

Til
 Justitsministeriet
 Lovafdelingen
 Slotsholmsgade 10
 1216 København K

DANMARKSXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
 MEDIE-XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
 OGXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
 JOURNALISTHØJSKOLEXXXXXXXXXXXX
 XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
 XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Den 5. februar 2010

Udtalelse om betænkning om offentlighedsloven og lovudkast

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

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

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

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

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

sikre den demokratiske kontrol med grundlaget for den politiske magtudøvelse.

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

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

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

Ifølge lovudkastet skal offentlighedsloven også omfatte sager, hvor afgørelser træffes af virksomheder, foreninger mv. i det offentliges sted (lovudkastet § 5). Det nævnes i bemærkningerne til det foreliggende lovudkast, at visse afgørelser, der træffes af

Mellemfolkeligt Samvirke, Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors bliver omfattet. Det er vigtigt, at alle eksempler efter gældende regler bliver nævnt i det videre arbejde med offentlighedsloven, således at både de pågældende organisationer og offentligheden bliver klar over, om afgørelser er omfattet af de nye muligheder for indsigt f.eks. Dansk Ungdoms Fællesråds afgørelser om fordeling af midler efter spilafgiftsloven og "gatekeeperens" afgørelser om tildeling af plads i det nye digitale netværk.

Retten til aktindsigt efter gældende lov er vanskeliggjort af kravet om identifikation af en bestemt sag eller dokument. Dette krav om forudgående kendskab til bestemte sager betyder, at nogle sager ikke kommer frem i offentlighedens lys. Det er derfor positivt, at kommissionen foreslår, at retten til aktindsigt også skal gælde, når der angives et tema (lovudkastet § 9, stk.1, nr.2). Det betyder, at det bliver muligt for journalister at få oplysninger frem om et problemfelt, selv om der ikke på forhånd kan angives en bestemt sag eller dokument. En journalist, der sætter fokus på arbejdsmiljøforhold, kan f.eks. få indsigt ved at anmode om Arbejdstilsynets henstillinger og påbud til en virksomhed inden for de seneste to år. Forslaget vil desuden gøre det muligt at få overblik over en myndigheds praksis på et felt. En journalist, der sætter fokus på overholdelse af udbudsregler, vil f.eks. få ret til indsigt i en kommunes udbud af it-systemer, kommunens aftaler om køb af it-systemer eller kommunens kommunikation med en bestemt virksomhed om køb af it-produkter inden for det seneste år.

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

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

Netværk med nær tilknytning til Danmarks Medie- og Journalisthøjskole har i en årrække været i front med at søge indsigt og anvende data til journalistiske formål. Det er primært sket i

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

På Åbenhedstingets konference på Christiansborg den 16. november 2009 i anledning af Offentlighedskommissionens betænkning pegede Kaj Larsen, afdelingschef hos Folketingets Ombudsmand, på to uafklarede problemer i det nye forslag til dataudtæk. (Se Kaj Larsen, Persondataloven kan blokere for data – uklarhed om udliciterede databaser, www.aabenhedstinget.dk).

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

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

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

Danmarks Medie og Journalisthøjskole underviser intensivt i informationssøgning på nettet. Det indgår i undervisningen, at myndigheders hjemmesider skal tjekkes før der søges aktindsigt. Jo mere information, myndigheder lægger på hjemmesider, desto nemmere bliver det for alle. Kommissionen foreslår, at myndigheder får pligt til at informere aktivt om deres virksomhed (lovudkastet § 17). Det er vigtigt, at de enkelte myndigheder demonstrerer åbenhed, når de skal fastsætte konkrete retningslinjer. Det er oplagt at informere om bl.a. budgetter og regnskaber, eksterne og interne målsætninger, politiske aftaler, handlingsplaner, analyser og rapporter, afgørelser og beslutninger med samfundsmæssig betydning, sagers faktiske grundlag og dagsordener med bilagsfortegnelser og referater fra møder i politiske organer, råd og nævn.

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

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

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

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

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

I den senere tid har der været fokus på sager, hvor oplysninger om faktiske forhold og beregninger er blevet tilpasset politiske ønsker.

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

Offentlighedsloven skal sikre mulighed for at afdække tilfælde, hvor myndigheder påvirker eller søger at påvirke resultaterne ved bestilling af undersøgelser fra viden- og forskningsinstitutioner eller efterfølgende ændrer på de videnskabelige kriterier ved formidling resultater. Som eksempel kan nævnes Jesper Tynells afdækning af et tæt samarbejde mellem Beskæftigelsesministeriet og Socialforskningsinstituttet for at finde frem til heldige konsekvenser af en lovregel, der satte begrænsninger for udbetaling af kontanthjælp (300 timers-reglen). Et andet eksempel er Miljøministeriets ændring i 2007 af de kriterier Danmarks Miljøundersøgelser ved Århus Universitet havde anvendt ved vurdering af skovenes sundhedstilstand. Det er vigtigt, at det gøres krystalklart i det videre arbejde med offentlighedsloven, at myndigheders bestilling af undersøgelser, kommunikation med viden- og forskningsinstitutioner samt vilkår, resultater, metoder og forudsætninger ikke kan undtages fra aktindsigt hverken med henvisning til ministerbetjening eller andre hensyn. Det burde ikke være nødvendigt at præcisere, at der ikke kan anvendes hemmelighedsklausuler, men også denne præcisering er åbenbart nødvendig jf. at afslag på aktindsigt i en burkarapport fra Københavns Universitet blev begrundet med en bestemmelse om publicering i kontrakten mellem Indenrigs- og Socialministeriet og universitetet.

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

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

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

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

Et snævert flertal i Offentlighedskommissionen foreslår endvidere en ny undtagelse, der skal omfatte dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces (lovudkastet § 27, nr.2).

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

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

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

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

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

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

Med venlig hilsen



Anne-Marie Dohm
Rektor
Journalisthøjskolen

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole