interesse, der har været for at indskrænke mulighederne for at kontrollere mulighederne for en politisk styret eller uforsætlig vildledning af borgerne fra et ministerielt departements underliggende myndigheder. Det er noget, vi under Folketingets behandling af L 144 har henledt opmærksomheden på gennem bogen "Ministerbetjening - en journalistisk hvidbog" og henvendelser til Retsudvalget.

Vi har derfor valgt at fremlægge et forslag til en samlet lovtekst, der ikke indeholder tilbageskridt i forhold til den eksisterende lovgivning, men som i stedet rummer en moderat forbedring af borgernes kontrol med forvaltningen. Men for ikke at standse fremskridtene forudsætter vi, at der samtidig med lovens vedtagelse igangsættes et udredningsarbejde, der gør det muligt allerede i Folketingssamlingen 2016-2017 at fremsætte forslag til revision af loven.

Et demokratis kvalitet og effektivitet måles efter vor opfattelse på borgernes mulighed for at bidrage til samfundsudviklingen på grundlag af reel viden og indsigt i den politisk-administrative forvaltning. Den modvirkes af de politiske og administrative lederes mulighed for at nå deres mål gennem mangelfuld eller vildledende information af borgerne.

Forklaringer til de enkelte bestemmelser:

§ 1

Bestemmelsen er en generel hensigtserklæring, der redegør for det principielle sigte med loven, og det er vigtigt for forslagsstillerne, at den udtrykker hensigten med loven og dens bestemmelser så klart og forståeligt som muligt.

Samtidig fastslås det som et afgørende princip, at al anskaffelse, indførelse og videreudvikling af informationsteknologi skal sikre disse hensigter.

§ 2 - 6

Her fastslås det, at loven gælder for al virksomhed, som udøves af offentlige myndigheder samt specificerede institutioner, virksomheder, selskaber, foreninger m.v., der er oprettet af, fungerer på vegne af eller finansieres af offentlige myndigheder.

Hensigten med bestemmelserne er at sikre, at offentlig forvaltning ikke kan "gemmes af vejen" eller på anden måde holdes uden for borgernes adgang til kontrol. Forslagsstillerne har derfor forsøgt at gøre beskrivelsen af de omfattede funktioner så udtømmende som muligt.

Af samme grund er muligheden for at foretage indskrænkninger i anvendelsesområdet henlagt til Folketinget, således at det ikke overlades til forvaltningen selv at gennemføre sådanne indskrænkninger.

§ 7

Bestemmelsen rummer hovedprincippet om, at adgang til aktindsigt omfatter dokumenter, der modtages eller udarbejdes af offentlige myndigheder.

§ 8

Bestemmelsen fastholder borgernes ret til egenaccess.

§ 9

Borgere skal have mulighed for at få adgang til dokumenter uden at kende administrative rutiner og betegnelser, og derfor åbnes der mulighed for at få aktindsigt ved at henvise til et tema. Samtidig gives der mulighed for, at borgere skal kunne få umiddelbar adgang til dokumenter, de er i stand til at identificere entydigt.

§ 10

Adgangen til offentlige databaser skal beskyttes, men der skal sikres adgang for enhver til at få adgang til alle de oplysninger, der findes om dem selv i de offentlige databaser.

§ 11 - 12

Databaseteknikken gør det muligt, enkelt og overskueligt at fremstille sammenstillinger af de oplysninger, der findes i databaser. Disse muligheder skal udnyttes fuldt ud, og derfor skal

det efter § 11 være en absolut undtagelse, at krav om udarbejdelse af sådanne sammenstillinger skal kunne afvises med henvisning til arbejdets omfang.

Af samme årsag pålægges det myndighederne at sikre, at det er muligt at lave de omtalte sammenstillinger, uden at det kræver en omfattende arbejdsindsats.

Bestemmelsen skal ikke blot ses i sammenhæng med borgernes behov for adgang til sammenstillingerne, men skal også ses som en forpligtelse til forvaltningen om at indrette sine arbejdsredskaber så hensigtsmæssigt som muligt.

