

Åbenhedskomitéen  
v./ Kurt Loftkjær og John Damm Sørensen  
Amundsensvej 37  
2800 Lyngby

2010.02.28

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Vedrørende: Betænkning nr. 1510 af 2009 om Offentlighedsloven

---

### Høringssvar

Hermed fremsendes Åbenhedskomiteens høringssvar til det tilknyttede lovforslag i ovennævnte betænkning. Svaret indeholder en række generelle bemærkninger i indledningen samt en række specifikke kommentarer til lovforslagets tekst. Sidstnævnte specifikke bemærkninger er placeret ud for relevant lovforslagstekst.

Som supplerende bemærkninger vedhæftes et essay som bilag, jf. bilag 1 samt en skrivelse af 2009.12.02 fra Offentlighedskommissionen, hvori Offentlighedskommissionen vedkender sig Åbenhedskomiteens ret til aktindsigt i kommissionens aktstykker og journaliste, jf. bilag 2. Sagen er også beskrevet i bilag 1.

### Generelle bemærkninger

- Lovforslaget lever ikke op til det udstukne kommissorium og herunder ønsket om en samlet lov, se også bilag 1.
- Historiens magt præger fortsat lovgivningsområdet. Med det menes, at enevældens traditionelle lukkethed fortsat præger nutidens forvaltningsmetoder, jf. også bilag 1.
- Loven bør indbygges i grundloven og ikke overlades til en tilfældig justitsministers luner, jf. en række andre lande i EU, jf. også bilag 1.
- Lovens struktur fsv. angår hovedregler og undtagelser i forhold til retten til aktindsigt er uhensigtsmæssig og forvirrende.
- Lovforslagets §24 er en uacceptabel indskrænkning i retten til aktindsigt i forhold til gældende lov, jf. også bilag 1.
- Loven er næppe en forbedring, som sikrer større åbenhed. Problemet er, at kommissionen gennem sin sammensætning beskytter det system, som ønskes overvåget.
- Når indsigt i lovgivningsprocessen ønskes svækket, skyldes det måske, at Ombudsmanden flere gange har måttet trække egne udtalelser tilbage, for at beskytte sit eget lovgivningsarbejde.

- Lovforslaget er ude af balance i forhold til de store ressourcer alle forvaltninger nu om dage lægger i envejsinformationsarbejdet. Hvorfor skal folket acceptere at blive styret af stigende envejskommunikation, når ressourcerne ud fra demokratiske principper bruges bedre til formidling af uredigerede informationer.
- Man kan stadig forbyrde sig mod Offentlighedsloven uden at det får konsekvenser. Derfor bør der indarbejdes strafsanktioner over embedsmænd, som ikke overholder loven, jf. også bilag 1.
- Hvorfor indgår lov om aktindsigt om miljøoplysninger ikke i lovgivningen, jf. også bilag 1. Den skal formodentlig skrives om, hvis en ny Offentlighedslov vedtages, da den i vid omfang baseres på referencer til Offentlighedsloven og Forvaltningsloven.
- Arkivloven? Hvor der er en forbindelse mellem lovene, vil man så undlade at omskrive dem?
- Loven er overfladisk bedre på en række punkter, men disse punkter nulstilles som regel i en efterfølgende sætning med f.eks. en ministerbemyndigelse (i alt 13 markeret med gult) eller et skøn ~~markering med rød~~, hvor det er den overvågede, som afgør om, han vil overvåges. Enhver minister kan indskrænke loven alt efter hans ønske om åbenhed. I perioden siden loven fra 1987 er der formentlig sket ca. 500 ændringer af Offentlighedsloven bl.a. vha. ministerbemyndigelser.
- De mange indbyggede skøn vil med sikkerhed give en masse arbejde til Folketingets Ombudsmand, da skønnene ikke vil kunne bedømmes uden, at man har fået aktindsigt.
- Begrebet "uforholdsmæssigt ressourceforbrug" indføres uden at lovforslaget sikre sig, at forvaltninger indretter sig praktisk. I vores kommune kan man ikke finde ud af at udskrive dokumenter elektronisk. I stedet trykker man dem ud på papir og skanner dem ind igen.
- Reglerne om postlister er helt uholdbar, da det alene er op til ministeren, at afgøre om de skal indføres.
- Reglerne om journalister er ikke fyldestgørende.

## Specifikke bemærkninger

### Offentlighedsloven

#### Kapitel I

#### Lovens formål og anvendelsesområde

#### Lovens formål

§ 1. Loven har til formål at sikre åbenhed hos myndigheder mv. med henblik på navnlig at understøtte

1. informations- og ytringsfriheden,
2. borgernes deltagelse i demokratiet,
3. offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning,
4. mediernes formidling af informationer til offentligheden, og
5. tilliden til den offentlige forvaltning.

Stk. 2. Myndigheder mv., der er omfattet af loven, skal sørge for, at det i stk. 1 nævnte hensyn til åbenhed i videst muligt omfang varetages ved valg, etablering og udvikling af nye IT-løsninger.

#### Lovens organisatoriske anvendelsesområde

§ 2. Loven gælder for al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning.

§ 3. Loven gælder bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 for al virksomhed, der udøves af

1. selvejende institutioner, foreninger, fonde mv., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov,
2. selvejende institutioner, foreninger, fonde mv., der er oprettet på privatretligt grundlag, og som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og derved er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol, og
3. foreninger, der varetager fælles interesser for regioner eller kommuner.

Comment [DL]: Indskrænkes i § 25

Stk. 2. Loven gælder bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 desuden for al virksomhed, der udøves af

1. elforsyningsvirksomheder, der producerer, transmitterer eller distribuerer elektricitet ved spænding på 500 V eller derover,
2. selskaber, institutioner, foreninger mv., der driver naturgasforsyningsvirksomhed, og
3. kollektive varmforsyningsanlæg, som er omfattet af varmforsyningsloven og har en kapacitet på mere end 10 MJ/s.

**Comment [x2]:** Hvor er transport som f.eks. DSB og Movia?  
Er formodentlig oprettet ved lov og omfattet af stk. 1. nr. 1

§ 4. Loven gælder bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 for al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder. Det gælder dog ikke børsnoterede selskaber samt disses datterselskaber.

**Comment [x3]:** Her er tale om en forøgelse fra 50 %. Reglen er udformet mhp. at sikre at Staten kan have flertallet i bestyrelsen og således bestemme alt uden at offentligheden kan få indsigt.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven ikke skal gælde for nærmere angivne selskaber omfattet af stk. 1. I det omfang der er tale om kommunalt eller regionalt ejede selskaber, skal de i

1. pkt. nævnte regler endvidere fastsættes efter forhandling med KL og Danske Regioner.

§ 5. Loven gælder bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 desuden for selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger mv., i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser i det offentlige sted.

**Comment [x4]:** de nye vand og kloak selskaber som eksempelvis Gladsaxe og Gentofte kommuners Nordvand

§ 6. Når det bliver overladt en virksomhed mv., der ikke er omfattet af lovens §§ 3-5, at udføre opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige, skal vedkommende forvaltningsmyndighed sikre, at virksomheden løbende giver oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne. De pågældende oplysninger er hos vedkommende forvaltningsmyndighed omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler.

**Comment [John Sørensen]:** f.eks. s. renovationsfirmaer

## Kapitel 2

### Aktindsigt mv.

#### Hovedreglen om retten til aktindsigt

§ 7. Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed mv. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser

1. alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og
2. indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Stk. 3. Retten til aktindsigt efter stk. 2, nr. 1, i et dokument, der er afsendt af myndigheden mv., gælder først fra dagen efter afsendelsen af dokumentet.

#### Egenaces

§ 8. Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 19-29 og § 35, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke i det omfang de hensyn, der er nævnt i §§ 31-33, eller [redacted]

#### Identifikationskravet

§ 9. En anmodning om aktindsigt efter §§ 7 og 8 skal

1. indeholde de oplysninger, som er nødvendige for, at den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i, kan identificeres, og
2. angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører. [redacted]

**Comment [x6]:** dette er virkelig en skarpelse, som alene synes at have til formål, at sikre myndighederne indsigt i, hvad den aktindsigtssøgende er i gang med. I parentes bemærket har man ikke hidtil skulle opgive sin identitet eller fortælle, hvilken specifik interesse, man har i sagen.

Stk. 2. Behandlingen af en anmodning om aktindsigt efter § 7 kan, uanset at betingelserne i stk. 1 er opfyldt, afslås, i det omfang

1. behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et [redacted], eller
2. anmodningen [redacted] at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende.

#### Indsigt i databaser

§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke databaser, herunder registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, dog bortset fra fortegnelser som nævnt i § 7, stk. 2, nr. 2.

**Comment [x7]:** Dette er i strid med de regler der i medfør af lov om aktindsigt i Miljøoplysninger giver ret til aktindsigt i alle former for miljøoplysninger uanset lagernedie.

