



DANSKE MEDIER

Pressens Hus  
Skindergade 7  
DK-1159 København K

Telefon 3397 4000  
Telefax 3314 2325

info@danskemedier.dk  
www.danskemedier.dk

Enhedslisten  
Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K

*Sendt elektronisk til [christiansborg@enhedslisten.dk](mailto:christiansborg@enhedslisten.dk)*

21. februar 2013

### **Hørings svar vedr. forslag til lov om offentlighed i forvaltningen**

Danske Medier har med tak modtaget lovforslag L 144 om offentlighed i forvaltningen i høring. Danske Medier skal indledningsvis bifalde, at Enhedslisten sender lovforslaget i høring, da det er vigtigt at få drøftet de præciseringer, der er fremsat i det nye forslag i forhold til det tidligere forslag L 90, der blev fremsat i Folketingssamlingen 2010-2011. Det forekommer endvidere hensigtsmæssigt, at Folketingets nuværende sammensætning af medlemmer får mulighed for at få belyst de væsentligste problemstillinger og centrale bestemmelser i en ny offentlighedslov, der en årrække fremover skal sætte de vigtige rammer for offentlighedens indsigt i og kontrol med forvaltningen.

Medierne har som såkaldte storforbrugere af offentlighedsloven en særlig interesse i den nye offentlighedslov og Danske Medier var repræsenteret i Offentlighedskommissionen. Medie-repræsentanterne stod – sammen med andre kommissionsmedlemmer – bag de dissenser, der fremgår af kommissionens betænkning samt en efterfølgende dissens, som vil blive uddybet nedenfor. Disse dissenser er efter foreningens opfattelse fortsat meget væsentlige, såfremt den nye offentlighedslov skal sikre det grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning.

Det fremsatte forslag til en ny offentlighedslov, der udspringer af det udkast, som Offentlighedskommissionen fremkom med i 2009, indeholder mange positive tiltag, der vil medføre en styrkelse af lovens grundlæggende princip om offentlighed. Der er imidlertid nogle kontroversielle og væsentlige undtagelser i adgangen til aktindsigt i lovforslaget, der såfremt de ikke fjernes eller i det mindste modificeres, vil medføre et tilbageskridt og en alvorlig begrænsning af den nødvendige åbenhed og gennemsigtighed i den offentlige forvaltning. Danske Medier vil i sit høringssvar behandle de problemstillinger og ønskede præciseringer, som foreningen finder mest presserende i dette stade af lovgivningsprocessen. De emner, der vil blive behandlet, vedrører følgende bestemmelser:

- Undtagelsen for dokumentudveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer § 27, nr. 2
- Ministerbetjeningsreglen § 24
- Indsigt i sagens faktiske grundlag og i de faglige vurderinger i endelig form §§ 28 og 29
- Udarbejdelse og implementering af postlisteforsøget § 16

### *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 og få indsigt i, hvilke begrundelser og politiske overvejelser, der ligger til grund for lovgivningen og andre politiske tiltag. Derfor er det også forstemmende at konstatere, at lovforslaget om offentlighed i forvaltningen indeholder en bestemmelse, der fremover vil undtage dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende proces.

Begrundelsen for at undtage udveksling af disse dokumenter er angiveligt ministerens behov for i fortrolighed at udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer i forbindelse med f.eks. forberedelsen af forskellige tiltag, herunder lovgivning. Det vidtgående indgreb i offentlighedens ret til indsigt, som bestemmelsen rummer, er imidlertid ikke proportionalt med formålet. Der henvises i den forbindelse til de andre muligheder for at udveksle dokumenter om lovgivningsinitiativer uden offentlighed i henhold til lovforslagets § 20 samt ministerbetjeningsreglen i § 24. Dertil kommer, at folketingsmedlemmer og partigrupper ikke er omfattet af offentlighedsloven og således har mulighed for at kommunikere både mundtligt og skriftligt i fortrolighed. Dette gælder i øvrigt også ministeren, når kommunikationen sker som led i dennes rolle som partipolitiker.

Bestemmelsen er yderst betænkelig af flere grunde. Begrebet ”anden tilsvarende politisk proces” er fx en meget elastisk formulering, der er svær at afgrænse i praksis og derfor svær at forudsige konsekvenserne af. Bestemmelsen giver dog først og fremmest anledning til bekymring, fordi den kan anvendes til at hindre offentlighedens indsigt i den politiske beslutningsproces. Bestemmelsen kan fx konkret anvendes til at opnå politisk opbakning til et kommende lovforslag, inden det fremsættes for Folketinget. Derved svækkes Folketingets rolle i lovgivningsprocessen samtidig med, at offentlighedens mulighed for at kende grundlaget for ny lovgivning bliver væsentligt forringet.

Et oplagt eksempel er forliget om nærværende lovforslag, der blev forhandlet på plads inden fremsættelsen i Folketinget. Argumentet fra forligsparterne samt tilhængere af forslaget § 27, nr. 2 er, at dette blot er udtryk for den udbredte praksis med at handle et forslag politisk af, inden det fremsættes eller offentliggøres, og at der ikke er noget underligt eller betænkeligt herved.

Dette er Danske Medier dog klart uenig i, idet denne fremgangsmåde ubetinget antaster magtens tredeling og sætter hele ideen med den demokratiske proces ud af spil. I det konkrete eksempel er vedtagelsen af lovforslaget jo i praksis allerede sket, da forligsparterne udgør det nødvendige flertal i Folketinget, og de obligatoriske tre forhandlinger i Folketinget må i realiteten blot anses som et spil for galleriet.

Det er uskønt og absolut ikke klædeligt for et lovforslag, der har som formålsbestemmelse at sikre åbenhed hos myndighederne m.v. med henblik på blandt andet at støtte borgernes del-

tagelse i demokratiet. Danske Medier skal kraftigt opfordre til, at forslaget udgår af lovforslaget.

### *Ministerbetjeningsreglen og aktindsigt i præmisserne for forvaltningens dispositioner*

Som det fremgår af Offentlighedskommissionens betænkning tog medierne ikke afstand fra forslaget om at indføre en ny undtagelse for dokumenter, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, når der er tale om forberedelse af sager, hvor ministeren udøver sin funktion som regeringspolitiker. Dette skyldes bl.a. en erkendelse af, at forslaget – som i øvrigt var forudsat i Offentlighedskommissionens kommissorium – har sin baggrund i de nye og ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen, der efter sigende afstedkommer et øget samarbejde mellem ministerier og underliggende styrelser m.v. i sager og beslutninger af politisk karakter.

Mediernes accept af ministerbetjeningsreglen skal imidlertid fortolkes ganske snævert og skal ses i sammenhæng med reglerne om aktindsigt i oplysninger om sagens faktiske grundlag (§ 28) og i faglige vurderinger i endelig form (§ 29). Intentionen om at sikre den fornødne indsigt i grundlaget for den offentlige forvaltnings dispositioner var en central del af de overvejelser og drøftelser, der lå til grund for Offentlighedskommissionens lovudkast, og disse bestemmelser var netop udarbejdet med henblik på at sikre offentligheden den fornødne indsigt i præmisserne for de politiske beslutninger og dispositioner, uanset om disse har været genstand for en konkret ministerbetjeningssag.

I forbindelse med Folketingsbehandlingen af det tidligere lovforslag om offentlighed i forvaltningen (L 90) stillede Folketingets Retsudvalg en række opklarende spørgsmål til ministerbetjeningsreglen med afsæt i konkrete eksempler. Justitsministeriets besvarelse gav desværre udtryk for en kraftig indsnævring af retten til indsigt i en sags faktiske grundlag og i de endelige faglige vurderinger, hvilket ikke var konsistent med drøftelserne og den forståelse, som Offentlighedskommissionens forslag om §§ 24, 28 og 29 var udtryk for.

Den restriktive fortolkning af samspillet mellem ministerbetjeningsreglen i § 24 og aktindsigtsreglerne i §§ 28 og 29 medførte at medierepræsentanter ikke længere kunne tilslutte sig ministerbetjeningsreglen, idet grundlaget for mindretallets tilslutning ikke længere var til stede. Der henvises til Offentlighedskommissionens mindretals henvendelse til Folketingets retsudvalg 1. marts 2011.

### *Nyaffattelse af ministerbetjeningsreglen ændrer ikke omfanget af undtagelsen*

I forbindelse med det politiske forlig om en ny offentlighedslov, blev der udsendt en pressemeddelelse. Af pressemeddelelsen fremgik det, at man i lyset af den debat, der har været om ministerbetjeningsreglen, havde foretaget en nyaffattelse af reglen i lovforslagets § 24, således at betingelserne for adgangen til at undtage dokumenterne fra aktindsigt efter bestemmelsen præciseres med henblik på en restriktiv tolkning. Ordet ministerbetjening er i den forbindelse fjernet fra lovteksten.

Danske Medier finder desværre, at der alene er tale om kosmetiske ændringer. Omfanget af undtagelsen er uændret. Der er fortsat tale om en meget bred bestemmelse, der ikke indskrænkes til kun at omfatte de dokumenter, der udarbejdes med henblik på at tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning i en aktuel sag. Indføjelser af ordet ”konkret” i lovtæksten er ikke en reel indskrænkning, idet stort set alle sager – store som små – i princippet fortsat kan havne på ministerens bord på et eller andet tidspunkt og derved undtages med henvisning til at ministeren kan *få behov for embedsværkets rådgivning og bistand*.

