



## RETSPOLITISK FORENING

### HØRINGSSVAR

fra Retspolitisk Forening

#### **Høring over udkast til vejledning om den nye offentlighedslov Sagsnr. 2013-760-0214**

Retspolitisk Forening har gennemgået det tilsendte udkast til vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen. Det har ikke været muligt at kommentere samtlige afsnit i udkastet.

Nedenstående høringssvar koncentrerer sig derfor navnlig om vejledningsudkastets behandling af de dele af den vedtagne lov, der tilsyneladende skaber mulighed for større åbenhed. Dette gælder navnlig de nu mere detaljerede fastlagte regler om meroffentlighed. Det retspolitiske grundlag for foreningens bemærkninger kan illustreres ved følgende citater:

”Den nye lov om offentlighed i forvaltningen har til formål at sikre borgerne og pressen mulighed for at følge med i, hvad der sker i den offentlige forvaltning.

Reglerne om offentlighed i forvaltningen skal ikke alene medvirke til at skabe interesse for offentlige anliggender, men også medvirke til at øge tilliden til den offentlige forvaltning. Reglerne giver således den enkelte borger og pressen adgang til at følge med i og dermed føre kontrol med, at alt går rigtigt til under forvaltningens udførelse af dens opgaver.

Jeg vil også gerne fremhæve, at offentlighedsordningen er af særlig betydning for pressens nyhedstjeneste. En almindelig adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter inden for de forskellige forvaltningsgrene stiller et omfattende nyhedsmateriale til pressens rådighed, der kan medvirke til, at pressen kan informere offentligheden på et rigtigt faktisk grundlag. Som det er fremhævet i loven og i vejledningen er offentlighedsloven en minimumslov. Loven er ikke til hinder for, at den offentlige forvaltning giver aktindsigt i videre omfang eller giver flere oplysninger til pressen og andre, end det følger af selve loven, når blot det sker uden at krænke myndighedernes tavshedspligt. Det er mit håb, at myndighederne vil leve op til dette ønske fra folketinget om en øget åbenhed i den offentlige forvaltning.” (Erik Ninn-Hansen i forordet til Vejledning nr. 11687 af 3. november 1986 om lov om offentlighed i forvaltningen).

Videre hedder det i regeringsgrundlaget:

”Regeringen vil indlede en dialog med alle Folketingets partier om, hvordan samspillet mellem Folketinget og regeringen kan fremme lov kvalitet, åbenhed og parlamentarisk kontrol med regeringen.” (Regeringsgrundlaget s.76).

1. ad lovens § 4 stk. 2. Foreningen har afgivet et samlet høringssvar vedrørende forslag til en række ministeriers udkast til bekendtgørelser om undtagelse af selskaber med mere end 75 % offentlig ejerandel fra adgangen til aktindsigt. For så vidt angår bemærkningerne herom henvises til det afgivne høringssvar.

2. Foreningen har afgivet hørings svar vedrørende udkast til bekendtgørelse om betaling for egen acces. Foreningen påpeger her, at der efter persondataloven kun er mulighed for opkrævning af betaling for egen acces, såfremt aktindsigten gives skriftligt af private virksomheder, jf. lov om behandling af personoplysninger § 34 stk.2 og bekendtgørelse nr. 533 af 15. juni 2000. Det må antages, at egen acces efter persondataloven i praksis vil omfatte nogenlunde de samme oplysninger, som vil være tilgængelige efter reglerne i offentlighedsloven. Der opstår derfor uklarhed om retsgrundlaget for betaling. Myndigheden kan tilsyneladende *vælge* at give aktindsigt efter det i betalingsmæssig henseende for den aktindsigtssøgende mest gunstige/ugunstige retsgrundlag. *Foreningen finder, at dette spørgsmål må afklares i den kommende vejledning, således at det præciseres, at det er den for borgerne mest gunstige retsstilling, der er gældende.*

3. Det anføres i vejledningsudkastet s. 35, at det vil være naturligt som meroffentlighed at give aktindsigt i lovforslag, når de er sendt i høring. Dette forekommer som en overflødig bemærkning, da lovforslag og forslag til andre retsfor skrifter, der sendes i høring er tilgængelige på den offentlige høringsportal. Derimod forekommer det væsentligt, at de hørings svar, der indkommer omfattes af aktindsigten (meroffentlighed) fra det tidspunkt, da hørings svaret er modtaget i ministeriet/styrelsen.