Stk. 2. Vedkommende minister kan fastsætte regler om en juridisk persons adgang til at blive gjort bekendt med oplysninger om den pågældende selv i de databaser mv., der er nævnt i stk. 1.

#### Ret til sammenstilling af oplysninger i databaser (dataudtræk)

§ 11. Enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved enkle kommandoer. Såfremt oplysningerne er omfattet af §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem en anonymisering, der kan foretages ved enkle kommandoer. Retten til at få foretaget en sammenstilling gælder ikke, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egnet form eller format.

#### Ret til indsigt i databeskrivelsen

§ 12. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 31-33, forlange at få indsigt i en databeskrivelse om de typer af oplysninger, der indgår i en database, hvilket grundlag oplysningerne bygger på samt oplysninger om, hvilke formater en database anvender. Denne ret gælder i forhold til databaser, som en forvaltningsmyndighed anvender i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser, beregninger og lignende.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med finansministeren bestemme, at ministerielle departementer og underliggende styrelser og direktorater skal udfærdige databeskrivelser som omfattet af stk. 1, i det omfang sådanne ikke allerede foreligger hos myndigheden. For den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne træffes bestemmelsen af indenrigs- og socialministeren.

Stk. 3. Forvaltningsmyndighederne skal i forhold til de typer af databaser, der er nævnt i stk. 1, som etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, sikre sig, at der i almindelighed udarbejdes en databeskrivelse med henblik på, at der i overensstemmelse med stk. 1 kan meddeles indsigt heri.

#### Notatpligt

§ 13. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en myndighed mv., skal den pågældende myndighed, når den enten mundtligt eller på anden måde modtager eller er bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse, snarest muligt gøre notat om indholdet af oplysningerne eller vurderingerne.

Stk. 2. En myndighed mv. skal i sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse, endvidere tage notat om væsentlige sags ekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Stk. 3. Notatpligten efter stk. 1 og 2 gælder ikke i forbindelse med behandlingen af sager inden for strafferetsplejen.

#### Meroffentlighedsprincippet

##### Comment [John Søre8]:

Hvad der er enkle kommandoer for en databaseadministrator, vil være fuldstændig uforståeligt for den normale bruger. Hvis kvalifikationer skal danne grundlag for denne bedømmelse?

Comment [x9]: dette er problematisk, når der ikke samtidig stilles krav til indretningen af databaserne

##### Comment [John Søre10]:

Hvis der er tale om miljøoplysninger er myndighederne forpligtet til at udøve aktiv formidling ved at offentliggøre oplysningerne på Internettet. Hvorfor denne dobbelstandard?

##### Comment [John Søre11]:

Underlig bestemmelse, da alle databaser af hensyn til genskabelse af databasen kan genere denne beskrivelse af databasen.

Man kan undre sig over, hvorfor man skal har ret til beskrivelsen, hvis man ikke kan få de rå data.

##### Comment [John Søre12]:

Der er eksempler på, at offentlige myndigheder nægter at oplyse om, hvilke oplysninger der konkret er indeholdt. Det har afgørende betydning for afgørelser i navn, hvor et sekretariat udvælger, hvilke konkrete oplysninger, der skal fremhæves i en eventuel indstilling til nævnsafgørelse.

Comment [x13]: Her bør være et krav om, at myndigheden direkte adspurgt om konkrete forhold skal oplyse om disse

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

Stk. 2. Stk. 1 gælder også i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21.\*

### Kapitel 3

#### Journalisering, postlister og aktiv information

##### Journalisering

§ 15. Et dokument, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, **det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i sig selv.**

Stk. 2. Et dokument omfattet af stk. 1, som forvaltningsmyndigheden har modtaget eller afsendt, skal journaliseres **efter stk. 1.** efter dokumentets modtagelse eller afsendelse.

Stk. 3. Journalsystemet skal være indrettet således, at det indeholder følgende oplysninger om de dokumenter, der journaliseres:

1. Dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse.
2. Kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold.

Stk. 4. Pligten til at journalisere efter stk. 1-3 gælder for statslige forvaltningsmyndigheder omfattet af lovens § 2 samt kommunale og regionale enheder, der kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning.

Stk. 5. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om at undtage forvaltningsmyndigheder mv., der er omfattet af stk. 4, fra pligten til at journalisere.

Stk. 6. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at pligten til at journalisere efter stk. 1 og 2 også skal gælde for kommunale og regionale enheder samt selskaber mv., der ikke er omfattet af stk. 4.

**Comment [John Søre14]:**

Da lov om aktindsigt i miljøoplysninger oftest vil give ret til aktindsigt i langt videre omfang end reglerne i denne lov, bør der også være henvisning til love, som giver mulighed for øget adgang til aktindsigt.

**Comment [John Søre15]:**

Hvilken myndighed vil give øget aktindsigt i en klagesag, som handler om afvisning af aktindsigt? Det vil oftest være Folketingets Ombudsmand, der vil være den mest oplagte til at administrere denne beføjelse, men han er jo ikke omfattet af loven!

**Comment [John Søre16]:**

Her må man erindre Gladsaxe Kommunes byplanchef's legendariske udtalelse: "Vi journaliserer ikke før end, der er en sag".

**Comment [x17]:** Hvorfor er der ikke stillet krav om dokumentation af afsender og modtager, som det ellers ses under postlister i §16.

**Comment [x18]:** Hvor skal domstolslignende og andre uafhængige navn ikke være omfattet af loven?

## Postlister

**Comment [x19]:** Udgangspunktet er altså, at det er op til en efterfølgende minister at beslutte om der skal være postlister.

§ 16. Justitsministeren kan efter forhandling med vedkommende minister bestemme, at ministerielle departementer samt underliggende styrelser og direktorater skal udfærdige en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget hos eller afsendt af myndigheden (postliste). Indenrigs- og socialministeren kan efter forhandling med vedkommende kommune eller region træffe bestemmelse om, at den centrale forvaltning i kommunen eller regionen skal udfærdige en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget hos eller afsendt af den centrale forvaltning.

Stk. 2. Bliver der truffet bestemmelse efter stk. 1, skal postlisten offentliggøres på myndighedens hjemmeside på internettet. Postlisten skal indeholde følgende oplysninger om de dokumenter, der medtages:

1. Dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse.
2. Navnet på eller karakteren af modtageren eller afsenderen af dokumentet.
3. Kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold.
4. Journalnummer eller anden identifikationsbetegnelse.

### Aktiv information

§ 17. En forvaltningsmyndighed skal på myndighedens hjemmeside på internettet give borgerne information om sin virksomhed.\*

Stk. 2. En forvaltningsmyndighed skal fastsætte retningslinjer vedrørende den informationspligt, der følger af stk. 1.

Stk. 3. Bestemmelserne i stk. 1 og 2 gælder for ministerielle departementer samt underliggende styrelser og direktorater, uafhængige nævn og råd samt den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne.

### Offentlighedsportal

§ 18. Justitsministeriet skal på internettet føre en portal, der indeholder love, administrative forskrifter, lovforslag samt Folketingets Ombudsmands udtalelser om aktindsigt.

## Kapitel 4

### Undtagelser fra retten til aktindsigt

**Comment [John Søre20]:**  
Der bør stilles krav om, at postlisten skal gemmes i mere end to år, og at den skal være søgbar. Endvidere bør man kræve, at en borger kan begære aktindsigt ved at udføre få simple kommandoer, som f.eks. på Åbenhedskomiteens kopi af Gladsaxe Kommunes postlister.

**Comment [John Søre21]:**  
Der bør stilles krav om maskinet screening mod utilsigtet offentliggørelse af borgers CPR-numre. Det kan være en ganske omfattende sag at få slettet sådanne data i søgemaskiner som Google.

**Comment [John Søre22]:**  
De færreste kommunale postlister lever i dag op til disse krav.

**Comment [x23]:** Betydningen synes ringe.

**Comment [John Søre24]:**  
En sådan pligt påhviler allerede offentlige myndigheder, når der er tale om miljøoplysninger, og så godt som ingen overholder denne bestemmelse, så der er ringe udsigt til, at en lignende bestemmelse i Offentlighedsloven vil blive overholdt.



## Sager undtaget fra aktindsigt

§ 19. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager inden for strafferetsplejen, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Der skal dog i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles aktindsigt i bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget.

§ 20. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om lovgivning, herunder bevillingslove, før lovforslag er fremsat for Folketinget.

§ 21. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter bortset fra bestemmelsen i § 8 heller ikke andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, jf. dog stk. 3 og 4.

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2 skal der i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles indsigt i oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder lovens almindelige regler endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse er truffet.

Stk. 4. I sager som nævnt i stk. 2 skal der, udover de oplysninger, der er nævnt i stk. 3, i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles indsigt i oplysninger i den øverste ledelseskontrakt om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed mv.

Stk. 5. Justitsministeren kan bestemme, at retten til aktindsigt i sager, der er omfattet af stk. 2, tillige skal gælde for andre oplysninger end dem, der er nævnt i stk. 3 og 4.