Det er nødvendigt, at formuleringen af ministerbetjeningsreglen afgrænses yderligere, således at undtagelsen får et reelt og klart snævre indhold. Det er foreningens opfattelse, at det afgørende kriterium om, hvornår udvekslingen må anses som udtryk for ministerens behov for rådgivning bør indsnævres betydeligt, således at undtagelsen af dokumenter med henvisning til, at der er tale om ministerbetjening alene kan ske, når ministeren har et konkret behov for rådgivning, fordi der foreligger en bestemt sag eller forespørgsel på ministerens bord, der kræver en konkret stillingtagen eller svar.

Men en præcisering og opstramning af ministerbetjeningsreglen kan som tidligere nævnt ikke stå alene, og derfor skal foreningen opfordre Folketinget til at styrke og præcisere de supplerende aktindsigtsregler om indsigt i en sags faktiske grundlag og de endelige faglige vurderinger, der i sidste ende er afgørende for offentlighedens indsigt i de bagvedliggende oplysninger og årsager til en politisk beslutning.

*Aktindsigtsregler om indsigt i sagens faktiske grundlag og i de faglige vurderinger skal styrkes*

Nedenfor følger nogle forslag til, hvilke typer af oplysninger og informationer, der bør omfattes af retten til indsigt i en sags faktiske grundlag og i endelige faglige vurderinger.

## § 28

For så vidt angår lovforslagets § 28 skal det præciseres, at retten til aktindsigt også omfatter oplysninger om endelige beslutninger, der ikke fremgår af et selvstændigt dokument. Dette blev der nemlig sået tvivl om, i forbindelse med folketingsbehandlingen af det oprindelige forslag.<sup>1</sup>

Det afgørende er netop ikke, hvorvidt beslutningen fremgår af et selvstændigt papir, men om ministeren eller forvaltningen faktisk har truffet en beslutning, der udgør begrundelsen for en politisk disposition fx at implementere et direktiv eller iværksætte en reform på undervisningsområdet eller lignende. Hvis beslutningen er endelig og tilmed anvendes som grundlag for en forvaltningsretlig disposition, er der ikke længere et hensyn at tage til den interne politiske beslutningsproces. Dette gælder uanset om beslutningen er offentliggjort eller ej.

Ligeledes bør der ikke være tvivl om, at retten til indsigt i sagens faktiske grundlag naturligvis også omfatter oplysninger om metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed

---

<sup>1</sup> Se L 90 – bilag 5 – sag B

har anvendt for at fastlægge de oplysninger, som udgør en sags faktiske grundlag. Data, der er anvendt i det øjemed er omfattet af retten til aktindsigt, og dette bør præciseres.

Ovennævnte fortolkning er endvidere i overensstemmelse med synspunkterne i Offentlighedskommissionens betænkning, men blev tilsyneladende ikke taget i betragtning i forbindelse med Justitsministeriets besvarelse i forbindelse med det oprindelige forslags behandling i Folketinget<sup>2</sup>

## § 29

Der bør være offentlighed omkring interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag, en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Begrebet *endelig politisk beslutning* er ikke nævnt udtrykkeligt i opremsningen, og dette er en svaghed ved lovttekstens formulering. En endelig politisk beslutning bør klart være omfattet af retten til aktindsigt, uanset om denne er offentliggjort af myndigheden eller ej. Dette bør præcises i lovtteksten eller i bemærkningerne hertil. Det er et legitimt træk ved demokratiet, at en beslutning taget ud fra en politisk holdning lejlighedsvis kan overtrumfe saglige hensyn.

Justitsministeriets besvarelse af spørgsmålene i forbindelse med behandlingen af lovforslaget L 90 viste en glidning i ministeriets fortolkning af §§ 28 og 29 fra kommissionsarbejdet til tidspunktet for svar. Derfor er det også af væsentlig betydning at få fastslået, at juridiske vurderinger som det altovervejende udgangspunkt er omfattet af begrebet en faglig vurdering.

Embedsmændenes juridiske vurderinger vil alt andet lige netop være faglige relevante, fordi myndigheden og personerne har en særlig indsigt, som følge af en kontinuerlig beskæftigelse med særlige områder og ikke blot, fordi embedsværket har en juridisk uddannelse. Udarbejder en styrelse eller et tilsyn som fx Arbejdstilsynet en juridisk vurdering i forhold til et givent emne, som de beskæftiger sig med, bør der ikke herske tvivl om, at der er tale om en faglig vurdering, der er omfattet af lovforslagets § 29. Dette bør fremgå utvetydigt af bemærkningerne og ikke mindst af vejledningen, der skal udarbejdes, når offentlighedsloven vedtages. Danske Medier skal endvidere anbefale, at vejledningen til den nye offentlighedslov sendes i høring.

Danske Medier skal endelig på ny modsætte sig lovforslagets § 29 stk. 1, 2. pkt., hvorved faglige vurderinger, der er udarbejdet til brug for ministerbetjening eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner undtages adgangen til indsigt.

Den demokratiske proces tilsiger, at offentligheden får indsigt i de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden har baseret lovforslaget, redegørelsen, handlingsplanen m.v. på. Dette gælder i uformindsket styrke, når de faglige vurderinger indgår i ministerbetjeningen eller rådgivningen af KL og Danske Regioner. Der er netop ikke tale om foreløbige udkast, der kan ændres, men derimod endelige vurderinger, der indgår i offentliggjorte tiltag. Et ønske om at hemmeligholde disse vurderinger er såvel besynderligt som fornuftsstridigt. Når et politisk tiltag er besluttet og offentliggjort, er der ikke længere et hensyn at tage til den inter-

---

<sup>2</sup> Se L 90 – bilag 5 sag A

ne politiske beslutningsproces, og de politiske aktører må som led i den demokratiske proces tåle et eventuelt eftersyn af de faglige præmisser, der ligger bag beslutningen.

Danske Medier skal derfor kraftigt opfordre til, at undtagelsen i § 29 stk. 1, 2. pkt. fjernes fra lovforslaget.

### *Postlister*

Forslaget om en ny offentlighedslov indeholder ligesom Offentlighedskommissionens betænkning et forslag om førelse af postlister på myndighedernes hjemmeside, jf. lovforslagets § 16. Forslaget indføres dog kun 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.

Begrundelsen er en smule tankevækkende, idet flere forvaltningsmyndigheder i mange år har ført postlister uden de store problemer, og man derfor med rette kunne antage, at instrumentet var afprøvet. Der henvises i den forbindelse til publikationen ”*Åbne postlister på Internettet – erfaringer og praktiske anvisninger*”, der blev udgivet i 1999 af Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen og forskningsministeriet. Erfaringerne fra forsøget med at etablere og håndtere åbne postlister på internettet var positive. Erfaringer fra forsøget viste blandt andet, at der blev brugt marginalt flere ressourcer, når selve etableringen var på plads, at der ikke havde været eksempler på misbrug, og at antallet af aktindsigtssager ikke var steget voldsomt. Alle argumenter, der ellers har været fremført som begrundelse for, at forslaget om postlister som udgangspunkt kun indføres som en forsøgsordning.

Danske Medier finder dog, at det trods alt er et skridt i den rigtige retning og ser frem til at postlisteforsøget implementeres. Det er i den forbindelse vigtigt at holde for øje, at forsøgsordningen ikke udelukker andre myndigheder i at udfærdige og offentliggøre postlister og derved deltage i forsøget. Foreningen skal derfor anbefale, at flere myndigheder aktivt opmuntres til at deltage. Dette vil alt andet lige også bidrage til et større erfaringsgrundlag, når den uafhængige ekspertgruppe tre år efter ordningens etablering skal evaluere postlisteforsøget med henblik på at afgøre om forsøgsordningen skal gøres permanent.

Foreningen skal afslutningsvis opfordre Folketinget til at se nærmere på den norske postlisteordning [www.oep.no](http://www.oep.no), der samler alle postlister fra over 100 statslige myndigheder i en database, hvor der kan søges på tværs af forvaltningsgrænser, og som gør det let for borgerne at finde hen til de områder, de er interesseret i at få indsigt i. Ordningen er så stor en succes, at de norske myndigheder vil udvide databasen til at omfatte endnu flere myndigheder og faciliteter. Dette er et glimrende eksempel på åbenhed i forvaltningen, og ordningens udbredelse og succes bevidner bedre end ord, at der ikke nødvendigvis er noget at frygte ved at give offentligheden adgang til at gennemse myndighedernes postlister.

Danske Medier står naturligvis til rådighed, såfremt en uddybning af disse synspunkter ønskes. Henvendelse herom kan rettes til seniorkonsulent, cand. jur. Christina M. Moshøj på tlf. 3397 4000 eller e-mail [cm@danskemedier.dk](mailto:cm@danskemedier.dk).

med venlig hilsen  
**Danske Medier**

Ebbe Dal  
Adm. direktør

Christian Kierkegaard  
Journalistisk direktør

Til Enhedslisten

Christiansborg

### **Høringssvar vedr. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013**

DR henviser til e-mail af 7. februar 2013, hvor Enhedslisten ønsker DRs stillingtagen til lovforslag nr. L 144.