Et tilsvarende hensyn gælder i § 12, der fastslår borgernes adgang til viden om, hvad der findes af oplysninger i offentlige databaser gennem obligatoriske databeskrivelser.

§ 13

Myndigheders pligt til at registrere oplysninger om og faglige vurderinger af en sag, som ikke fremgår af sagens dokumenter i øvrigt, er af afgørende betydning for ikke blot sagsbehandlingen, men også borgernes kontrol med forvaltningen. Det samme gælder oplysninger om, hvad myndigheder foretager sig i sagen.

§ 14

Meroffentlighedsprincippet er en væsentlig kilde til afprøvning af aktindsigt, der er mere vidtgående end lovgivningen foreskriver. Derfor skal meroffentlighed indgå i behandlingen af aktindsigt, og der skal indsamles et offentligt tilgængeligt materiale, der kan belyse den enkelte myndigheds praksis på dette område.

§ 15

Journalisering af alle dokumenter, der afsendes eller modtages af en myndighed, er væsentlig for såvel borgernes kontrol som myndighedens effektivitet, og den skal derfor omfatte alle dokumenter. Af samme grund fastsættes en grænse for, hvor længe journalisering kan udskydes.

Der er tale om en journalisering, der er lige vigtig, uanset hvor den foregår i det offentlige område, og derfor fastslås, at den gælder i hele lovens gyldighedsområde.

Endelig er dokumentbegrebet form- og teknologineutralt. Den stigende anvendelse af hurtige kommunikationsformer som e-mails, sms m.m. vil medføre, at væsentlige informationer vil have en langt mere formløs karakter, end tidligere tiders papir-dokumenter.

Bestemmelsen fastslår derfor, at der uanset form er adgang til aktindsigt i alle dokumenter, der indgår til eller oprettes af en myndighed, samt at lovens dokumentbegreb specifikt

også omfatter bl.a løse notater ('Post-it') og formløse e-mails og sms-beskeder m.v., uanset indhold.

§ 16

Postlisters gavnlighed for offentlighed i forvaltningen er velbeskrevet og velafprøvet og kræver ikke længere betænkningstid. Derfor indføres de obligatorisk i hele lovens gyldighedsområde.

§ 17

I debatten omkring en ny offentlighedslov er der flere gange blevet henvist til, at adgang til aktindsigt kan omgås ved en IT-mæssig eller geografisk omorganisering af den offentlige forvaltning. Derfor skal det sikres, at der ikke gennem sådanne omlægninger kan skabes blokeringer for borgernes mulighed for kontrol med forvaltningen.

Samtidig skal det sikres, at arbejdsgrupper med deltagelse af medarbejdere fra forskellige myndigheder kun kan opfattes som en selvstændig ad hoc-myndighed i denne lovs forstand, når de tre anførte betingelser er opfyldt. Disse betingelser er identiske med dem ombudsmandspraksis på nuværende tidspunkt kræver. Der er altså tale om en kodificering af gældende ret.

§ 18

Ansvar for offentlighedsportalen henlægges til Folketingets Ombudsmand, der i kraft af sit arbejde med offentlighed i forvaltningen har den største indsigt i sagsområdet.

Portalen skal registrere gældende ret, hvad angår åbenhed, og dermed give borgerne et overblik over deres rettigheder. Derudover skal den registrere ændringer i forvaltningens struktur, når disse har indflydelse på adgang til aktindsigt, og det pålægges de ansvarlige ministre at orientere ombudsmanden om sådanne ændringer. Formålet er at gøre det muligt at vurdere konsekvenser for åbenheden af regeringens indretning af forvaltningen.

§ 19

Bestemmelsen fastholder den eksisterende bestemmelse om, at strafferetsplejen ikke omfattes af retten til aktindsigt bortset fra undtagelsen i stk. 2.

§ 20

Bestemmelsen fastholder den eksisterende bestemmelse om, at forarbejdet til lovgivning kan holdes uden for offentlig indsigt, indtil det pågældende lovforslag er fremsat for Folketinget.