§ 22. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om førelse af en kalender.\*

## Undtagelse af interne dokumenter

§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

1. dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,
2. dokumenter, der efter § 24, stk. 1, udveksles i forbindelse med ministerbetjening, og

### Comment [John Sørensen]:

En særdeles problematisk bestemmelse, eftersom lovgivning i modsætning til tidligere i langt mindre grad underkastes offentlige forhandlinger i Folketinget, men gennemføres for lukkede døre til stor skade for demokratiet. Bestemmelsen blev bl.a. anvendt til at forhindre Åbenhedskomiteen i at skaffe sig oplysning om, hvem der har rådgivet eller forsøgt at påvirke Offentlighedskommissionen.

Comment [x26]: Et stort tilbageskridt. Man bør i stedet anføre at der ikke er ret til aktindsigt i private forhold.

3. dokumenter, der efter § 25 udveksles i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer.

Stk. 2. Dokumenter omfattet af stk. 1, der afgives til udenforstående, mister deres interne karakter, medmindre afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde.

Stk. 3. Indenrigs- og socialministeren kan efter forhandling med KL og Danske Regioner fastsætte regler om, i hvilket omfang interne dokumenter i kommunernes eller regionernes besiddelse skal være omfattet af retten til aktindsigt, når de foreligger i endelig form.

§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

1. Interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder i forbindelse med ministerbetjening.
2. Interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem ministerier indbyrdes i forbindelse med ministerbetjening.

**Comment [x27]:** Her er tale om en meget stor indskrænkning af retten til aktindsigt i forhold til gældende lov.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke

1. i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed,
2. i sager om indgåelse af kontraktsforhold, og
3. i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.

**Comment [x28]:** negativt

§ 25. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem de foreninger, der er omfattet af § 3, stk. 1, nr. 3, samt disses medlemmer i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger med staten eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer.

**Comment [x29]:** Dårligt disponeret. Her er pludselig et område, hvor der normalt er aktindsigt, under undtagelse fra aktindsigt.

**Comment [x30]:** Meget negativt

§ 26. Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelsen i § 23, stk. 1, interne dokumenter, som foreligger i endelig form, når

**Comment [x31]:** Dårligt disponeret. Her er pludselig et område, hvor der er aktindsigt under undtagelse fra aktindsigt.

1. dokumenterne alene gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,
2. dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som der har været pligt til at notere efter bestemmelsen i § 13,
3. dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder,
4. dokumenterne indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper, eller
5. dokumenterne indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder.

**Comment [John Søre32]:** Problematiske, fordi man ikke kan få indblik i de overvejelser, der ligger bag ved det endelige dokument.

#### Undtagelse af andre dokumenter

§ 27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

1. Statsrådsprotokoller.
2. Dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.\*
3. Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.
4. Brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.
5. Materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

Comment [x33]: negativt

Comment [x34]: Justitsminister agerede sekretær for Offentlighedskommissionen

#### Meddelelse af faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger

§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.

Comment [x35]: Dårligt disponeret. Her pludselig et område, hvor der er aktindsigt under undtagelserne fra aktindsigt

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke i det omfang

1. det vil nødvendiggøre et [redacted]
2. [redacted] eller
3. oplysningerne er offentligt tilgængelige.

Comment [John Sørensen36]: Uforholdsmæssig ressourceforbrug vil næsten altid kunne argumenteres for, når man kender til, hvor dårligt uddannet personalet er til at betjene selv simple EDB-løsninger.

#### Meddelelse af interne faglige vurderinger

§ 29. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Det gælder dog ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for de foreninger, der er omfattet af § 3, stk. 1, nr. 3.\*

Comment [x37]: det er en kedelig formulering, som er svar anvendelig over for myndigheder, som skal kontrolleres

Comment [x38]: Dårligt disponeret. Her pludselig et område, hvor der er aktindsigt under undtagelserne fra aktindsigt

Stk. 2. § 28, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.

Undtagelse af oplysninger om private forhold og drifts- eller forretningsforhold mv.

Comment [John Sørensen39]: Her kommer man også i konflikt med loven om aktindsigt i miljøoplysninger, der som udgangspunkt giver fuld adgang til sådanne oplysninger, med mindre de er undtaget ved lov. Der er med andre ord ikke kun tale om indskrænkning i danske lovgivning, men også i international lovgivning.

§ 30. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

1. enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, og
2. tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes.

Undtagelse af oplysninger af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar

§ 31. **Retten til aktindsigt begrænses** i det omfang, det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Undtagelse af oplysninger af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv.

§ 32. **Retten til aktindsigt begrænses** til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, begrænses i det omfang, fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende.

Stk. 2. **Retten til aktindsigt begrænses**, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.

Undtagelse af visse andre oplysninger

§ 33. **Retten til aktindsigt begrænses** i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

1. Forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.
2. Gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen.
3. Det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed.
4. Forskeres og kunstneres originale idéer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter.
5. Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Meddelelse af aktindsigt i en del  
af et dokument

§ 34. Hvis de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold.

**Comment [x40]:** meget vanskeligt at håndtere

#### Forholdet til tavshedspligt

§ 35. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hvern.

### Kapitel 5

#### Behandlingen og afgørelsen af anmodninger om aktindsigt mv.

##### Behandlingen af anmodninger om aktindsigt mv.

§ 36. Bliver der fremsat anmodning om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en myndighed mv., afgør denne myndighed, om ansøgningen kan imødekommes. I andre tilfælde afgøres sager om aktindsigt af den myndighed mv., der har dokumentet i sin besiddelse.

Stk. 2. Vedkommende myndighed mv. afgør snarest, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. Hvis en anmodning om aktindsigt undtagelsesvist som følge af navnlig sagens omfang eller kompleksitet ikke kan færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, skal den aktindsigtssøgende underrettes om grunden til fristoverskridelsen samt om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.

Stk. 3. Stk. 2 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med behandlingen af anmodninger om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser.

~~Stk. 4. Vedkommende minister kan fastsætte bestemmelser, der fraviger reglen i stk. 1.~~

#### Klage over afgørelser om aktindsigt mv.

§ 37. Afgørelser om aktindsigt kan påklages særskilt og direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, anmodningen om aktindsigt vedrører.

**Comment [John Søre41]:**  
En god bestemmelse, der kan være med til at forhindre at sager udvikler sig som det er sket i sagen om Vetstat, hvor klagerne oplever det, som om de befinder sig i en ren klagekarrusel

Stk. 2. Klagen fremsendes til den myndighed mv., hvis afgørelse der klages over. Myndigheden skal, hvis den vil fastholde afgørelsen, **meddele og som udgangspunkt senest 7 arbejdsdage** efter modtagelsen af klagen, videregende sagen og dens dokumenter til klageinstansen.

Stk. 3. Klageinstansen skal inden 20 arbejdsdage efter modtagelsen af en klage over en afgørelse om aktindsigt have færdigbehandlet klagen. **Myndigheden kan forudsætte, at klageinstansen skal klageinstansen underrette klageren om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.**

Stk. 4. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte, at en anden myndighed end den i stk. 1 nævnte skal være klageinstans.

Stk. 5. Stk. 2-4 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med klager over afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser.

Stk. 6. Vedkommende minister kan fastsætte regler om, at afgørelser om aktindsigt, der træffes af institutioner mv., der er omfattet af §§ 3-5, kan påklages.

§ 38. En afgørelse om afslag på aktindsigt, der er truffet af en kommune, en region eller et kommunalt fællesskab i sager, hvor der ikke er nogen administrativ klageinstans, skal være ledsaget af vejledning om muligheden for at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed samt om den fremgangsmåde, der er nævnt i 2. pkt. En henvendelse om at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed skal rettes til den pågældende kommune eller region mv. i overensstemmelse med ordningen i § 37, stk. 2.

Stk. 2. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser.

#### Klage over sagsbehandlingstiden

§ 39. Hvis en myndighed ikke har færdigbehandlet en anmodning om aktindsigt inden 14 arbejdsdage efter modtagelsen, kan sagsbehandlingstiden påklages særskilt og direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den pågældende sag.

Stk. 2. Klagen fremsendes til den myndighed, hvis sagsbehandlingstid der klages over. Myndigheden skal, hvis den ikke har færdigbehandlet aktindsigtsanmodningen senest 7 arbejdsdage efter klagens modtagelse, videregende klagen til klageinstansen med en begrundelse for sagsbehandlingstiden.

**Comment [John Søre42]:**  
En bestemmelse, der direkte lægger op til misbrug, da loven ikke indeholder strafbestemmelser for bevist at trække en sag i langdrag som f.eks. sagen om Vetstat.

**Comment [x43]:** Mangler tilsyneladende på nuværende tidspunkt!?

**Comment [John Søre44]:**  
Der er i dag ingen pligt til at vejlede om indbringelse for det kommunale tilsyn.

Stk. 3. Klageinstansen skal inden 20 arbejdsdage efter modtagelsen af en klage over sagsbehandlingstiden have færdigbehandlet klagen. Hvis en klage ikke kan færdigbehandles inden denne frist som følge af navnlig sags omfang eller kompleksitet, skal klageinstansen underrette klageren om grunden hertil samt om, hvornår klagen kan forventes færdigbehandlet.

Stk. 4. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte, at en anden myndighed end den i stk. 1 nævnte skal være klageinstans.

Stk. 5. Hvis en myndighed ikke har færdigbehandlet en anmodning om sammenstilling af oplysninger eller om indsigt i databeskrivelser inden 14 arbejdsdage efter modtagelsen, kan sagsbehandlingstiden påklages særskilt. I sådanne tilfælde finder stk. 2-4 tilsvarende anvendelse.

#### Gennemførelse af aktindsigten mv.

§ 40. Dokumenterne skal udleveres i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Dette gælder dog ikke,

1. hvis materialet er særligt væsentligt og derfor foretages omhyggelige notater mv., eller
2. hvis materialet er offentligt tilgængeligt.

**Comment [x45]:** Der mangler krav om praktisk indretning af forvaltningen til fremme af smidig behandling af aktindsigt.

Stk. 2. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med behandlingen af anmodninger om sammenstilling af oplysninger eller indsigt i en databeskrivelse.

Stk. 3. Justitsministeren fastsætter regler om betaling for udlevering af dokumenter samt for udlevering af en sammenstilling af oplysninger eller en databeskrivelse.

**Comment [John Søre46]:** I et moderne samfund, der næsten udelukkende betjener sig af elektronisk kommunikation, bør der ikke kunne kræves betaling for aktindsigt.

#### Underretningspligt

§ 41. Bliver der fremsat anmodning om aktindsigt i sager som nævnt i § 21, stk. 2, underretter myndigheden den ansatte herom med angivelse af, hvem der har fremsat anmodningen. Når der er truffet afgørelse om aktindsigt, underretter myndigheden den ansatte om, hvilke oplysninger i sagen der er udleveret.

#### Kapitel 6

Ikrafttræden, forholdet til anden lovgivning mv.

§ 42. Loven træder i kraft den [...]. Begæringer om aktindsigt, som er indgivet før lovens ikrafttræden, afgøres efter denne lov.

Stk. 2. Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer ophæves.

Stk. 3. Anordning nr. 1145 af 22. december 1993 om ikrafttræden af lov om offentlighed i forvaltningen på Færøerne som ændret ved anordning nr. 120 af 2. marts 1999 samt anordning nr. 1187 af 27. december 1994 om ikrafttræden af lov om offentlighed i forvaltningen i Grønland, forbliver i kraft indtil de ophæves eller erstattes af regler udstedt i medfør af denne lov.

Stk. 4. Adgangen til aktindsigt efter § 3, stk. 1, nr. 3, § 4, stk. 1, og § 5 gælder ikke for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af de af bestemmelserne omfattede selskaber, institutioner, foreninger mv. før lovens ikrafttræden. Adgangen til aktindsigt efter § 3, stk. 2, gælder ikke for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af de i bestemmelsen nævnte selskaber, institutioner, foreninger mv. før den 1. januar 1987.

Stk. 5. Pligten til at journalisere efter § 15 gælder for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed efter lovens ikrafttræden. Adgangen til aktindsigt efter § 21, stk. 4, gælder ikke for ledelseskontrakter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden. Adgangen til aktindsigt efter § 29, gælder ikke for dokumenter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden.

Stk. 6. Bestemmelser fastsat i andre love eller med hjemmel i lov om adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter hos den offentlige forvaltning opretholdes, uanset om de giver ret til aktindsigt i snævrere omfang end denne lov.

§ 43. Loven gælder ikke for sager om færøske og grønlandske anliggender. Loven kan ved kongelig anordning sættes i kraft for sådanne sager med de afvigelser, som de særlige færøske og grønlandske forhold tilsiger. Dette gælder dog kun sager, der er eller har været under behandling af rigsmyndigheder.

§ 44. Justitsministeren fremsætter forslag om revision af lovens § 16 i folketingsåret [...].

\* Markerer, at der foreligger en dissens i forhold til den pågældende bestemmelse. Det gælder således lovudkastets § 14, stk. 2, § 17, stk. 1, § 22, § 27, nr. 2, og § 29, stk. 1, 2. pkt.

Med venlig hilsen

Kurt Loftkjær og John Damm Sørensen



Bilag:

1. Åbenhedskomiteens essay af 2010.02.28: "Den ufuldendte ... betænkning" om forlag til ny Offentlighedslov.
2. Brev af 2009.12.02 fra Offentlighedskommissionen til Åbenhedskomiteen.

Frikopi



## JUSTITSMINISTERIET

Vestre Landsret  
Landsdommer Hans Würtzen  
Gråbrødre Kirkestræde 3  
8800 Viborg

Offentlighedskommissionens sekretariat

02 DEC. 2009

Dato:  
Kontor: Statsretskontoret  
Sagsbeh: Helle Sidenius  
Sagsnr.: 2005-793-0017  
Dok.: HSI40551

Ved brev af 9. oktober 2009 har De som stedfortræder for Folketingets Ombudsmand anmodet om en udtalelse til brug for behandlingen af en klage af 18. august 2009 fra Åbenhedskomiteén v/John Damm Sørensen vedrørende Offentlighedskommissionens sekretariats afgørelse af samme dato, hvor sekretariatet afslog at imødekomme Åbenhedskomiteéns anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger samt i kommissionens journaliste.

### Sagens baggrund

Ved e-mail af 12. august 2009 anmodede Åbenhedskomiteén v/John Damm Sørensen om aktindsigt i miljøoplysninger hos Offentlighedskommissionen, ligesom Åbenhedskomiteén anmodede om aktindsigt i Offentlighedskommissionens journaliste.

Ved brev af 18. august 2009 meddelte Offentlighedskommissionens sekretariat afslag på anmodningen om aktindsigt, da sekretariatet fandt, at kommissionen ikke var i besiddelse af oplysninger, der kunne karakteriseres som miljøoplysninger, jf. herved § 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger (miljøoplysningsloven). Sekretariatet meddelte i øvrigt afslag på journalisten med henvisning til, at den indgik i en sag om lovgivning, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt.

Åbenhedskomiteén klagede den 18. august 2009 over denne afgørelse til Folketingets Ombudsmand. I den forbindelse anførte Åbenhedskomiteén, at "[d]a vi ikke er enig i Justitsministeriets fortolkning af Lov om aktindsigt i Miljøoplysninger, anmoder vi Folketingets Ombudsmand om at undersøge sagen".

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk  
jm@jm.dk

Ved brev af 31. august 2009 til Folketingets Retsudvalg erklærede Folke-  
tingets Ombudsmand sig inhabil i forhold til behandlingen af Åbenheds-  
komitéens klage og pegede i den forbindelse på, at sekretariatets afgørel-  
se af 18. august 2009 "blev afgivet i overensstemmelse med retningslin-  
jer der var aftalt med mig [Hans Gammeltoft-Hansen] som formand for  
Offentlighedskommissionen".

Ved e-mail af 9. september 2009 anmodede Åbenhedskomitéen Offent-  
lighedskommissionen om at blive gjort bekendt med de nævnte retnings-  
linjer, ligesom komitéen fremsendte en kopi af Offentlighedskommissio-  
nens sekretariats brev af 1. september 2004. I dette brev er der henvist til,  
at Fødevareministeriets redegørelse af 2. juli 2004 – Redegørelse om vi-  
deregivelse af masseoplysninger til private efter offentlighedsloven, per-  
sondataloven og lov om aktindsigt i miljøoplysninger – vil indgå i Of-  
fentlighedskommissionens overvejelser. Herudover fremsendte Åben-  
hedskomitéen en kopi af Videnskabsministeriets afgørelse af 31. august  
2009 vedrørende spørgsmålet om aktindsigt i databasen Vetstat (det of-  
fentlige register over forbruget af veterinær medicin).

Ved brev af 19. september 2009 oplyste sekretariatet til Åbenhedskomite-  
én for så vidt angår de med formanden for Offentlighedskommissionen  
aftalte retningslinjer, at der var tale om "en kort telefonsamtale mellem  
Offentlighedskommissionens sekretariat og kommissionens formand,  
hvor det blev drøftet, hvorledes Deres anmodning af 12. august 2009 om  
aktindsigt i miljøoplysninger hos Offentlighedskommissionen skulle be-  
svares. Der foreligger således ikke et dokument om de nævnte retnings-  
linjer".

Herudover gav sekretariatet udtryk for, at sekretariatet umiddelbart ikke  
fandt, at Fødevareministeriets redegørelse af 2. juli 2004 indeholdt op-  
lysninger, der kunne karakteriseres som miljøoplysninger i miljøoplys-  
ningslovens forstand, jf. herved § 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysning-  
er. Samtidig gav sekretariatet udtryk for, at man ville foretage en forny-  
et gennemgang af samtlige af Offentlighedskommissionens dokumenter,  
herunder journalisten, med henblik på en fornyet stillingtagen til, om  
dokumenterne kunne antages at indeholde miljøoplysninger i miljøoplys-  
ningslovens forstand.