Med lovforslag nr. L 144 fremsat af justitsminister Morten Bødskov, har regeringen i en politisk aftale med Venstre og Konservative efter eget udsagn præciseret betingelserne for at undtage dokumenter fra aktindsigt efter den nye offentlighedslovs § 24, den såkaldte ministerbetjeningsregel.

Lovforslaget indeholder bl.a. en indskrænkning i offentlighedens adgang til information. Der er tilfældet med den foreslåede regulering af "Interne dokumenter" og "ministerbetjening", som behandles nedenfor.

Det er efter DRs opfattelse problematisk, at bestemmelsen udvider begrebet "interne dokumenter" til også at omfatte dokumenter, som udveksles mellem et ministerium og dets underordnede myndigheder eller mellem flere ministerier.

#### **Ministerbetjening**

DR har tidligere som en del af Offentlighedskommissionens mindretal, den såkaldte Nimandsgruppe, støttet ministerbetjeningsreglen. Dog er forudsætningerne for støtten til reglen bristet som senest anført ved brev til Folketingets Retsudvalg af 1. marts 2011, afsendt af Ebbe Dal (DDF) på mindretallets vegne.

I sidstnævnte henvendelse har Nimandsgruppen fremsat forslag til ændring af den nye offentlighedslovs §§ 24, 28 og 29, som alle præciserer bestemmelseernes rækkevidde og indsnævrer såvel de dokumenter og oplysninger som de tilfælde, hvor ministerbetjeningsreglen kan begrænse adgangen til aktindsigt.

Disse forslag ses ikke implementeret i lovforslag nr. L 144. Der er i stedet sket nogle sproglige ændringer, som gennemgås nedenfor.

Lovforslagets bestemmelse om "ministerbetjening" findes i § 24. I lovforslagets reviderede form er "ministerbetjening" defineret som tilfælde hvor "en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand". Dertil fremgår det som et yderligere krav af den nyformulerede § 24, at de interne dokumenter eller oplysninger skal være udvekslet på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at dette behov findes eller vil opstå hos ministeren.



Af bemærkningerne til såvel lovforslag nr. L 90 af 8. december 2010 (herefter "lovforslag nr. L 90") som lovforslag nr. L 144 fremgår det i Offentlighedskommissionens forslag, at

*Udtrykket "ministerbetjening" omfatter efter lovudkastet (interne) dokumenter og oplysninger, der udveksles i en sammenhæng og et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. (Bemærkninger til lovforslaget, pkt. 4.14.1.2)*

*Formuleringen af § 24 i lovforslag nr. 144 svarer efter DRs opfattelse til Offentlighedskommissionens definition af "ministerbetjening", idet det dog nu er understreget i lovtæksten, at behovet for ministerbetjening skal være konkret, frem for den tidligere valgte angivelse af "i en sammenhæng" i lovbemærkningerne. Formuleringen ses efter DRs opfattelse dog ikke at ændre på bestemmelsens rækkevidde og giver ingen nævneværdig præcisering.*

*Det nye § 24, stk. 2 angiver blot det, som allerede følger af offentlighedsloven, nemlig at lovens øvrige bestemmelser finder anvendelse, og har derfor ikke selvstændigt indhold.*

DR må derfor fastholde, at ministerbetjeningsreglen, trods ændringerne fra den politiske aftale mellem regeringen, Venstre og Konservative, beklageligvis fortsat er en væsentlig indskrænkning i offentlighedens mulighed for at få indsigt i bl.a. grundlaget for politiske beslutninger i den øverste statsmagt.

Det skal for god ordens skyld understreges, at nærværende henvendelse er udtryk for DRs egen holdning, hvorfor Nimandsgruppen ikke kan tages til indtægt for de fremførte synspunkter.

DR, den 21. februar 2013

Sidsel Davidsen, juridisk konsulent

Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K

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

DATO: 21. februar 2013  
SAGSNR.: 2013 - 535  
ID NR.: 223377

[christiansborg@enhedslisten.dk](mailto:christiansborg@enhedslisten.dk)

## Høring - over forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 144)

Justitsministeren har den 7. februar 2013 fremsat forslag til lov om offentlighed i forvaltningen. Ved e-mail af samme dato har Enhedslisten anmodet om bl.a. Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte forslag.

Advokatrådet har følgende bemærkninger:

### Generelt

Advokatrådet kan i det hele henholde sig til det tidligere anførte i Advokatrådets høringssvar af 12. marts 2010 vedrørende Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, som lovforslaget bygger på. Advokatrådets tidligere bemærkninger er vedlagt i kopi. Det bemærkes i den forbindelse, at det foreliggende lovforslag i det væsentlige svarer til det lovforslag, der er indeholdt i betænkningens kapitel 27, samt at der fortrinsvis er tale om ændringer af lovteknisk karakter.

### Sager inden for strafferetsplejen, bødeforelæg (§ 19, stk. 2)

Af retssikkerhedsmæssige grunde kunne det overvejes at lade undtagelsesbestemmelsen om aktindsigt i bødeforelæg udgå. Bestemmelsen må anses som mindre godt stemmende med en mangeårig tradition for, at sager inden for strafferetsplejen ikke er omfattet af offentlighedsloven.

### Undtagelse af hensyn til ministerbetjening (§ 24, jfr. § 23, stk. 1, nr. 2)

Det er Advokatrådets opfattelse, at anvendelsesområdet for bestemmelsen i lovforslagets § 24, der udvider definitionen af interne dokumenter, kunne overvejes præciseret nærmere.

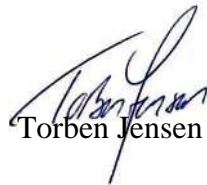
### **Udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer (§ 27, nr. 2)**

Advokatrådet finder, at lovforslagets § 27, nr. 2 om undtagelse af dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, ligeledes kunne overvejes præciseret nærmere, herunder hvad der menes med ”anden tilsvarende politisk proces”.

### **Udveksling med sagkyndige til brug i retssager (§ 27, nr. 4)**

Det er Advokatrådets opfattelse, at forvaltningen som udgangspunkt bør have adgang til ekstern juridisk rådgivning, uden at offentligheden skal kunne gøre sig bekendt med det. Dette gælder også anden juridisk rådgivning, der ikke er omfattet af lovforslagets § 27, nr. 4, der alene omfatter brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller overvejelse af, om retssag bør føres, idet der ligeledes vil være et hensyn og behov for, at denne rådgivning kan gives i fortrolighed.

Med venlig hilsen

  
Torben Jensen

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

KOPI

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 offentlige 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 forslaget § 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 eksternt 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 lovudkastets § 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



DANMARK

Enhedslisten

Fremsendt pr. e-mail til: [christiansborg@enhedslisten.dk](mailto:christiansborg@enhedslisten.dk)

Odense, den 21. februar 2013

2010-00182/Meel/Ribu

**Vedr.: Høring vedrørende L 144 (forslag til lov om offentlighed i forvaltningen)**

Enhedslisten har ved e-mail af 7. februar 2013 anmodet TV 2|DANMARK A/S om at fremkomme med en udtalelse vedrørende ovennævnte lovforslag, som regeringen allerede har fremsat i Folketinget.

TV 2|DANMARK A/S skal på den baggrund bemærke følgende:

Indledningsvis skal TV 2|DANMARK A/S helt overordnet udtrykke sin tilfredshed med lovforslagets anerkendelse af behovet for at udbygge offentlighedslovens grundlæggende princip om offentlighed.

TV 2|DANMARK A/S finder revisionen af offentlighedsloven helt nødvendig for, at medierne fortsat kan løfte opgaven som offentlighedens vagthund i den demokratiske kontrol af myndigheder og magtudøvere.

På den baggrund bifalder TV 2|DANMARK A/S generelt de områder, hvor der lægges op til en udbygning og styrkelse af den eksisterende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning.



Det må imidlertid også konstateres, at lovforslaget indeholder en række bestemmelser, som begrænser og indskrænker retten til indsigt i den offentlige forvaltning i forhold til, hvad der gælder i dag, hvilket TV 2|DANMARK A/S principielt ikke bifalder.

I forbindelse med afgivelsen af betænkning nr. 1510/2009, der ligger til grund for lovforslaget, delte Offentlighedskommissionen sig på tre områder op i et flertal og et mindretal.

Det præciseres, at TV 2|DANMARK A/S på alle disse områder støtter mindretallets udtalelser, som omfatter modstand mod undtagelserne vedrørende den interne politiske beslutningsproces, de faglige præmisser for fremsatte lovforslag og offentliggjorte handlingsplaner mv. samt kalendere.

Det bemærkes i denne forbindelse generelt, at det er centralt, at undtagelserne til reglerne om offentlighed 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 afgav som en del af Danske Mediers Forum den 1. marts 2010 høringssvar vedrørende Offentlighedskommissionens betænkning, og da L 144 i vidt omfang er identisk med Offentlighedskommissionens forslag, kan TV 2|DANMARK A/S i det hele henvise hertil (kopi vedhæftes for nemheds skyld).

