

Odense, den 24. februar 2010

Høringssvar vedr. Justitsministeriets betænkning om offentlighedsloven (bet. nr. 1510)

Syddansk Universitet er blevet bedt om at fremkomme med et høringssvar om Justitsministeriets betænkning om offentlighedsloven afgivet af Offentlighedskommissionen, 2009 samt det i betænkningen indeholdte udkast til ny offentlighedslov. I den forbindelse er Juridisk Institut blevet anmodet om at bidrage til høringssvaret.

Offentlighedskommissionen blev nedsat den 16. maj 2002. Efter mere end 7 års arbejde afgav kommissionen i efteråret 2009 sin betænkning på i alt 1216 sider. Overvejelserne, der ligger til grund for kommissionens udkast til ny offentlighedslov, er således særdeles gennearbejdede. De følgende bemærkninger, som Juridisk Institut har fundet anledning til at komme med, må ses i lyset heraf.

Det bemærkes indledningsvis, at det er meget positivt at kommissionens lovudkast på flere punkter udbygger den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning. Særlig er det i den forbindelse relevant at fremhæve følgende ændringer af og nyskabelser i lovudkastet: udvidelsen af offentlighedslovens anvendelsesområde (§§ 3-5), ophævelsen af det subjektive identifikationskrav (§ 9), pligten til at vurdere muligheden for meroffentlighed (§ 14), muligheden for dataudtræk (§11) samt retten til indsigt i praksisoversigter (§ 26, nr. 5) og i interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i et fremsat lovforslag m.v. (§ 29). Hertil kommer, at udkastet ændrer reglerne for behandling og afgørelse af anmodninger om aktindsigt, hvorved behandlingstiden mindskes og klagemulighederne over afgørelser om aktindsigt forbedres, ligesom der gives mulighed for, at den person, der anmoder om aktindsigt, som udgangspunkt kan bestemme i hvilken form aktindsigten skal gives.

Det er positivt, at udkastet til lovforslaget generelt søger at fremme de offentlige myndigheders informationsniveau til borgerne, med indførelse af f.eks. en pligt for offentlige myndigheder til aktiv information om deres virksomhed (§ 17) og oprettelsen af en offentlighedsportal (§ 18).

Som forskningsinstitution er det endvidere glædeligt, at der i lovudkastet er foreslået en kodificering af gældende ret for så vidt angår forskeres og kunstneres originale idéer samt at foreløbige forskningsresultater og manuskripter kan undtages for aktindsigt, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til de nævnte interesser, jf. lovudkastets § 33, nr. 4.

I følge udkastet til ny offentlighedslov indføres der som nævnt en ret til at få udtræk af oplysninger, der findes i databaser, jf. lovudkastets § 11. Dette er ud fra en forskningsmæssig synsvinkel en meget positiv nyskabelse.

I takt med udviklingen af den offentlige sektor, hvor offentlige opgaver i stigende grad varetages af ikke-offentlige institutioner, er det positivt, at der i udkastet til lovforslaget lægges op til en udvidelse af lovens anvendelsesområde. Man kan i den forbindelse stille spørgsmålstegn ved, om netop kravet om 75 % ejerskab er den rigtig procentsats (§ 4) eller om det vil være muligt tillige at omfatte selskaber med en mindre grad af offentligt ejerskab.

Samtidig med udvidelsen af anvendelsesområdet lægges der i udkastets § 6 op til, at virksomheder, der får overladt opgaver (der ikke er afgørelsessager, jf. § 5), som efter lovgivningen påhviler det offentlige, fremover løbende skal give myndighederne oplysninger om udførelsen. Virksomhederne vil være uden for offentlighedslovens anvendelsesområde, men de oplysninger, som virksomhederne løbende giver til myndighederne, vil der efterfølgende kunne søges aktindsigt i hos myndigheden. Det er positivt at denne pligt indføres, men som det anføres i bemærkningerne til bestemmelsen, er der overladt myndighederne en bred margin med hensyn til vurderingen af, hvilke oplysninger der skal indhentes. Det ville være ønskeligt om det i højere grad havde været muligt at sikre indsigt i disse virksomheders opgavevaretagelse.