Ved brev af 2. oktober 2009 meddelte sekretariatet – efter en fornyet  
gennemgang af sagens dokumenter – Åbenhedskomitéen, at man fortsat  
ikke fandt, at Offentlighedskommissionens dokumenter indeholdt oplys-

ninger, der kunne karakteriseres som miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand.

Ved brev af 9. oktober 2009 anmodede De – som nævnt oven for – om en udtalelse i sagen samt om udlån af sagens akter.

Ved brev af 13. oktober 2009 fremsendte De Åbenhedskomitéens brev af 6. oktober 2009 med bilag, hvori komitéen har begrundet sin klage nærmere. I brevet af 6. oktober 2009 anfører Åbenhedskomitéen for det første, at "Offentlighedskommissionen har tilsidesat den lovfæstede notatpligt ved ikke at have lavet notat om de retningslinjer, som angiveligt er aftalt mellem kommissionens sekretariat og Folketingets Ombudsmand".

Herudover anfører Åbenhedskomitéen, at komitéens henvendelse "skulle have været behandlet efter reglerne om aktindsigt, og at vi derfor uopfordret skulle have været tilstilet en kopi af sagens journaliste, jf. [...] FOB 1989.241".

Endvidere peger Åbenhedskomitéen på, at komitéen finder, at Offentlighedskommissionens dokumenter indeholder miljøoplysninger. I den forbindelse peges der på Fødevareministeriets redegørelse af 2. juli 2004 (Redegørelse om videregivelse af masseoplysninger til private efter offentlighedsloven, persondataloven og lov om aktindsigt i miljøoplysninger). Endvidere peges der på den kopi af Videnskabsministeriets afgørelse af 31. august 2009 vedrørende spørgsmålet om aktindsigt i databasen Vetstat, som Åbenhedskomitéen fremsendte til Offentlighedskommissionen ved e-mail af 9. september 2009. Endelig henvises der til Folketingets Ombudsmands foreløbige redegørelse af 29. november 2005 i en sag vedrørende afslag på aktindsigt i indstillinger til ministeren vedrørende udpegning af pilotprojekter for nationalparker, som skulle være sendt til Offentlighedskommissionen, og som i øvrigt var vedlagt Åbenhedskomitéens brev af 6. oktober 2009 til Dem.

Endelig anfører komitéen, at Offentlighedskommissionen i forbindelse med "afvisning af aktindsigt i kommissionens miljøoplysninger, har [...] undladt at begrunde afgørelsen, hvilket vi finder værende i strid med Forvaltningslovens krav om skriftlig begrundelse".

På denne baggrund har Offentlighedskommissionens sekretariat forstået Åbenhedskomitéens klage således, at komitéen finder, at Offentlighedskommissionens dokumenter indeholder miljøoplysninger, at Offentlig-

hedskommissionens journalliste burde have været udleveret efter offentlighedslovens regler om aktindsigt, at Offentlighedskommissionens sekretariat har tilsidesat den i offentlighedslovens § 6 fastsatte notatpligt ved ikke at have taget notat om de retningslinjer, der blev aftalt mellem sekretariatet og kommissionens formand om, hvorledes Åbenhedskomitéens aktindsigtsanmodning skulle besvares, og at sekretariatet i forhold til afslaget den 18. august 2009 på aktindsigt i miljøoplysninger ikke har overholdt begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24.

I det følgende kommenteres de nævnte klagepunkter:

### Miljøoplysninger

I forbindelse med behandlingen af Åbenhedskomitéens anmodning af 12. august 2009 om aktindsigt i miljøoplysninger, foretog Offentlighedskommissionens sekretariat bl.a. en gennemgang af forarbejderne til miljøoplysningslovens § 3 – der definerer, hvad der skal forstås ved miljøoplysninger – med henblik på at tage stilling til, i hvilket omfang Offentlighedskommissionens dokumenter indeholdt miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand. På baggrund af denne gennemgang af bl.a. forarbejderne fandt sekretariatet ikke, at Offentlighedskommissionens dokumenter indeholdt sådanne oplysninger.

Ved brev af 13. oktober 2009 videresendte de en beretning fra Den Europæiske Ombudsmand, der var vedlagt Åbenhedskomitéens brev af 6. oktober 2009 til Dem. I denne beretning udtaler Den Europæiske Ombudsmand sig nærmere om forståelsen af udtrykket ”miljøoplysninger” i direktiv 2004/3/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF. På baggrund af denne udtalelse fandt sekretariatet det nødvendigt at holde et møde med det ressortministerium (Miljøstyrelsen), der har ansvaret for miljøoplysningsloven, med henblik på at drøfte den nærmere afgrænsning og fortolkning af begrebet miljøoplysninger i miljøoplysningsloven.

I den anledning drøftede sekretariatet og Miljøstyrelsen – med udgangspunkt i bl.a. en række af Offentlighedskommissionens dokumenter, hvis indhold sekretariatet gjorde Miljøstyrelsen opmærksom på – den nærmere afgrænsning og fortolkning af begrebet miljøoplysninger i miljøoplysningsloven. Miljøstyrelsen oplyste i den forbindelse, at udtrykket miljøoplysninger skal fortolkes ganske bredt, at f.eks. en beskrivelse af miljøoplysningslovens regler om aktindsigt må betragtes som en miljøoplys-

ning, og at det – på baggrund af de oplysninger sekretariatet gav styrelsen om indholdet af kommissionens dokumenter – var styrelsens umiddelbare opfattelse, at det ikke kunne udelukkes, at de omhandlede dokumenter indeholdt miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand.

På denne baggrund har sekretariatet i forhold til en række af Offentlighedskommissionens dokumenter valgt at lægge til grund, at de pågældende dokumenter indeholder miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand. Det drejer sig således om akt nr. 21, 37, 41, 57, 61, 65, 106, 124 og 132. Herudover drejer det sig om bilag nr. 6, 10, 11, 12, 13, 25, 65, 75, 91, 100, 103 og 104 samt et notat om behov for elektronisk aktindsigt af Martin Bækgaard og Nils Mulvad, Dicar. Endelig skal det bemærkes, at der på Offentlighedskommissionens sag findes en akt (nr. 8) fra en anden sag i Justitsministeriet (2002-760-0343). Den pågældende akt – som sekretariatet tillige lægger til grund indeholder miljøoplysninger – anses på denne baggrund for omfattet af kommissionens sag.

Da de omhandlede miljøoplysninger er indeholdt i nogle dokumenter, der indgår i en sag om lovgivning (jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt.), følger det af miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, at der kan meddeles afslag på aktindsigt i de pågældende oplysninger. Der skal dog, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 1. pkt., foretages en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Endvidere fremgår det af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 2. pkt., at bl.a. offentlighedslovens § 2 skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

På denne baggrund – og under hensyn til den nærmere karakter af de oplysninger, der er indeholdt i de omhandlede dokumenter – finder Offentlighedskommissionens sekretariat, at de ovenfor nævnte dokumenter kan udleveres efter miljøoplysningslovens bestemmelser. For så vidt angår visse af bilagene skal det bemærkes, at alene den del af bilaget, der indeholder miljøoplysninger, vil blive udleveret. Således vil følgende dele af disse bilag blive udleveret:

- Bilag 25, side 15, afsnit 5-8 samt side 16, afsnit 1-7
- Bilag 65, side 8, afsnit 4-7 samt side 9, afsnit 1-2.
- Bilag 75, side 9, afsnit 2-3.
- Bilag 91, side 3, afsnit 10-11 samt side 4, afsnit 1.
- Bilag 100, side 3, afsnit 5.
- Bilag 103, side 8, afsnit 6 samt side 9, afsnit 1.
- Bilag 104, side 8 afsnit 7 samt side 9, afsnit 1 og 2.

Offentlighedskommissionens sekretariat skal for god ordens skyld nævne, at kommissionens betækningsudkast – i lyset af den brede fortolkning af miljøoplysningsbegrebet, som Offentlighedskommissionens sekretariat har valgt at lægge til grund – kan siges at indeholde oplysninger, der kan karakteriseres som miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand. Det drejer sig således om de steder i betækningsudkastet, der indeholder en beskrivelse af miljøoplysningslovens regler om aktindsigt. Den beskrivelse heraf, der er indeholdt i betækningsudkastet, er imidlertid også indeholdt i den offentliggjorte betænkning (nr. 1510/2009), som sekretariatet ved en tidligere lejlighed har sendt til Åbenhedskomiteén. Det drejer sig således bl.a. om betænkningens kapitel 5, pkt. 4, side 81 ff., der indeholder en nærmere beskrivelse af miljøoplysningslovens bestemmelser om aktindsigt. Sekretariatet finder derfor ikke, at der er grund til at udlevere disse oplysninger (igen) til Åbenhedskomiteén.