Derudover finder TV 2|DANMARK A/S anledning til supplerende at anføre følgende:

TV 2|DANMARK A/S har noteret sig, at ordlyden af § 24 er ændret i forhold til Offentlighedskommissionens udkast samt L 90, fremsat af den tidligere regering i folketingsåret 2010-2011, med det formål at præcisere betingelserne for adgangen til at undtage dokumenter fra aktindsigt samt understrege, at reglerne om ekstrahering i lovforslagets §§ 28 og 29 har forrang i forhold til bestemmelsen i § 24.



TV 2|DANMARK A/S anerkender, at nye og ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen afstedkommer et øget tværministerielt samarbejde om sager og beslutninger af politisk karakter og heraf følgende behov for fortrolighed i forbindelse med ministerrådgivning fra embedsværket i de situationer, hvor ekspertisen er fordelt på flere myndigheder.

Dog finder TV 2|DANMARK A/S, at ordlyden af § 24 samt bemærkningerne hertil fortsat er upræcise, hvilket indebærer, at rækkevidden af bestemmelsen fortsat er uklar.

Det er betænkeligt, særligt henset til at Justitsministeriets fortolkning af §§ 28 og 29, som er tiltænkt som en modvægt til indskrænkningerne i § 24, forekommer snæver.

TV 2|DANMARK A/S kan heller ikke tilslutte sig lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt., idet bestemmelsen går langt videre, end det saglige formål tilsiger. Det bemærkes i denne forbindelse, at undtagelsen vedrører faglige vurderinger i endelig form, som indgår i offentlige tiltag. Når sådanne politiske tiltag er besluttet og offentliggjort, er der ikke et hensyn at tage til den politiske beslutningsproces, og de politiske aktører må som led i den politiske proces tåle, at der kan kræves aktindsigt i alle de faglige præmisser, der ligger til grund for beslutningen.

Sidst men ikke mindst finder TV 2|DANMARK A/S lovforslagets § 27, nr. 2 særdeles betænkeligt, idet det hermed er muligt at undtage dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende proces.

Denne begrænsning strider efter TV 2|DANMARK A/S' opfattelse mod de formål, som offentlighedsloven skal varetage, nemlig at understøtte informations- og ytringsfriheden og borgernes deltagelse i demokratiet.



Efter TV 2|DANMARK A/S' vurdering er det helt afgørende for et demokratisk samfund, at der er størst mulig åbenhed om de politiske beslutninger og beslutningsprocesser, også i forhold til den politiske del af processen, således at borgerne med størst mulig indsigt i grundlaget for de politiske beslutninger og dermed på det bedst mulige grundlag kan deltage i de politiske debatter.

§ 27, nr. 2 indskrænker denne mulighed og afskærer offentligheden fra indsigt i grundlaget for væsentlige politiske beslutninger, hvilket er særdeles betænkeligt. Med henvisning til Offentlighedskommissionens mindretals dissens på dette punkt skal TV 2|DANMARK A/S derfor foreslå, at bestemmelsen helt udgår af lovforslaget.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Merete Eldrup'.

Merete Eldrup

Administrerende direktør

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 udviklingen 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 høringssvarets 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.

#### *Ministeren 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. Bestemmelsen sikrer herved 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 lovtæksten, 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 indsichtsret 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 klageretler**

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 efterleves 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 beretning, 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 ensrettet 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**

## Anders Jonassen

---

**Fra:** Jakob Bjerre [jabj@ftf.dk]  
**Sendt:** 20. februar 2013 23:06  
**Til:** christiansborg@enhedslisten.dk  
**Cc:** Kate Falsing  
**Emne:** Vs: Fwd: Vs: Høringsbrev vedr. L 144 (forslag til lov om offentlighed i forvaltningen) - FTF j.nr. 09-1393 JABJ  
**Vedhæftede filer:** Høringssvar om offentlighedsloven.doc; 20121\_L144\_som\_fremsat.pdf  
**Kategorier:** Orange kategori

Til rette vedkommende hos Enhedslisten,

I forlængelse af nedenstående fremsendes FTF's høringssvar af 24. februar 2010 vedr. betænkning nr. 1510 om offentlighedsloven.

Ved at sammenholde FTF's oprindelige høringssvar i relation til det lovforslag som indgik i betænkningens kap. 27 med det nu foreliggende lovforslag (der kun i ubetydelig grad afviger herfra), vil det kunne konstateres, på hvilke punkter høringssvaret har givet Justitsministeriet anledning til at ændre på det oprindelige lovforslag - og vice versa. I det omfang der ikke er sket ændringer, vil FTF's kommentarer til lovforslagets enkelte punkter fremgå af høringssvaret. Særligt ses der ikke at være ændret på lovforslaget i relation til FTF's fremmeste kritikpunkt, lovforslagets § 27, nr. 2, hvorfor denne kritik til fulde opretholdes.

Eventuelle yderligere spørgsmål kan rettes til undertegnede.

Venlig hilsen

### **Jakob Bjerre**

Advokat (L)

Tlf: +45 33 36 88 15 - Mobil: +45 40 33 88 15 - E-mail: [jabj@ftf.dk](mailto:jabj@ftf.dk)

### **FTF - Hovedorganisation for 450.000 offentligt og privat ansatte**

Niels Hemmingsens Gade 12 - Postboks 1169 - 1010 København K.

Tlf: +45 33 36 88 00 - Fax: +45 33 36 88 80 - E-mail: [ftf@ftf.dk](mailto:ftf@ftf.dk) - [www.ftf.dk](http://www.ftf.dk)

----  
(Se vedlagte fil: *Høringssvar om offentlighedsloven.doc*)

----- Videresendt af Marianne Stenfelt/FTF den 08-02-2013 08:42 -----

Fra:  
Enhedslisten <[EL@ft.dk](mailto:EL@ft.dk)>  
Til:  
undisclosed-recipients;;  
Dato:  
07-02-2013 16:06  
Emne:  
Høringsbrev vedr. L 144 (forslag til lov om offentlighed i forvaltningen)

Hermed fremsendes regeringens lovforslag L 144 (forslag til lov om offentlighed i forvaltningen), L 145 (forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven) og L 146 (Forslag til lov om

ændring af forskellige lovbestemmelser om aktindsigt m.v.). Regeringen har ikke selv ønsket at indhente høringssvar vedrørende lovforslaget med henvisning til, at lovforslag L90, 1.samling 2010-2011, af den tidligere regering har været sendt i høring.

Eftersom det nu fremsatte lovforslag L 144 indeholder ændringer i forhold til det tidligere forslag L 90, mener Enhedslisten, at det alligevel er relevant at indhente høringssvar, og anmoder derfor venligst om, at modtage eventuelle høringssvar vedrørende lovforslaget.

Da regeringen allerede har fremsat lovforslaget, må vi desværre sætte en kort høringsfrist, og skal derfor bede om, at eventuelle høringssvar indleveres senest den 21.februar kl.12 på [christiansborg@enhedslisten.dk](mailto:christiansborg@enhedslisten.dk). Alle høringssvar vil blive gjort offentligt tilgængelige, og vil blive overleveret til justitsministeren samt retsordførere for Folketingets partier.

På forhånd tak.

Med venlig hilsen

Enhedslisten - 20121\_L144\_som\_fremsat.pdf(Se vedlagte fil: 20121\_L144\_som\_fremsat.pdf)



Det er os med overenskomster og faglige fællesskaber

ErDuOK.dk



## 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 Pligtmæssig 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 systematiseret 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 offentlige 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 offentlige 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 *ree*/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 *ree*/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 "enstrenghed" 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 ---

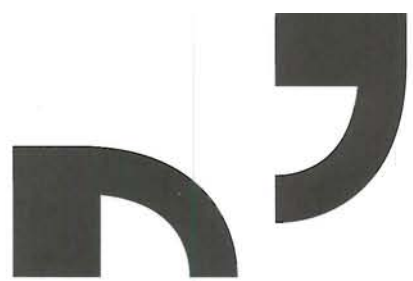
Eventuelle spørgsmål vedrørende ovenstående kan rettes til advokat Jakob Bjerre.

København, den 24. februar 2010

Bente Sorgenfrey

Formand

20 feb 13



Enhedslisten

christiansborg@enhedslisten.dk

## Høringssvar fra Dansk Journalistforbund

vedrørende

lovforslag nr. 144 til Lov om offentlighed i forvaltningen

Dansk Journalistforbund skal hermed fremkomme med høringssvar til brug for Enhedslistens selvbestaltede høring.

Da lovforslaget, med undtagelse § 24, svarer til det lovudkast DJ tidligere har afgivet høringssvar til, skal forbundet for de resterende paragraffers vedkommende henviser til dette høringssvar (bilagt).

For så vidt angår § 24 skal DJ fremkomme med nedenstående bemærkninger.

DJ er af den opfattelse, at lovforslagets § 24 er et stort tilbageskridt for gennemsigtigheden på et for demokratiet helt centralt område.

DJ er samtidig af den opfattelse, at den interne og politiske beslutningsproces nyder tilstrækkelig beskyttelse i den nuværende ordning. Nødvendigheden af at udvide det interne rum, er desuden ikke blevet dokumenteret af hverken den tidligere eller nuværende justitsminister. Der er derfor ikke grundlag for at udvide det interne rum, på et for befolkningen, så vigtigt område at have indsigt i.

Da DJ afgav høringssvar i februar 2010 vedrørende § 24 opfordrede forbundet til, at bestemmelsen blev gjort mere præcis. Efter afgivelsen af forbundets høringssvar blev lovudkastet fremsat som lovforslag L90 af 7. december 2010 og behandlet grundigt af Folketingets retsudvalg.

Dette udvalgsarbejde gjorde det tydeligt for DJ, især ud fra Justitsministeriets mange svar til udvalget, at § 24 indeholdte en langt større mulighed for at undtage dokumenter end vurderet af forbundet.

Regeringen er nu fremkommet med et lovforslag, hvor ministeren forklarer, at § 24 er blevet strammet op og gjort mere præcis således, at det er tydeligt, at bestemmelsen skal fortolkes og anvendes restriktivt.

Dansk Journalistforbund  
medier & kommunikation

The Danish Union of Journalists

Gammel Strand 46  
1202 København K  
Danmark

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



Det er for det første DJs vurdering, at den nye formulering ikke er mere præcis. Den afviger i substansen ikke fra det tidligere fremsatte lovforslag.

For det andet løser den nye formulering ikke det problem, at Justitsministeriet i sine svar til retsudvalget i forbindelse med behandlingen af L90 i 2010-2011 anlægger en fortolkning af § 24 (sammenholdt med §§ 28 og 29), som er væsentlig mere omfattende end den der blev anlagt af flere kommissionsmedlemmer og dermed oprindeligt var baggrunden for, at der ikke var indsigelser overfor § 24.

I dag er DJ af den opfattelse, at det ikke er et tilstrækkeligt argument for at udvide det interne rum omkring en minister, at der er sket mange strukturelle ændringer i ministerier, dets underliggende myndigheder og måden hvorpå en minister forberedes af disse. DJ deler derfor på ingen måde den opfattelse, at Offentlighedsloven gøres tidssvarende ved at udvide 'det interne rum'.

DJ er i øvrigt stadig af den opfattelse, at indførelsen af § 27, stk. 1, nr. 2 er et stort tilbageskridt for gennemsigtigheden i lovgivningsprocessen.

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

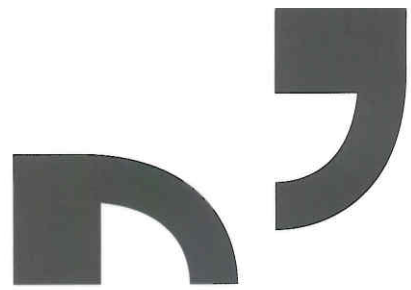
Venlig hilsen

Mogens Blicher Bjerregård  
Formand for Dansk Journalistforbund

Bilag: hørings svar fra 2010



24 feb 10



Justitsministeriet  
Lovafdelingen  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

## Høringssvar 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 DJs 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.

Høringssvaret 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.



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 lovteksten, 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 u hensigtsmæssigt, 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 resurser 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 fødevarerområdet, 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

Enhedslisten

[christiansborg@enhedslisten.dk](mailto:christiansborg@enhedslisten.dk)

WILDERS PLADS 8K

1403 KØBENHAVN K

TELEFON 3269 8888

DIREKTE 32698854

MOBIL 40634541

EER@HUMANRIGHTS.DK

MENNESKERET.DK

J. NR. 540.10/28725

**HØRINGSSVAR I ANLEDNING AF ENHEDSLISTENS  
ANMODNING OM BEMÆRKNINGER TIL L 144,  
FORSLAG TIL LOV OM OFFENTLIGHED I  
FORVALTNINGEN**

20. FEBRUAR 2013

Enhedslisten har i mail af 7. februar 2013 anmodet om at måtte modtage Institut for Menneskerettigheders evt. bemærkninger til det lovforslag om offentlighed i forvaltningen (L 144), som justitsministeren samme dag fremsatte i Folketinget.

Det foreliggende lovforslag svarer med visse ændringer, fortrinsvis af lovteknisk karakter, til det lovudkast, der er indeholdt i kapitel 27 i Offentlighedskommissionens betænkning. Dette er bl.a. udtryk for, at Justitsministeriet – i de få tilfælde, hvor kommissionen har delt sig i et flertal og et mindretal – har tilsluttet sig flertallet.

Institut for Menneskerettigheder har tidligere afgivet høringsvar om Offentlighedskommissionens lovudkast, som instituttet tilsluttede sig med de dissenser, som instituttets repræsentant i kommissionen (undertegnede) stod bag.

Instituttet kan i det hele henvise til sine tidligere udtalelser, men vil dog benytte den givne lejlighed til at fremhæve to tidligere afgivne anbefalinger og tilføje en ny. Instituttet anbefaler følgende:

- Bestemmelsen i lovforslagets § 27, nr. 2, udgår
- Bestemmelsen i lovforslagets § 29, stk. 1, sidste pkt. udgår
- Bemærkningerne til lovforslagets § 17 udbygges med en forudsætning om 'tilgængelighed', når myndighederne aktivt informerer om deres virksomhed

Instituttet vil i det følgende knytte nogle bemærkninger til de tre anbefalinger.

## **Om lovforslagets § 27, nr. 2**

Ifølge lovforslagets § 27, nr. 2, er der ikke adgang til aktindsigt i dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende proces. Bestemmelsen er ny og så vidt vides ret unik i et internationalt perspektiv. Dens formål er at beskytte en ministers behov for i fortrolighed at kunne udarbejde og udveksle dokumenter med (enkelte eller flere) folketingsmedlemmer/ordførere i forbindelse med sager om lovgivning og anden tilsvarende proces.

Instituttet mener ikke, at en sådan undtagelsesbestemmelse bør medtages i en offentlighedslov, som skal understøtte informations- og ytringsfriheden samt borgernes ret til og mulighed for at deltage i den demokratiske proces. Instituttet finder, at disse hensyn tilsiger åbenhed om grundlaget for væsentlige politiske beslutninger, herunder lovgivningsinitiativer. Den nævnte lovændring vil betyde, at f.eks. dokumenter, som indeholder svar på spørgsmål stillet af en ordfører for et støtte- eller oppositionsparti forud for indgåelse af en politisk aftale, ikke vil blive omfattet af retten til aktindsigt efter lovforslagets fremsættelse – således som det er tilfældet i dag.

Der har, som det anføres i lovforslagsbemærkningerne, altid været ført fortrolige drøftelser mellem ministre og folketingsmedlemmer, og den mulighed skal selvfølgelig forsat eksistere. Instituttets indvending går alene på, at dokumenter, som kan danne grundlag for en aftale om f.eks. et bestemt lovgivningsinitiativ, kan undtages fra adgangen til aktindsigt. Det er instituttets opfattelse, at hensynet til den demokratiske beslutningsproces tilsiger, at både befolkning og politikere kan tage stilling til lovgivning m.v. på et så oplyst grundlag som muligt. Instituttet kan i den forbindelse også henvise til den seneste tids debat om redigering i underordnede myndigheders høringsvar, hvor ønsket om et nuanceret beslutningsgrundlag har været fremsat fra flere sider.

Tilsvarende synspunkter om offentlighedens bredest mulige adgang til dokumenter er fremsat af EU-Domstolen i sagen T-233/09, dom af 22. marts 2011. Sagen drejede sig om, hvorvidt Rådet for Den Europæiske Union kunne meddele afslag på aktindsigt efter en undtagelsesbestemmelse i forordning (EF) nr. 1049/2001 under en igangværende lovgivningsproces. Anmodningen om aktindsigt angik identifikation af forslagsstillende medlemsstater.

I sagen tilkendegav Domstolen, at gennemsigtighed i forbindelse med lovgivning bidrager til at styrke demokratiet, idet den gør det muligt for borgerne at kontrollere alle oplysninger, der udgør grundlaget for en



lovgivningsmæssig retsakt, hvilket er en betingelse for, at de kan udøve deres demokratiske rettigheder. Rådet havde anført flere grunde til, at aktindsigt burde afslås. Det var først og fremmest Rådets opfattelse, at aktindsigt ville svække mulighederne for at indgå et kompromis, men det blev også anført, at aktindsigt ville medføre, at skriftlige tilkendegivelser ville blive erstattet af mundtlige, hvilket ville skade gennemsigtigheden i beslutningsprocessen. Endelig gjorde Rådet gældende, at oplysninger om, hvem der havde fremsat forslag, ville udsætte de pågældende for pres fra offentligheden, hvilket kunne gøre dem mere tilbageholdende.

Domstolen fandt ikke, at disse indvendinger var så tilstrækkeligt underbyggede, at de kunne begrunde et afslag på aktindsigt. Argumenterne fandtes alt for abstrakte. Domstolen tilkendegav, at borgernes udøvelse af deres demokratiske rettigheder forudsætter, at de i detaljer kan følge beslutningsprocessen i de institutioner, der optræder som lovgivende myndighed, og at offentligheden fuldt ud vil være i stand til at forstå, såfremt ophavsmanden til et forslag efterfølgende ændrer dets indhold. Domstolens undersøgelser resulterede derfor i en annullering af afslaget på aktindsigt.

Tilsvarende synspunkter om demokratisk deltagelse taler for at udelade § 27, nr. 2, af lovforslaget.