§ 21

Bestemmelsen fastholder den eksisterende friholdelse af enkeltpersoners ansættelsesforhold fra adgang til aktindsigt med de begrænsninger, der fremgår af stk. 3 og 4.

Derudover giver bestemmelsen adgang til ledelseskontrakter for derigennem at åbne mulighed for kontrol med de prioriteringer, der findes for en myndigheds indsats.

§ 22

Bestemmelsen fastholder den eksisterende definition af, hvad der er interne dokumenter og dermed som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt.

§ 23

Bestemmelsen fastholder en række eksisterende bestemmelser, der fastslår, i hvilket omfang der er adgang til aktindsigt i dokumenter, der foreligger i endelig form. Derudover gives der i nr. 5 adgang til dokumenter, der gør det muligt at se eksisterende sagsbehandlingspraksis på bestemte sagsområder.

§ 24

Bestemmelsen fastholder en række eksisterende undtagelser fra aktindsigten.

§ 25 - 26

Viden om en sags faktiske grundlag og om faglige vurderinger af sagen er væsentlige tilskud til den offentlige debat, og erfaringen viser, at der er tale om en væsentlig forudsætning for, at lovgivning og andre regler ikke kan gennemføres ved hjælp af vildledende information af offentligheden.

Bestemmelserne skal sikre, at oplysninger om en sags faktiske grundlag samt eksterne faglige vurderinger er omfattet af aktindsigt. Det samme gælder interne faglige vurderinger,

der indgår i et lovforslag eller i redegørelser, handlingsplaner eller lignende eller udkast til disse.

I konsekvens af § 20 er egentlige lovforslag undtaget aktindsigt, indtil de er fremsat for Folketinget. Der gives heller ikke adgang til allerede offentligt tilgængelige oplysninger, ligesom der i lighed med §§ 11 og 12 undtagelsesvist kan accepteres afvisninger af at ekstrahere store mængder oplysninger, hvis dette kræver et usædvanligt stort ressourceforbrug.

§ 27

Bestemmelsen fastholder den eksisterende beskyttelse af privatlivets forhold og erhvervsmæssige forhold. Borgernes ret til at kunne kontrollere erhvervslivets forhold er dog tilgodeset ved en understregning af, at der er adgang til aktindsigt i offentlige myndigheders materiale om erhvervsforhold, hvis hemmeligholdelse ikke er af særlig væsentlig økonomisk betydning for vedkommende person eller virksomhed.

§ 28 - 29

Oplysninger, der ved offentliggørelse kan yde negativ indflydelse på statens sikkerhed, rigets forsvar, rigets udenrigspolitiske interesser m.v. er traditionelt et område, der er undtaget aktindsigt. Vi anser det for rimeligt at antage, at der stadig vil være behov for sådanne undtagelser, men vi finder også, at de senere års udenrigspolitiske udvikling har vist, at borgerne overordentlig let bliver ofre for fejlagtig viden om regeringens virkelige mål og midler. Vi har derfor indsat en kvalitativ begrænsning af den automatiske hemmeligholdelse på disse områder.

§ 30

Den eksisterende lov indeholder en række undtagelser fra aktindsigt, når der er tale om væsentlige hensyn til kriminalitetsbekæmpelse og -forebyggelse, offentlig kontrol og det offentliges forretningsvirksomhed. Disse undtagelser fastholdes.

§ 31

Bestemmelsen fastholder den eksisterende regel for udlevering af enkelt-oplysninger, der ikke omfattes af §§ 27-30.

§ 32

Bestemmelsen fastholder den eksisterende bestemmelse om, at adgangen til aktindsigt begrænses af regler om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

§ 33

Erfaringsmæssigt har frister for meddelelse af aktindsigt meget lidt med virkeligheden at gøre. De er i bedste fald at betragte som tidspunkter, hvor ansøgeren orienteres om, at der vil gå endnu længere tid end fastsat.

Det har bl.a. sammenhæng med påstået uklarhed omkring, hvem der skal afgøre ansøgningen. Dette imødegås gennem en bestemmelse, der entydigt fastslår, at afgørelse træffes af en enhver myndighed, der modtager en begæring om aktindsigt og har det/de ønskede dokumenter i sin besiddelse, uanset om det er i original eller kopi.