Det skal i den forbindelse i øvrigt bemærkes, at Folketingets Ombudsmands foreløbige redegørelse af 29. november 2005, som Åbenhedskomiteén ved brev af 6. oktober 2009, sendte til Dem, ikke (før dette) ses modtaget af Offentlighedskommissionen, og redegørelsen er således ikke (heller ikke i endelig form) indgået som et dokument i Offentlighedskommissionens sag på det tidspunkt, hvor Offentlighedskommissionens sekretariat modtog Åbenhedskomiteéns anmodning om aktindsigt. Det samme gælder i øvrigt Videnskabsministeriets afgørelse af 31. august 2009 vedrørende spørgsmålet om aktindsigt i databasen Vetstat, som Åbenhedskomiteén fremsendte til Offentlighedskommissionen ved e-mail af 9. september 2009.

### Journallisten

For så vidt angår spørgsmålet om udlevering af journallisten kan det oplyses, at det følger af FOB 1989, side 241 (268), som Åbenhedskomiteén har henvist til, at en myndighed har pligt til af egen drift at meddele aktindsigt i journallisten, jf. således offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2. Dette skyldes, at der ikke kan gøres forskel mellem dokumenter, der angår sagens journalmæssige behandling, og sagens øvrige dokumenter.

På baggrund af, at journallisten skal behandles på samme måde som sagens øvrige dokumenter, er det sekretariatets opfattelse, at en journalindsigt, der indgår i en sagstype, der er undtaget fra retten til aktindsigt – *in casu* en lovgivningssag – ligesom sagens øvrige dokumenter er undtaget fra retten til aktindsigt. Dette synes i øvrigt også at følge af sætteom-

budsmandens udtalelse af 20. juni 2005, der vedrørte spørgsmålet om aktindsigt i Offentlighedskommissionens dokumenter, og hvor Offentlighedskommissionens sekretariat også havde meddelt afslag på aktindsigt, herunder meraktindsigt, i journallisten, jf. akt nr. 50 i kommissionens sag. I udtalelsen anføres således bl.a. følgende side 28:

"Alle kommissionens dokumenter, for så vidt de vedrører udførelsen af de i kommissoriet anførte opgaver, er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedsloven, så længe der ikke er fremsat lovforslag for Folketinget på grundlag af dens forslag, og kommissionens journalister er i samme omfang undtaget fra loven og dennes bestemmelser om aktindsigt. Jeg har derfor ikke grundlag for at kritisere, at Offentlighedskommissionen har indtaget det standpunkt, at De ikke har ret til aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler i dokumenterne vedrørende udførelsen af kommissionens opgave, herunder journalisterne."

I den forbindelse skal sekretariatet også fremhæve, at det kan forekomme ulogisk, hvis der (gennem aktindsigt i en journaliste) skulle gælde en ret til indsigt i, hvilke dokumenter der er tilgået en sag, som offentligheden i øvrigt ikke havde ret til at få indsigt i. Hertil kommer også, at hovedformålet med, at få indsigt i journallisten – at den aktindsigtssøgende kan kontrollere, om vedkommende har fået aktindsigt i samtlige sagens dokumenter, jf. FOB 1989, side 241 – heller ikke taler for, at der skulle være indsigt i en journaliste, hvor netop sagen (og samtlige dens dokumenter) er undtaget fra retten til aktindsigt.

I forhold til spørgsmålet om aktindsigt i en journaliste – herunder i en journaliste, der indgår i en sag, der er undtaget fra aktindsigt – kan sekretariatet i øvrigt også henvise til Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 334 f., samt side 350 f.

Det var på baggrund af disse overvejelser, at sekretariatet fandt, at journallisten ikke var omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, og som det i øvrigt fremgår af afgørelsen af 18. august 2009 fandt sekretariatet ikke på daværende tidspunkt grundlag for at udlevere journallisten efter princippet om meroffentlighed. Sekretariatet er dog – i lyset af, at Offentlighedskommissionens betænkning nu er afgivet – indstillet på at meddele Åbenhedskomiteén meroffentlighed i journallisten efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

### **Notatpligt**

Som det fremgår oven for under sagens baggrund, har Offentlighedskommissionens sekretariat forstået Åbenhedskomiteéns klage således, at komiteén finder, at sekretariatet har tilsidesat notatpligten i offentligheds-



lovens § 6 – eller som Åbenhedskomiteén anfører ”tilsidesat den lovfæstede notatpligt” – ved ikke at have taget notat af de retningslinjer, der blev aftalt mellem sekretariatet og kommissionens formand om, hvorledes Åbenhedskomiteéns aktindsigtsanmodning skulle besvares.

Som også nævnt ovenfor, var der tale om, at sekretariatet havde en kort telefonsamtale med Offentlighedskommissionens formand – der er sekretariatets foresatte – hvor det blev drøftet, hvorledes Åbenhedskomiteéns aktindsigtsanmodning skulle besvares. Det kan uddybende oplyses, at det i den forbindelse blot blev aftalt, at den nævnte anmodning skulle behandles efter miljøoplysningslovens regler om aktindsigt og efter offentlighedslovens regler om aktindsigt for så vidt angår spørgsmålet om indsiget i journallisten.

Spørgsmålet er således, om der burde have været taget et notat af denne samtale efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 6.

Den nævnte bestemmelse har følgende affattelse:

”I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Dette gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.”

Efter § 6, stk. 1, angår notatpligten således ”oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder”. Om den nærmere fastlæggelse af udtrykket ”faktiske omstændigheder”, fremgår følgende af betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 164:

”Udvalget finder det [...] mindre relevant primært at lade notatpligtens udstrækning være afhængig af, om oplysninger *efter deres indhold* må karakteriseres som faktiske eller ej, idet der i højere grad synes at burde lægges vægt på, *hvilke funktioner oplysningerne tjener som led i myndighedens sagsbehandling*. Det afgørende bør efter udvalgets opfattelse i så henseende være, *om oplysningerne er af en sådan karakter, at de på væsentlig måde bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller på anden tilsvarende måde indgår som et væsentligt element blandt sagens faktiske omstændigheder.*”

I forlængelse heraf fremgår det af bemærkningerne til § 6, stk. 1, at det ”[a]fgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder”, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 217.

En myndigheds egne tilkendegivelser af vurderinger, standpunkter eller argumenter med hensyn til en sags afgørelse er ikke omfattet af notatpligten, jf. betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 164, samt Offentlighedsloven med kommentarer af John Vogter, 3. udgave 1998, side 153. Dette skyldes, at sådanne tilkendegivelser ikke indgår i det bevismæssige grundlag for sagens afgørelse, men angår selve afgørelsen.

Det er på den baggrund sekretariatets opfattelse, at den nævnte drøftelse mellem Offentlighedskommissionens formand og kommissionens sekretariat om, hvorledes (efter hvilke regler) aktindsigtsanmodningen af 12. august 2009 skulle besvares, ikke er omfattet af notatpligten i offentlighedslovens § 6, stk. 1. Der er ikke tale om oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder.

Sekretariatet skal i den forbindelse for god ordens skyld bemærke, at Folketingets Ombudsmand – med henvisning til en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning – har antaget, at notatpligten også gælder i forhold til "alle væsentlige ekspeditioner i en sag", hvis de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt, og at der således gælder en notatpligt, der rækker videre end offentlighedslovens § 6, stk. 1, der som nævnt vedrører en sags faktiske omstændigheder. Der kan i den forbindelse henvises til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 412 ff., samt Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 412 ff.

Det er Offentlighedskommissionens sekretariats opfattelse, at en kortfattet intern samtale mellem underordnede medarbejdere (sekretariatet) og en overordnet medarbejder (formanden for Offentlighedskommissionen) i en forvaltningsmyndighed (Offentlighedskommissionen) om, hvorledes (efter hvilket regelsæt) en sag skal behandles, ikke kan anses for omfattet af den nævnte ulovbestemte retsgrundsætning om notatpligt.

### **Begrundelse**

Offentlighedskommissionens sekretariat har som nævnt oven for under sagens baggrund forstået Åbenhedskomiteéns klage således, at det er komiteéns opfattelse, at sekretariatet i forhold til afslaget den 18. august 2009 på aktindsigt i miljøoplysninger ikke har overholdt begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24.

Forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2, følgende ordlyd:

"En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen."

I sekretariatets brev af 18. august 2009 til Åbenhedskomiteéen afslog sekretariatet komitéens anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger i kommissionens dokumenter. Som begrundelse herfor anførtes det, at Offentlighedskommissionen ikke er i besiddelse af oplysninger, der kan karakteriseres som miljøoplysninger, jf. herved § 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger (lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006).

Miljøoplysningslovens § 3 indeholder en beskrivelse af, hvad der forstås ved miljøoplysninger. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"§ 3. Ved miljøoplysninger forstås alle oplysninger, som er i myndighedens besiddelse, eller som opbevares for den, som foreligger i skriftlig form, i billed- eller lydform, eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden form, uanset hvornår oplysningerne er tilvejebragt, og som vedrører

1) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer,

2) faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de miljøelementer, som er nævnt i nr. 1,

3) foranstaltninger, herunder administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i nr. 1 og 2, og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer,

4) rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen,

5) rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de foranstaltninger og aktiviteter, som er nævnt i nr. 3, og

6) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden, menneskers levevilkår, kulturminde og bygningsværker, i det omfang de påvirkes af de enkelte miljøelementers tilstand, som er nævnt i nr. 1, eller via disse elementer af de i nr. 2 og 3 nævnte forhold."