Hertil kommer, at det efter instituttets opfattelse er tvivlsomt, om bestemmelsen i § 27, nr. 2, stemmer overens med Europarådets konvention om adgang til officielle dokumenter (Convention No. 205 on Access to Official Documents), som Danmark efter det oplyste ønsker at ratificere, når det fremsatte lovforslag er vedtaget.

Efter konventionens art. 3 kan staten lovgive om begrænsninger i adgangen til aktindsigt i det omfang begrænsningerne er nødvendige i et demokratisk samfund og proportionale i forhold til det formål, som søges opnået. Art. 3(1) indeholder en udtømmende opremsning af de interesser, som kan varetages efter konventionen.

Lovforslagets § 27, nr. 2, vil skulle vurderes i forhold til den undtagelsesmulighed, som indeholdes i art. 3(1)(k) om 'the deliberations within or between public authorities concerning examination of a matter'. I den forklarende rapport til konventionen anføres det, at denne undtagelsesmulighed skal beskytte hensynet til fortrolighed under myndighedernes beslutningsproces, og at udtrykket 'matter' er bredt nok til at kunne dække både konkret sagsbehandling og den politiske beslutningsproces. Bestemmelsen skal sikre kvaliteten i beslutningsprocessen og tillade et frirum 'til at tænke'.

For at undtagelsesbestemmelsen om 'dokumenter der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer' skal kunne være omfattet af konventionens art. 3(1)(k), skal ikke alene ministre, men også folketingsmedlemmer kunne betragtes som 'public authorities'. Spørgsmålet er, om 'folketingsmedlemmer' kan rummes inden for dette begreb.

Konventionen definerer begrebet 'public authorities' i art. 1(2)(a). Af denne bestemmelse fremgår det, at begrebet ud over regering og administrative myndigheder omfatter dømmende myndigheder, fysiske og juridiske personer samt 'legislative bodies', når de udøver administrative funktioner. Derudover kan en kontraherende stat erklære, at begrebet også skal omfatte de nævnte myndigheder m.v., når de udøver andre funktioner. For fysiske og juridiske personers vedkommende er det dog en forudsætning, at de udøver andre funktioner 'i henhold til national lovgivning'.

Såfremt (enkelte) folketingsmedlemmer skal henregnes til 'public authorities' i konventionens forstand, er det på den baggrund mest nærliggende at overveje, om de kan henregnes til 'legislative bodies'. Justitsministeriet har besvaret dette spørgsmål bekræftende. I et svar til Folketinget har ministeriet således anført, at bestemmelsen må antages at give 'mulighed for at beskytte dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem *ministre i deres egenskab af repræsentanter for en forvaltningsmyndighed (et ministerium) og folketingsmedlemmer i deres egenskab af medlemmer af den lovgivende forsamling*. Dette gælder efter Justitsministeriets opfattelse i hvert fald, når undtagelsen – som tilfældet er med lovforslagets § 27, stk. 2 – ikke er generel, men begrænset til at vedrøre sager om lovgivning og anden tilsvarende proces' (besvarelse af spørgsmål 5 vedrørende L 90, 24.1.2011).

Antagelse er efter instituttets opfattelse ikke utvivlsom. Efter konventionens art. 3(1)(k) synes det afgørende at måtte være, om (udvalgte) medlemmer af Folketinget kan betragtes som 'et lovgivningsorgan'. Instituttet finder ikke en sådan karakteristik nærliggende, i hvert fald ikke når de enkelte folketingsmedlemmer ikke optræder *i deres egenskab af repræsentanter for Folketinget* (hvilket bl.a. et folketingsudvalg må antages at kunne gøre).

Undtagelsen i lovforslagets § 27, nr. 2, er, som anført af mindretallet i Offentlighedskommissionen, en ganske vidtgående undtagelse, idet den ikke blot omfatter dokumenter udarbejdet under forberedelse, men også til gennemførelse af lovgivning m.v. Bestemmelsen giver ministre mulighed for at kommunikere med enkelte partigrupper, grupper af

folketingsmedlemmer eller enkelte folketingsmedlemmer med den konsekvens, at ikke blot befolkningen, men også en (resterende) del af Folketinget udelukkes. Dette kan forekomme betænkeligt i forhold til både offentlighedslovens formål og den almindelige magtfordeling mellem administration og Folketing.

- Instituttet anbefaler på den baggrund, at § 27, nr. 2, udgår af lovforslaget.

### **Om lovforslagets § 29, stk. 1, sidste pkt.**

Efter lovforslagets § 29, stk. 1, skal der være adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, hvis disse vurderinger er indgået i et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Bestemmelsen tilgodeser de ovenfor omtalte hensyn til den demokratiske proces.

Imidlertid indeholder § 29, stk. 1, sidste pkt. en undtagelse til hovedreglen om, at der kan gives aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, idet aktindsigten ikke skal gives, når de interne faglige vurderinger er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner.

Baggrunden for denne undtagelse er, at der efter Justitsministeriets (og Offentlighedskommissionens flertals) opfattelse er et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med den direkte ministerrådgivning og rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner.

Justitsministeriet finder, at der bør sikres fuld fortrolighed om overvejelserne i den inderste politiske beslutningsproces, bl.a. for at sikre 'råderummet' og kvaliteten i den rådgivning, som embedsværket yder regeringen og dens ministre.

Instituttet er ikke enig i denne vurdering. Det foreliggende lovforslag giver en øget mulighed for uden offentlighed at forberede sager af politisk karakter på tværs af ministerier og styrelser. Hensynet til den demokratiske proces tilsiger imidlertid, at offentligheden efterfølgende kan få indsigt i de faglige vurderinger i endelig form, der er indgået i overvejelserne om fremsatte lovforslag, redegørelser, handlingsplaner og lignende (med mindre der foreligger særlige beskyttelseshensyn, jf. lovforslagets §§ 30-33 og 35).

Typisk involveres ministre i de vigtigste sager, og en undtagelse af interne faglige vurderinger i endelig form udarbejdet til brug for ministerrådgivning vil derfor reducere offentlighedens adgang til aktindsigt i vigtige sager. Politiske beslutninger træffes ikke alene på grundlag af faglig viden. Politiske valg mellem flere muligheder baseres

også på politiske holdninger. Det ses, når indstillinger fra eksterne sagkyndige, herunder sagkyndige udvalg, tilsidesættes med den (legitime) begrundelse, at en bestemt, anden politik er at foretrække, og at forskellige modstående hensyn vægtes forskelligt.

Lovforslagets § 29, stk. 1, regulerer adgangen til indsigt i de 'faglige vurderinger i endelig form', ikke i de 'politisk- strategiske vurderinger', og hvad faglige vurderinger angår, så kan det formentlig med lige så stor ret hævdes, at offentlighed vil fremme – frem for hæmme – kvaliteten.

Tilsvarende synspunkter kan anføres om de interne faglige vurderinger, der udarbejdes til brug for rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner.

- Instituttet anbefaler på den baggrund, at § 28, stk. 1, sidste pkt. udgår af lovforslaget.

### **Om tilgængelighed**

Lovforslagets § 17 indeholder en ny regel om aktiv informationspligt. Herefter skal myndighederne (departementer, styrelser, centrale forvaltninger i kommuner og regioner m.fl.) på deres hjemmesider m.v. informere borgerne om deres virksomhed.

Efter FN's handicapkonvention art. 9 skal staten fremme adgangen til offentlig information for personer med handicap. World Wide Web Consortium har udarbejdet standarder for tilgængelighed til internettet: [Web Content Accessibility Guidelines](#).

Undersøgelser viser imidlertid, at ikke alle offentlige myndigheders hjemmesider lever op til kravet om gængelighed, se bl.a. <http://www.digst.dk/ServiceMenu/Nyheder/Nyhedsarkiv/Digitalisering/sstyrelsen/Offentlige-hjemmesider>

- Instituttet anbefaler på den baggrund, at det tilføjes i lovforslagsbemærkningerne til § 17, at myndighederne forudsættes i videst muligt omfang at gøre deres information på hjemmesider m.v. tilgængelig for alle brugere, herunder brugere med handicap.

Venlig hilsen

Eva Ersbøll

SENIORFORSKER, PH.D.

Enhedslisten  
Att. Pernille Skipper  
Christiansborg  
1218 København K



Sendt elektronisk til [christiansborg@enhedslisten.dk](mailto:christiansborg@enhedslisten.dk)

Den 21. februar 2013

### **Høring over udkast til L 144 forslag om lov om offentlighed i forvaltningen.**

Den danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder finder det betænkeligt, at der i lovforslaget er mulighed for at forhindre journalistisk og forskningsmæssig tilgang til de detaljerede overvejelser under det lovforberedende arbejde i ministerierne på menneskeretsområdet. I særlig grad fæstner vi os ved § 28 stk. 2: “[§ 28] Stk. 1 gælder ikke i det omfang 1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug” – her foreligger der en gummiformulering af den type, vi har kritiseret andre landes lovgivere for. I § 28 stk. 1 lægges der vægt på at præcisere en begrænsning af indskrænkningerne i § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, men denne prisværdige begrænsning (og dermed den indrømmede adgang) kan let fjernes med en arbitrær begrundelse i medfør af stk. 2. Med al respekt for arbejdspresset i ministerierne må det desværre konstateres, at skønsmæssige henvisninger til “uforholdsmæssigt ressourceforbrug” lokalt kan bruges til at forhindre adgang til oplysninger, som efter lovens bogstav og hensigt burde være tilgængelige. Vi ser ikke, at man er sikret imod dette i det foreliggende lovforslag.