Foreningen finder, at der næppe kan anføres nogen saglig begrundelse for at tilbageholde hørings svarene indtil det tidspunkt, hvor et lovforslag er fremsat i Folketinget. Vejledningen bør således på dette punkt omformuleres. Dette synes også bedst stemmende med bemærkningerne i offentlighedskommissionens betænkning s. 762, hvor det bl.a. hedder: ”Det forudsættes, at interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en lovgivningssag, i almindelighed udleveres efter lovudkastets § 14, stk. 2, om meraktindsigt allerede fra den faktiske offentliggørelse af et udkast til et lovforslag; det vil sige fra det tidspunkt, hvor det pågældende udkast sendes i eksternt høring og offentliggøres på Høringsportalen (og ikke først fra det senere tidspunkt, hvor lovforslaget måtte blive fremsat for Folketinget).”

Dette må så meget desto mere gælde, når aktindsigten drejer sig om eksterne dokumenter, der som hørings svar indgår til det lovforberedende ministerium. Vejledningens afsnit herom bør tydeliggøre dette.

4. Offentlighedskommissionen anfører om meroffentlighedsbestemmelsen mere generelt: *”I forhold til spørgsmålet om efter lovudkastets § 14, stk. 1, at give meroffentlighed i dokumenter og oplysninger, der er undtaget fra aktindsigt, kan der være grund til at fremhæve følgende: Hvis der efter en konkret vurdering ikke foreligger **en reel og saglig begrundelse** for at undtage et internt arbejdsdokument fra retten til aktindsigt – f.eks. fordi dokumentet ikke indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter; eller i øvrigt ikke tjener som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces – bør forvaltningsmyndighederne i almindelighed give aktindsigt i dokumentet efter meroffentlighedsprincippet.....I det omfang der i et dokument, som er undtaget fra aktindsigt (f.eks. et internt arbejdsdokument), måtte foreligge oplysninger om de metoder og forudsætninger, der af en forvaltningsmyndighed er anvendt ved beregninger og analyser i endelig form, der ikke knytter sig til et fremsat lovforslag mv. (og som derfor ikke er omfattet af ekstraheringspligten i lovudkastets § 29, stk. 1), bør forvaltningsmyndighederne være særlig opmærksomme på, om der bør gives aktindsigt i de omhandlede metoder og forudsætninger efter meroffentlighedsprincippet.... En forvaltningsmyndighed bør også på begæring overveje at meddele ”løbende aktindsigt” i forhold til en person – der uden at være part i sagen – har en anerkendelsesværdig interesse i en afgørelsessag, ....En forvaltningsmyndighed bør i forhold til dokumenter og oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt, efter anmodning fra den aktindsigtssøgende gennemføre en anonymisering..” (Bet. 1510 s. 762).*

Dette følges op i vejledningen ved at citere fra bemærkningerne til lovudkastets § 14, hvor kommissionsbetænkningen benytter udtryk ”behov”, der fremhæves to gange. (Bet. S. 942).

Dette udtryk er efter foreningens opfattelse bredt og særdeles åbent for fortolkninger. Vejledningens anvisning på, hvordan man skal forstå meroffentlighedsprincippet i praksis bliver derfor en vejledning i a) at fastslå et behov og b) derefter at finde en saglig begrundelse for, at dette behov fører til et afslag på meroffentlighed.