I forbindelse med behandlingen af Åbenhedskomiteéens anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger foretog sekretariatet – i lyset af miljøoplysningslovens § 3, nr. 1-6 – en vurdering af, hvorvidt Offentlighedskommissionens dokumenter indeholdt miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand. Dette er baggrunden for, at sekretariatet i begrundelsen for afgørelsen af 18. august 2009 har henvist til miljøoplysningslovens § 3

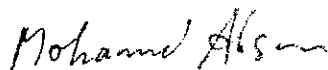
som sådan. Sekretariatet har således henvist til den retsregel, i henhold til hvilken afgørelsen af 18. august 2009 er truffet.

Det er sekretariatets opfattelse, at den nævnte begrundelse opfylder kravene i bestemmelsen i forvaltningslovens § 24, idet det afgørende synspunkt bag denne bestemmelse er, at afgørelsen skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor en afgørelse har fået det pågældende indhold. I den foreliggende sag er forklaringen på afslaget på aktindsigt, at Offentlighedskommissionens dokumenter efter sekretariatets opfattelse ikke indeholdt oplysninger, der kunne karakteriseres som miljøoplysninger, jf. herved § 3 (nr. 1-6) i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Offentlighedskommissionens originale akter vil blive fremsendt i løbet af nogle få dage og akterne bedes venligst sendes retur ved sagens afslutning.

Sekretariatet skal i øvrigt beklage den sene besvarelse af Deres anmodning om en udtalelse i den foreliggende sag.

Med venlig hilsen



Mohammed Ahsan

# Åbenhedskomiteén

/v. Kurt Loftkjær og John Damm Sørensen  
Amundsensvej 37  
2800 Lyngby  
Tlf.: +45 45 88 94 66  
Mobil: +45 30 29 94 66  
Email: aabenhedskomiteen@politik.dk  
Hjemmeside: [www.aabenhedskomiteen.dk](http://www.aabenhedskomiteen.dk)

2010.02.28

Vedrørende: Essay: "Den ufuldendte ... betænkning"

## Den ufuldendte ... betænkning

1. marts er sidste frist for kommentarer til et forslag til ny Offentlighedslov, som gennem de seneste 7 år er blevet udarbejdet af en såkaldt Offentlighedskommission. Åbenhedskomiteen har gennemgået lovforslaget og må inspireret af Beethovens ufuldendte symfoni betegnes det udarbejdede som "Den ufuldendte betænkning", primært fordi Offentlighedskommissionen efter vores opfattelse ikke har levet op til det udstukne kommissorium. Især kravet til en samlet lov er uopfyldt. Men der er mange andre alvorlige problemer i lovforslaget.

I 2002 bekendtgjorde den daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen, at nu skulle Offentlighedsloven revideres. Overfladisk kunne man få det indtryk af, at statsministeren ønskede en større åbenhed i det danske samfund. Men vi skulle snart blive klogere. Fogh Rasmussen har med en række genistreger formået at udskyde hele diskussionen om en bedre Offentlighedslov, til han forlod posten. Et gammelt kendt trick. Samtidig har han med sin stærkt styrende og kontrollerende regeringsform, med hans krigserklæringer og hidtil uset overdreven anvendelse af spindoktorer vist en forbavsende foragt for offentlighedsbegrebet.

### Foghs genistreg

Statsministeren gjorde herefter en genistreg. Han valgte den af mange respekterede Folketingets Ombudsmand Hans Gammeltoft-Hansen til at lede hvad, der skulle vise sig at blive et hermetisk lukket kommissionsarbejde. Snedigt var valget af Hans Gammeltoft-Hansen hvis baggrund er den offentlige forvaltning, Københavns Universitet samt en række udvalgsposter i forbindelse med lovgivning. Snedigt, fordi han som Folketingets Ombudsmand kun har en herre – Folketinget. Det faktum at Folketingets Ombudsmand skal genvælges, når et nyt Folketing træder sammen, betyder, at han må fare med lempe i forhold til Folketingets flertal. Derfor synes et konservativt syn i forhold til ændringer af loven at være den eneste farbare vej. Den nuværende ombudsmand har siddet på pladsen i snart 25 år. Ombudsmanden har gennem de syv års arbejde været på grænsen til inhabilitet og har flere gange måtte trække sig i klagesager til Ombudsmanden over Offentlighedskommissionens lukkethed.

Det er ikke muligt strafretligt at forfølge embedsmænd, som forbryder sig mod Offentlighedsloven. I dag er Ombudsmanden den eneste dømmende "magt" i relation til Offentlighedsloven og eneste sanktionsmulighed er Ombudsmandens såkaldte udtalelser, som omhandler begrebet "god forvaltningsskik". En skik som man ikke er forpligtet til at følge. Når Fogh har bedt Ombudsmanden om at lede formandskabet i Offentlighedskommissionen, bruger han Ombudsmanden både som "lovgiver" og "udøvende magt". I almindelighed ikke en ønskesituation i den almindelige tredeling af magten.

Den dybere baggrund for, at det ikke er muligt at retsforfølge embedsmænd er, at de magthavende politikere har et sammenfald af interesse med forvaltningen, hvis der er sager, som ikke tåler dagens lys. Det har der været mange eksempler på de seneste 9 år. Hvis man kunne straffe forvaltningspersoner, som forbryder mod offentlighedsprincippet, ville forvaltningspersonerne ikke søge at forhindre udøvelse af offentlighedsprincippet i den udstrækning, vi ser det i dag. En sådan situation ville meget hurtigt inddrage de magthavende politikere.

### Offentlighedskommissionens sammensætning

Sammensætningen af Offentlighedskommissionen har også haft betydning for arbejdet med den betænkning, som har været målet. Her har der været en overvægt af personer, som kommer fra den offentlige forvaltning, som ønskes

# Åbenhedskomitéen



kontrolleret. Det er selvfølgelig ikke en holdbar konstellation, hvis forvaltningen ikke ønsker sig kontrolleret, således som den heller ønskede det i enevældens tid.

Det politiske flertal, som har styret Danmark siden 2001 har i alle sammenhænge vist, at de heller ikke ønsker at blive kontrolleret. Tidligere statsminister Anders Fogh Rasmussen har i hele sin regeringsperiode stillet sig i spidsen for en uhørt lukkethed med gentagne forsømmelser i forhold til Offentlighedsloven. Her har begivenheden 11. september 2001 og de efterfølgende krige i hhv. Irak og Afghanistan vist sig meget bekvem. Krige har nemlig i almindelighed et indbygget system af selvrensning, som også påvirker den "fri" presse. Med baggrund i det politisk gentagne udtrykte ønske om, at vi skal stå sammen har såvel befolkning som presse ladet sig lulle ind i en accept af nødvendigheden af lukkethed. Desværre! For netop i krigssituationer er der grund til en øget åbenhed og kritisk holdning i pressen, da løgne og bedrag er krigens følgesvende.

Grundlaget for Offentlighedskommissionen var et af Justitsministeriet udarbejdet kommissorium, som fra starten lagde op til såvel indskrænkninger og forbedringer i Offentlighedsloven.

## Grundlovssikring af offentlighedsbegrebet

I en række lande i det ny EU er offentlighedsbegrebet blevet indarbejdet i landenes grundlov. Baggrunden for den fremgangsmåde er, at man ønsker at sikre sig imod, at de til en hver tid magthavende politikere ikke uden den træghed, der ligger i grundlovsændringer, kan ændre et af de helt afgørende demokratiprincipper. Princippet om vigtigheden beskrives af en af grundlovsfædrene i USA og senere præsident James Madison på følgende måde:

*"En regering i et folkestyre uden information til folket eller et folk uden midler til at få information, er ikke andet end en indledning til en farce eller tragedie eller måske begge dele. Viden vil for altid styre uvidenhed, og et folk, som mener, at det er dets egen hersker må væbne sig selv med den magt, som viden giver."*

Offentlighedskommissionen har ikke haft samme store tanker og har derfor valgt at videreføre en svag lovgivning, som et almindeligt flertal i Folketinget kan ændre når som helst. Når der er den store forskel på forholdene i USA og Danmark skyldes det bl.a., at USA's forfatning blev skabt i en revolutionær situation i trods mod den daværende engelske enevældige kongemagt. I Danmark afgav kongen selv magten til folket. Såvel folket som den siddende forvaltning forblev kongetro og lod de grundlovgivende politikere og den siddende forvaltning uanfægtet enevældens traditioner om bl.a. lukkethed fortsætte. Det er disse traditioner, som stadig forpæster åbenhedsbegrebet i det danske samfund.