Sagens omfang eller kompleksitet er erfaringsmæssigt en anden begrundelse for forsinkelser, og det er vor overbevisning, at der er behov for en opstramning og indskrænkning af adgangen til at påberåbe sig denne begrundelse, hvilket gøres ved at fastslå, at det kun kan ske undtagelsesvist i ganske særlige tilfælde.

§ 34

Behandlingen af klager over afgørelse i aktindsigtssager og den tid, den tager, er en anden kilde til forsinkelse af borgernes adgang til kontrol med forvaltningen. Vi har her i det store og hele tilsluttet os den model, der er fremkommet fra Offentlighedskommissionen. Dog har vi i lighed med vort forslag til § 33 fastslået, at de fastsatte frister kun kan overskrides undtagelsesvist i ganske særlige tilfælde.

I konsekvens af bestemmelserne i §§ 3-6 pålægges det vedkommende ministre at udarbejde regler for klagebehandlingen af aktindsigtsansøgninger til de pågældende institutioner m.v.

Vort arbejde med fornyelsen af offentlighedsloven har overbevist os om, at det er nødvendigt at indføre en mulighed for sanktioner over for myndigheder, der bevidst eller ubevidst modarbejder denne lovs bestemmelser og intentioner.

Vi har derfor indføjet bestemmelser, der gør det muligt for domstolene at sanktionere over for myndigheder, der skjuler, sletter eller på anden måde forhindrer adgang til dokumenter, der er eller kan blive ansøgt om aktindsigt i. Der er ligeledes mulighed at gøre tjenstligt ansvar gældende over for ansvarlige medarbejdere.

§35

Bestemmelsen indfører en pligt til særlig klagevejledning i sager, hvor der ikke er en administrativ klageinstans, der kan behandle en klage over afslag på aktindsigt fra kommunale eller regionale myndigheder.

§ 36

I lyset af de mange nuværende overskridelser af sagsbehandlingsfrister er det væsentligt, at der findes et klagesystem, der kan behandle klager over myndigheders sagsbehandlingstider. Denne bestemmelse fastsætter tidsfrister og procedurer for denne sagsbehandling.

I lighed med § 34 skabes der mulighed for sanktion for overskridelse af tidsfrister og mulighed for tjenstligt ansvar.

Folketingets ombudsmand gives adgang til at udtale sig om alle forhold, der omfattes af loven. I medfør af ombudsmandsloven omfatter dette dog ikke domstolenes behandling af sager i henhold til denne lovs § 34 stk. 6-8 og § 36 stk. 6-7.

§ 37

Bestemmelsen pålægger en myndighed at udlevere dokumenter i den form, det ønskes af anmoderen med forbehold for tungtvejende grunde til, at det ikke kan lade sig gøre. Det fastslås endvidere, at en myndighed ikke har pligt til at udlevere materiale, der allerede er tilgængeligt, men at den skal orientere om, hvor materialet er tilgængeligt og hvordan.

Det pålægges justitsministeren at udarbejde regler for betaling for udlevering af dokumenter, idet det dog er forslagsstillernes forudsætning, at betaling skal begrænses videst muligt af hensyn til borgernes adgang til kontrol, og at den ikke må overstige en myndigheds faktiske omkostninger ved mangfoldiggørelse af dokumenter m.v.

§ 38

Bestemmelsen fastholder den eksisterende underretningspligt over for privatpersoner, i hvis forhold der søges aktindsigt i efter § 21 stk. 2.

§ 39

Bestemmelsen fastslår lovens ikrafttræden den 1. januar 2012 og nødvendige overgangsbestemmelser.

Samtidig fastslås det, at denne lovs bestemmelser går forud for eksisterende bestemmelser i andre love eller regelsæt, hvis disse giver ret til aktindsigt i snævrere omfang end denne lov.

§ 40

Bestemmelser vedr. lovens betydning for Grønland og Færøerne.

§ 41

Revisionsbestemmelse, jf. generelle forklaringer.