Således som undtagelsesbestemmelserne er tænkt og formuleret vil det næppe volde vanskeligheder blot at henvise til disse som en begrundelse for afslag.

Skulle myndigheden herefter være i tvivl om forståelsen af dette afsnit, hjælper det efterfølgende afsnit om krav til begrundelse for et afslag, idet der i udkastet til vejledning så at sige gives en opskrift på en standardbegrundelse for et afslag, når det anføres, at: *"Begrundelseskravet kan opfyldes ved, at forvaltningsmyndigheden oplyser, at myndigheden har overvejet at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, men at afvejningen af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse, eller andre lovlige hensyn, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag anmodningen om aktindsigt sigt, har ført til, at myndigheden ikke finder grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet."* (Udkastet s. 89 og Bet. S. 943).

Vejledningen bør derfor omformuleres, således, at udtrykket "behov" udgår og erstattes af betænkningens udtryk "reel og saglig begrundelse". Dette vil efter foreningens opfattelse føre til, at myndighederne nødvendigvis skal fremkomme med reelle begrundelser med udgangspunkt i sagens substans samt foretage en bedømmelse af disse begrundelsers saglighed set i forhold til lovens formål og undtagelsesbestemmelser. Det henstilles tillige, at den sidst citerede sætning udgår af vejledningsudkastet. Foreningen finder sætningen ganske uheldig set i lyset af formålet med loven.

5. Endelig skal foreningen bemærke, at spørgsmålet om sagsbehandlingstider for anmodninger om aktindsigt tilsyneladende i afgørende grad er båret af hensynet til myndighedernes ressourceforbrug ved aktindsigtsanmodninger end af hensynet til åbenhed og offentlighed. Det anføres i vejledningen (s. 92), at: *"Det følger af (lovens) § 36, stk. 2, 2. pkt., at en anmodning om aktindsigt som udgangspunkt skal være færdigbehandlet inden 7 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget. Dette følger af, at det i bestemmelsen er forudsat, at det kun vil være "undtagelsesvist", at en anmodning ikke vil kunne færdigbehandles inden for den nævnte frist. En udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning ud over sagsbehandlingsfristen på 7 arbejdsdage kan efter bestemmelsen navnlig (men ikke udelukkende) være begrundet i f.eks. sagens omfang eller kompleksitet."*

Udkastet til vejledning (s. 93) foretager en ganske omfattende udvidelse af udtrykkene "omfang og kompleksitet" og svækker dermed lovens krav til hurtig behandling. Udkastet anfører som eksempler, der kan begrunde længere svartider, hensynet til behandling af andre sager, at dokumenterne er sendt i høring eller returneret til anden myndighed, behov for at indhente udtalelse fra anden myndighed, behov for at indhente en udtalelse fra en person eller privat virksomhed, at sagsbehandleren er fraværende på grund af sygdom, bortrejse eller lignende eller andre ressourcemæssige og personalemæssige forhold.

Disse helt almindeligt forekommende sagsbehandlingsskridt og dagligdags hændelser kan næppe antages at falde ind under lovtekstens udtryk "omfang og kompleksitet" eller dermed ligestillede forhold navnlig, når loven fremhæver, at sagens omfang og kompleksitet skal gøre det umuligt at overholde svarfristen på 7 dage.

Foreningen finder, at afsnittet bør ændres, således at det ved eksempler på de afgørende kriterier om en sags omfang og kompleksitet klart fremgår, at det er umuligt at overholde 7-dages reglen. Som minimum bør sætningen: " eller hvis der begæres aktindsigt i en sag, hvor den pågældende sagsbehandler er midlertidigt fraværende, f.eks. pga. sygdom, bortrejse og lignende." udgå, da den

helt åbenlyst peger på, at forhold, der intet har med umulighed eller undtagelsesvise situationer at gøre, kan udgøre en begrundelse for en fristoverskridelse.

København, den 08.12.2013

Bjørn Elmquist  
formand

Leif Hermann  
bestyrelsesmedlem