## Overskueligheden

Det har bl.a. været kommissoriets hensigt, at lovforslaget skal sikre en samlet Offentlighedslov til afløsning af de omkring 500 særlovgivninger, som knytter til Offentlighedsloven. Disse skyldes, at der i den nuværende lovgivning er åbnet op for at fagministerier i samarbejde med Justitsministeriet kan indskrænke kan fremsætte lovforslag, som indskrænker hovedreglen i Offentlighedsloven om retten til fuld aktindsigt.

Offentlighedskommissionens lovforslag har ikke forsøgt at standse denne metode til ubemærket at indskrænke Offentlighedslovens ret til fuld aktindsigt. Tværtimod er der noget, der tyder på en yderligere udhuling.

Udover udhulingen medfører Offentlighedskommissionens ligegyldighed også at overskueligheden inden for offentlighedsbegrebet forbliver svækket.

## Århuskonventionen er ikke indarbejdet

Det har endvidere det været et ønske, at den såkaldte Århuskonvention – Lov om aktindsigt i miljøoplysninger skal implementeres i den reviderede lov. Denne lov som har baggrund i FN og senere EU er et helt enestående værktøj for journalister og borgere, hvis man sammenligner den med den danske Offentlighedslov. Loven er ikke til at komme uden om i den daglige forvaltning inden for natur- og miljøområdet. Loven er i ånd og bogstav så forskellig fra den ringe Offentlighedslov, at det ikke er lykkedes at finde en fællesnævner mellem danske enevældstanker og den mere fremsynede EU-lovgivning. Derfor har Offentlighedskommissionen tilsyneladende helt opgivet at samordne de to lovgivninger. Hvis EU-lovgivningen skulle være skabelon for den danske lov, som gælder alle områder inden for

# Åbenhedskomitéen

forvaltningen, vil det næppe kunne tilfredsstille den uambitiøse kommission, den danske forvaltning i almindelighed og de magthavende politikere i særdeleshed.

Det forslag til ny Offentlighedslov, som Offentlighedskommissionen fremlagde i forbindelse med offentliggørelsen af dens betænkning, indeholder imidlertid kun en revision af den gamle lov fra 1985, og inddrager ikke bestemmelser fra f.eks. Miljøoplysningsloven.

Offentlighedskommissionen gjorde et stort nummer ud af de få forbedringer i forslaget til ny Offentlighedslov, og nedtonede de store forringelser i forhold til borgernes muligheder for at tilegne sig forudsætninger for at deltage i den demokratiske debat på et kvalificeret grundlag.

Det skyldes, at Offentlighedskommissionen ikke har opfyldt kommissoriets krav om, at præsentere en samlet offentlighedslov. Havde Offentlighedskommissionen gjort det, ville det have været langt sværere for den at forklare, de indskrænkninger, der nu er foreslået.

Som nævnt i kommissoriet gælder der særlige regler for aktindsigt når, der er tale om miljøoplysninger. Reglerne for aktindsigt i miljøoplysninger stammer fra FN's Århus-konvention og EF-Direktivet om aktindsigt i miljøoplysninger, og disse regler giver ret til aktindsigt i oplysninger, der ellers kunne være undtaget fra aktindsigt, hvis man udelukkende støttede sig til Offentlighedslovens regler om aktindsigt. EU-Direktivet indeholder ligeledes en pligt for offentlige myndigheder til af egen drift at offentliggøre deres miljøoplysninger på Internettet.

FN's og EU's begrundelser for at indføre udvidet - næsten ubegrænset - adgang til miljøoplysninger er, at man netop ønsker, at offentligheden skal kunne deltage i den offentlige debat på et kvalificeret grundlag. At disse internationale regler rækker langt videre end den nuværende og foreslåede Offentlighedslov vises tydeligst med et eksempel.

Åbenhedskomitéen bad i sin tid om aktindsigt i Offentlighedskommissionens arbejde, fordi vi ønskede at følge med i, hvem Offentlighedskommissionen rådførte sig med, og hvem der evt. forsøgte at påvirke Offentlighedskommissionen i den ene eller anden retning. Vores begæring blev pure afvist, og man henholdt sig til, at man ønskede at beskytte en politisk proces, som vi ikke kunne få øje på, da der ikke sad en eneste folkevalgt politiker i kommissionen i modsætning til dengang reglen blev indført i Offentlighedsloven. Vi klagede til Ombudsmanden, som imidlertid i den endelige afgørelse i 2005 gav kommissionen ret i dens fortolkning af Offentlighedslovens regler.

Vi blev imidlertid bekendt med, at Offentlighedskommissionen allerede i 2004 fik tilsendt en rapport, som var omfattet af begrebet miljøoplysning. Derfor søgte vi igen aktindsigt i Offentlighedskommissionen - denne gang med henvisning til Miljøoplysningsloven. Vi blev atter afvist med besked om, at Offentlighedskommissionen ikke lå inde med miljøoplysninger og måtte derfor igen rette henvendelse til Ombudsmanden.

Ombudsmanden behandlede samtidig en anden sag om aktindsigt i miljøoplysninger, hvor han havde fundet det nødvendigt at indhente en udtalelse fra den Europæiske Ombudsmand om fortolkningen af begrebet miljøoplysning. I klagen til Ombudsmanden henviste vi til denne udtalelse, hvilket fik Offentlighedskommissionen, der åbenbart ikke selv har ekspertise til at fortolke begrebet miljøoplysning, til at rette henvendelse til det ansvarlige ministerium. Resultatet blev, at ministeriet efter en gennemgang af Offentlighedskommissionens dokumenter kunne fastslå, at adskillige dokumenter og bilag indeholdt miljøoplysninger, og derfor faldt uden for Offentlighedslovens undtagelsesregler, og vi var derfor berettiget til at få dem udleveret. Vi var ligeledes berettiget til en kopi af Offentlighedskommissionens journaliste, så vi kunne kontrollere, om vi havde fået aktindsigt i de oplysninger, vi var berettiget til.

Offentlighedskommissionen meddelte os 2. december 2009, at vi ville få aktindsigt i de ovennævnte oplysninger, men her 3 måneder senere har vi intet modtaget. En henvendelse til Ombudsmanden har heller ikke hjulpet sagen på gлед.

Det viste sig endvidere, at Folketingets Ombudsmand i modsætning til andre sager om miljøoplysninger ikke havde orienteret Offentlighedskommissionen om udtalelsen fra den Europæiske Ombudsmand.

Eksemplet viser, at såfremt Offentlighedskommissionen - som udstukket i kommissoriet - havde fremlagt en samlet lov med inddragelse af Miljøoplysningsloven, skulle forslagets undtagelsesbestemmelser næsten alle være ledsaget af bestemmelse om, at undtagelsen ikke gælder for miljøoplysninger.

I lighed med Miljøoplysningsloven er formålet med Offentlighedsloven at give offentligheden mulighed for at deltage i den offentlige debat på et kvalificeret grundlag, og det vil sikkert være svært for de fleste at forstå, at man ikke har

# Åbenhedskomitéen



samme mulighed for at kvalificere sig i sager om eksempelvis ændringer af sociallovgivningen som ved ændringer i miljølovgivningen.

Dette misforhold havde Offentlighedskommissionen så stor ulyst til at udstille, at man gik så vidt som at tilsidesætte kommissoriet.

## Offentlighed i styrelser

Af Offentlighedskommissionens kommissorium fremgår det, at den nye samlede Offentlighedslov skal tag hensyn til ændrede forvaltningsstrukturer. Dette krav skulle siden vise sig at være i klar modstrid med kommissoriets generelle opdrag om at skabe øget gennemsigtighed i den offentlige forvaltning.

Kravet om hensyn til de nye forvaltningsstrukturer bunder i bl.a. ændringer af strukturen i Miljøministeriet, hvor man har et lille departement støttet af et hav af styrelser.

Folketingets ombudsmand har i udtalelser gjort opmærksom på, at udtalelser til ministeren fra disse styrelser ikke kan undrages aktindsigt med henvisning til den gældende Offentlighedslov fra 1985.

Det var med andre ord ikke hensynet til borgernes og pressens muligheder for at kvalificere sig til demokratisk deltagelse i offentlige anliggende, man med kommissoriet ønskede at tilgodese.

Nej, man ønskede i virkeligheden at tilpasse lovgivningen for at tilfredsstille de krav, den hemmelighedshungrende forvaltning ønskede fremmet.

## Utilfredsstillende resultat

I betragtning af, at Offentlighedskommissionen har siddet i 7½ år, er det utilfredsstillende, at kommissionen ikke har kunnet præstere et forslag til en samlet Offentlighedslov. Kommissionens mursten af en betænkning bekræfter efter vores opfattelse, at kvantitet aldrig skal forveksles med kvalitet.

Særlig utilfredsstillende er det, at Offentlighedskommissionen på væsentlige punkter har undladt at opfylde de krav, som blev udstukket i kommissoriet.

## Åbenhedskomitéen

/v. Kurt Loftkjær og John Damm Sørensen