Som det adskillige steder kommer til udtryk i Offentlighedskommissionens betænkning, er det vigtigt at være opmærksom på behovet for at finde en balance mellem på den ene side hensynet til den interne og den politiske beslutningsproces og hensynet til at sikre et rum for ministres politiske ageren, herunder behovet for, at ministre i en vis udstrækning kan rådgives af deres embedsmænd, uden at dette kan danne grundlag for offentliggørelse, og på den anden side offentlighedens behov for indsigt i et demokratisk samfund. I det i betænkningen indeholdte lovudkast er der imidlertid grund til at overveje, om ikke balancen tipper og hensynet til offentlighedens generelle interesser nedtones. I den sammenhæng henvises særligt til udkastets §§ 24, 25 og 27. Dette skal blandt andet ses i lyset af, at den parlamentariske tradition i en vis grad har ændret sig, således at f.eks. lovudkast ofte forberedes og forhandles på plads i mere lukkede fora,

hvorved den primære behandling af lovforslaget ofte ikke som tidligere sker i folketingsalen. Hvis offentlighedens indsigt i det materiale, der ligger til grund for forhandlinger om et lovforslag, bliver undtaget fra aktindsigt, bliver offentlighedens forståelse af den enkelte lov samt dens baggrund og hensyn reduceret. Dette kan være et demokratisk problem, ligesom det ud fra et juridisk synspunkt kan begrænse værdien af lovforarbejder.

Den øgede mulighed for undtagelse fra aktindsigt af dokumenter, herunder særligt dokumenter der udarbejdes i forbindelse med ministerbetjening (jf. §§ 23 og 24), gør behovet for retten til meddelelse af faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger (ekstraheringspligten, jf. § 28) endnu større. Dette bliver særlig væsentligt, da det meget brede begreb ”ministerbetjening” risikerer at udvide området for undtagelse af aktindsigt. Derfor er det betænkeligt, at der i udkastet er indsat en mulighed for at nægte ekstrahering af oplysninger i det omfang, det vil indebærer et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (§ 28, stk. 2, nr. 1). Vurderingen heraf vil blive foretaget af den enkelte myndighed. Der er ingen tvivl om, at anmodninger om aktindsigt i flere tilfælde vil være en ressourcemæssig belastning for den enkelte myndighed. Men heroverfor skal ses hensynene til demokratiet, offentlighedens generelle interesse i indsigt i offentlige myndigheders virksomhed og muligheden for kontrol og derved tillid til den offentlige forvaltning. Der lægges i bemærkningerne til bestemmelsen op til et snævert anvendelsesområde for denne undtagelse, ligesom det anføres, at såfremt der kan godtgøres en særlig interesse i sagen vil myndigheden uanset sagens omfang være forpligtet til at foretage ekstrahering. En sådan interesse vil medier og forskere i almindelighed antages at have. Disse bemærkninger til fortolkningen af bestemmelsen er positive, men der er fortsat grund til at forholde sig kritisk til en så bredt formuleret undtagelsesbestemmelse.

Afslutningsvis bemærkes generelt, at det nye udkast til offentlighedslov ikke gør loven lettere at forstå og anvende. Dels er lovudkastet meget detaljeret og dets opbygning i sig selv kompliceret, dels indeholder lovudkastet adskillige begreber, som åbner op for en høj grad af fortolkning, f.eks. ”ministerbetjening”, jf. § 23 og 24 og ”ministerrådgivning”, jf. § 29, stk. 1. Med det nye udkast til offentlighedslov bliver loven således forholdsvis vanskelig at forstå for borgere og journaliser og generelt kompliceret at arbejde med.