På vegne af Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder

Karsten Fledelius  
Universitetslektor, formand

## Anders Jonassen

---

**Fra:** Cecilie Sivertsen (KFST) [ces@kfst.dk]  
**Sendt:** 19. februar 2013 16:13  
**Til:** Pernille Skipper; Enhedslisten  
**Emne:** SV: SV: Høringsbrev vedr. L 144 (forslag til lov om offentlighed i forvaltningen)

**Kategorier:** Orange kategori

Kære Pernille

Mange tak for din hurtige tilbagemelding.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke bemærkninger til ændringerne af lovforslaget.

### Med venlig hilsen

#### Cecilie Sivertsen

Fuldmægtig/Head of Section  
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen/  
Danish Competition and Consumer Authority  
Direkte +45 4171 5041  
E-mail [ces@kfst.dk](mailto:ces@kfst.dk)



*Vi arbejder for velfungerende markeder.*

---

**Fra:** Pernille Skipper [mailto:Pernille.Skipper@ft.dk]  
**Sendt:** 19. februar 2013 12:47  
**Til:** Enhedslisten; Cecilie Sivertsen (KFST)  
**Emne:** SV: SV: Høringsbrev vedr. L 144 (forslag til lov om offentlighed i forvaltningen)

Kære Cecilie

Tak for din mail. Ændringerne i forhold til det tidligere forslag drejer sig først og fremmest om § 24 om såkaldt ministerbetjening. Ordlyden er ændret med det formål at præcisere og indsnævre anvendelsesområdet.

Jeg håber, at det er tilstrækkelig afklaring. Skriv endelig, hvis der er yderligere.

Med venlig hilsen

Pernille Skipper  
Medlem af Folketinget

---

FOLKETINGET



**Medlem af Folketinget (EL)**

Christiansborg  
DK-1240 København K.

Tlf. +45 33 37 55 00

**Fra:** Enhedslisten  
**Sendt:** 19. februar 2013 11:00  
**Til:** Pernille Skipper  
**Emne:** Fwd: SV: Høringsbrev vedr. L 144 (forslag til lov om offentlighed i forvaltningen)

Sendt fra min iPhone

Start på videresendt besked:

**Fra:** "Cecilie Sivertsen (KFST)" <[ces@kfst.dk](mailto:ces@kfst.dk)>  
**Dato:** 19. feb. 2013 10.06.08 CET  
**Til:** "christiansborg@enhedslisten.dk" <[christiansborg@enhedslisten.dk](mailto:christiansborg@enhedslisten.dk)>  
**Emne:** SV: Høringsbrev vedr. L 144 (forslag til lov om offentlighed i forvaltningen)

Til enhedslisten

Har I mulighed for kort at angive hvilke ændringer det nu fremsatte lovforslag L144 indeholder i forhold til det tidligere forslag L90?

**Med venlig hilsen**

**Cecilie Sivertsen**

Fuldmægtig/Head of Section  
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen/  
Danish Competition and Consumer Authority  
Direkte +45 4171 5041  
E-mail [ces@kfst.dk](mailto:ces@kfst.dk)



*Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fremmer  
vækst og nye muligheder ved at styrke  
konkurrencen og forbedre samspillet mellem  
forbrugere og virksomheder.*

---

**Fra:** Enhedslisten [<mailto:EL@ft.dk>]  
**Sendt:** 7. februar 2013 16:06  
**Emne:** Høringsbrev vedr. L 144 (forslag til lov om offentlighed i forvaltningen)

Hermed fremsendes regeringens lovforslag L 144 (forslag til lov om offentlighed i forvaltningen), L 145 (forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven) og L 146 (Forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om aktindsigt m.v.). Regeringen har ikke selv ønsket at indhente hørings svar vedrørende lovforslaget med henvisning til, at lovforslag L90, 1.samling 2010-2011, af den tidligere regering har været sendt i høring.

Eftersom det nu fremsatte lovforslag L 144 indeholder ændringer i forhold til det tidligere forslag L 90, mener Enhedslisten, at det alligevel er relevant at indhente hørings svar, og anmoder derfor venligst om, at modtage eventuelle hørings svar vedrørende lovforslaget.

Da regeringen allerede har fremsat lovforslaget, må vi desværre sætte en kort høringsfrist, og skal derfor bede om, at eventuelle hørings svar indleveres senest den 21.februar kl.12 på [christiansborg@enhedslisten.dk](mailto:christiansborg@enhedslisten.dk). Alle hørings svar vil blive gjort offentligt tilgængelige, og vil blive overleveret til justitsministeren samt retsordførere for Folketingets partier.

På forhånd tak.

Med venlig hilsen  
Enhedslisten



## Anders Jonassen

---

**Fra:** Jens Mølbach [JM@ac.dk]  
**Sendt:** 11. februar 2013 12:02  
**Til:** Enhedslisten; 'Christiansborg@enhedslisten.dk'  
**Emne:** SV: Høringsbrev vedr. L 144 (forslag til lov om offentlighed i forvaltningen)

**Kategorier:** Orange kategori

Enhedslisten har anmodet AC om et evt. hørings svar i forhold til Regeringens forslag til lov om offentlighed i forvaltningen.

AC har ikke mulighed for med den korte frist at lave et fælles AC-hørings svar.

Vi skal derfor opfordre Enhedslisten til i stedet at indhente hørings svar fra AC's medlemsorganisationer ( DJØF, DM, Journalistforbundet m.v.)

Med venlig hilsen

Jens Mølbach  
Sekretariatschef

D 2249 5857  
M 2249 5857  
E [jm@ac.dk](mailto:jm@ac.dk)

---

AKADEMIKERNES  
CENTRALORGANISATION

T +45 3369 4040  
F +45 3393 8540

E [ac@ac.dk](mailto:ac@ac.dk)  
W [www.ac.dk](http://www.ac.dk)



**Fra:** Enhedslisten [<mailto:EL@ft.dk>]  
**Sendt:** 7. februar 2013 16:06  
**Emne:** Høringsbrev vedr. L 144 (forslag til lov om offentlighed i forvaltningen)

Hermed fremsendes regeringens lovforslag L 144 (forslag til lov om offentlighed i forvaltningen), L 145 (forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven) og L 146 (Forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om aktindsigt m.v.). Regeringen har ikke selv ønsket at indhente hørings svar vedrørende lovforslaget med henvisning til, at lovforslag L90, 1.samling 2010-2011, af den tidligere regering har været sendt i høring.

Eftersom det nu fremsatte lovforslag L 144 indeholder ændringer i forhold til det tidligere forslag L 90, mener Enhedslisten, at det alligevel er relevant at indhente hørings svar, og anmoder derfor venligst om, at modtage eventuelle hørings svar vedrørende lovforslaget.

Da regeringen allerede har fremsat lovforslaget, må vi desværre sætte en kort høringsfrist, og skal derfor bede om, at eventuelle hørings svar indleveres senest den 21.februar kl.12 på [christiansborg@enhedslisten.dk](mailto:christiansborg@enhedslisten.dk). Alle hørings svar vil blive gjort offentligt tilgængelige, og vil blive overleveret til justitsministeren samt retsordførere for Folketingets partier.

På forhånd tak.

## Anders Jonassen

---

**Fra:** 'Københavns Byret' [kobenhavn@domstol.dk]  
**Sendt:** 15. februar 2013 14:22  
**Til:** Enhedslisten  
**Cc:** christiansborg@enhedslisten.dk; 'Domstolsstyrelsen'; 'Praesident@Oestrelandsret.dk'; Alex Elisiussen; Anette Rahr Codam; Birgitte Holmberg Pedersen; Bjarne Bjørnskov Jensen; Bjarne Pedersen; Bodil Ruberg; Christian Lundblad; Flemming Schønnemann; Hardy Brunsgaard Pedersen; Helle Bertung; Henrik Agersnap; Henrik Engell Rhod; Henrik Linde; Henrik S. Stamp; Jørgen Lougart; Karen Thegen; Lisbeth Larsen; Margit Østergaard Laub; Martin Møller-Heuer; Niels Otto Jensen; Sørup Hansen; Torben Goldin; Vagn Kastbjerg; 'Administration@Vestrelandsret.dk'  
**Emne:** SV: Høringsbrev vedr. L 144 (forslag til lov om offentlighed i forvaltningen)  
**Kategorier:** Orange kategori

Under henvisning til Enhedslistens mail af 7. februar 2013 (høring vedrørende L 144) – forslag til lov om offentlighed i forvaltningen - skal jeg på vegne byretspræsidenterne oplyse, at byretterne kan henholde sig til byretternes besvarelse af 26. oktober 2010.

Med venlig hilsen

Søren Axelsen

**Fra:** Enhedslisten [mailto:EL@ft.dk]  
**Sendt:** 7. februar 2013 16:06  
**Emne:** Høringsbrev vedr. L 144 (forslag til lov om offentlighed i forvaltningen)

Hermed fremsendes regeringens lovforslag L 144 (forslag til lov om offentlighed i forvaltningen), L 145 (forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven) og L 146 (Forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om aktindsigt m.v.). Regeringen har ikke selv ønsket at indhente hørings svar vedrørende lovforslaget med henvisning til, at lovforslag L90, 1.samling 2010-2011, af den tidligere regering har været sendt i høring.

Eftersom det nu fremsatte lovforslag L 144 indeholder ændringer i forhold til det tidligere forslag L 90, mener Enhedslisten, at det alligevel er relevant at indhente hørings svar, og anmoder derfor venligst om, at modtage eventuelle hørings svar vedrørende lovforslaget.

Da regeringen allerede har fremsat lovforslaget, må vi desværre sætte en kort høringsfrist, og skal derfor bede om, at eventuelle hørings svar indleveres senest den 21.februar kl.12 på [christiansborg@enhedslisten.dk](mailto:christiansborg@enhedslisten.dk). Alle hørings svar vil blive gjort offentligt tilgængelige, og vil blive overleveret til justitsministeren samt retsordførere for Folketingets partier.

På forhånd tak.

Med venlig hilsen  
Enhedslisten

Med venlig hilsen  
Enhedslisten

## Anders Jonassen

---

**Fra:** Dansk Arbejdsgiverforening [DA@da.dk]  
**Sendt:** 7. februar 2013 16:14  
**Til:** Enhedslisten  
**Emne:** SV: Høringsbrev vedr. L 144 (forslag til lov om offentlighed i forvaltningen)

Under henvisning til det til DA fremsendte høringsbrev af d.d. vedrørende ovennævnte skal vi oplyse, at sagen falder uden for DA's virkefelt, og at vi under henvisning hertil ikke ønsker at afgive bemærkninger.

Med venlig hilsen

Jette L. Andersen  
Chefsekretær

---

**Fra:** Enhedslisten [<mailto:EL@ft.dk>]  
**Sendt:** 7. februar 2013 16:06  
**Emne:** Høringsbrev vedr. L 144 (forslag til lov om offentlighed i forvaltningen)

Hermed fremsendes regeringens lovforslag L 144 (forslag til lov om offentlighed i forvaltningen), L 145 (forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven) og L 146 (Forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om aktindsigt m.v.). Regeringen har ikke selv ønsket at indhente hørings svar vedrørende lovforslaget med henvisning til, at lovforslag L90, 1.samling 2010-2011, af den tidligere regering har været sendt i høring.

Eftersom det nu fremsatte lovforslag L 144 indeholder ændringer i forhold til det tidligere forslag L 90, mener Enhedslisten, at det alligevel er relevant at indhente hørings svar, og anmoder derfor venligst om, at modtage eventuelle hørings svar vedrørende lovforslaget.

Da regeringen allerede har fremsat lovforslaget, må vi desværre sætte en kort høringsfrist, og skal derfor bede om, at eventuelle hørings svar indleveres senest den 21.februar kl.12 på [christiansborg@enhedslisten.dk](mailto:christiansborg@enhedslisten.dk). Alle hørings svar vil blive gjort offentligt tilgængelige, og vil blive overleveret til justitsministeren samt retsordførere for Folketingets partier.

På forhånd tak.

Med venlig hilsen  
Enhedslisten



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

**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.

Sagsbehandler  
Jakob Lundsager  
Direkte 3319 3221

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 egenacces 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-personhenførbar 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 personoplysning-

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

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

## Høringssvar vedr. forslag til ny offentlighedslov

### Fra Transparency International Danmark

22 Februar 2013

Transparency International Danmarks holdning til det fremsatte lovforslag forbliver helt i tråd med tidligere udmeldinger på området, og dermed også det policy papir vi udgav i efteråret 2012, idet vi ikke umiddelbart ser grund til at justere de fremsatte anbefalinger eller bekymringer.

Danmark er med den nuværende lovgivning bagefter når det kommer til åbenhed i det offentlige. Der har i mange år været behov for en revideret offentlighedslov, der kunne bringe os på linje med internationale standarder og som kunne afspejle den teknologiske udvikling.

TI-DK hilser derfor det nye lovforslag velkommen, da det imødekommer det store behov for en opdatering. Foreningen har dog udtalte forbehold overfor visse paragraffer i det foreliggende forslag, som man frygter vil vanskeliggøre offentlighedens muligheder for kontrol med magthaverne. På visse områder svækkes gennemsigtigheden omkring politiske beslutningsprocesser, hvilket er stik imod foreningens vision.

Det gælder særligt to relaterede paragraffer. Først og fremmest den omstridte §24, som tidligere indeholdt begrebet ”ministerbetjening”. Denne paragraf var en af hjørnestenene i debatten omkring det lovforslag Lars Barfod fremstillede i 2010. Godt nok er paragraffen i det nye lovforslag blevet indsnævret, men som vi ser det lægges alt for meget fortsat over på embedsmænd og særlige rådgiveres skønsmæssige vurdering. Det betyder at det i yderste konsekvens kan blive spindoktorerne der bestemmer, hvad journalister og offentlighed skal tillades indsigt i.

En anden bekymring hos TI-DK går på det faktum at man har valgt at holde fast i §27, stk. 2 hvori korrespondancer mellem ministre og medlemmer af folketinget i forbindelse med lovforberedende arbejde fritages for aktindsigt. I praksis forringer det i betydelig grad gennemsigtigheden omkring lovgivningsprocesserne, hvilket i vores øjne er ganske problematisk.

Siden den tidligere regerings fremsættelse af lovforslag i 2010, har utallige kritikere debatteret og belyst svagheder og faldgruber i særligt disse to paragraffer. Det var derfor vores forventning, at et nyt lovforslag ville basere sig på den saglige kritik som forslaget har fået, og i betydelig grad være blevet revideret for at imødekomme faren for, at en ny lov mørkelægger grundlaget for politiske beslutninger. Når man sammenligner lovforslaget fra 2010 med det netop fremsatte forslag, er der dog ikke radikale ændringer at spore – heller ikke i netop de to centrale paragraffer:



Lovforslag fra 2010	Det nye lovforslag fra 2013
<p>Undtagelse af interne dokumenter §24. Retten til aktindsigt omfatter ikke:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder i forbindelse med ministerbetjening.</li> <li>2) Interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem ministerier i forbindelse med ministerbetjening.</li> </ol>	<p>Undtagelse af interne dokumenter §24. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.</li> <li>2) Forskellige ministerier.”</li> </ol>
<p>Undtagelse af andre dokumenter §27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Statsrådsprotokoller.</li> <li>2) Dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.</li> <li>3) Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.</li> <li>4) Brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.</li> <li>5) Materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.</li> </ol>	<p>Undtagelse af andre dokumenter §27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Statsrådsprotokoller.</li> <li>2) Dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.</li> <li>3) Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.</li> <li>4) Brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.</li> <li>5) Materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.</li> </ol>

TI-DK ønsker derudover at understrege, at vi ikke påskønner processen bag det fremsatte forslag og det politiske forlig bag. Vi undrer os over den manglende inddragelse af andre interessenter og fraværet af en offentlig høring om forslaget. Der står ordret i regeringsgrundlaget fra 2011, at ”Regeringen vil i tæt samarbejde med Folketinget sikre høj lovkvalitet gennem rimelige høringsfrister, der sikrer, at organisationer og andre høringsparter har ordentlig tid til at gennemgå lovforslag og udarbejde kommentarer. Samt at høringsvar og et høringsnotat med ministeriets bemærkninger foreligger i god tid forud for førstebehandlingen.” Denne hensigtsærklæring mener vi ikke den aktuelle proces kan siges at leve op til, og det vækker både bekymring og ærgrelse hos os.

TI-Danmarks anbefalinger vedr. fornyelse af offentlighedsloven: Opstramning af både lovgivning og praksis vedrørende aktindsigt

TI Danmark er fortalere for større gennemsigtighed i forvaltningen. Vi har tidligere identificeret fire prioriteter, vi mener kan være med til at sikre, at offentlighedsprincippet bliver fastholdt og styrket for dermed at undgå korruption og misbrug af betroet magt.

- 1) Undtagelsesmulighederne for retten til aktindsigt skal reduceres, så alle offentlige ansatte er dækket af lovgivningen også i praksis;
- 2) Domstole og folketinget skal inddrages i offentlighedsloven, så Danmark efterlever Europarådets konvention;
- 3) Forvaltningskulturen omkring behandling af sager om aktindsigt skal højnes, så de efterlever offentlighedslovens §16;
- 4) Elektroniske postlister skal gøres obligatoriske og sikre at borgerne får adgang til relevante dokumenter. Dette vil også reducere behovet for at søge om aktindsigt kraftigt.

Disse fire prioriteter vil være med til at forebygge magtmisbrug i den offentlige administration ved at sørge for at borgerne, og ikke mindst medierne, kan få indsigt i hvorvidt offentlige ansatte handler ansvarligt. De er hermed essentielle for at vedligeholde et Danmark med en sund og bæredygtig offentlig sektor, som igen kan blive et forgangsland indenfor adgang til offentlige informationer.

Med venlig hilsen

Knut Gotfredsen, Bestyrelsesformand, Transparency International Danmark

&

Natascha Linn Felix, Bestyrelsesmedlem, Transparency International Danmark

22 februar 2013