

Aarhus 8. november 2013

Høringsvar vedrørende udkast til bekendtgørelse om aktindsigt i visse interne kommunale og regionale dokumenter:

Ifølge ministeriets udkast til bekendtgørelse skal retten til aktindsigt omfatte dagsordener til udvalgsmøder og kommunalbestyrelsesmøder/regionsrådsmøder med forvaltningens eventuelle indstillinger. Retten til indsigt skal desuden gælde kommunalbestyrelsens/regionsrådets og udvalgenes beslutninger. Udkastet til bekendtgørelse giver endvidere ret til aktindsigt i anden skriftlig kommunikation mellem en kommunalbestyrelse/regionsråd og udvalg samt mellem udvalgene indbyrdes.

Det er ifølge udkastet til bekendtgørelse en betingelse, at de pågældende dokumenter er selvstændige dokumenter og foreligger i endelig form.

Bilag til et dokument, der er omfattet af aktindsigt, skal ifølge udkastet til bekendtgørelse kun være omfattet af aktindsigt, hvis det indeholder indstillinger fra forvaltningen eller udvalgene eller instruktioner til forvaltningen.

Ministeriets udkast til bekendtgørelse vil kun betyde små ændringer i forhold til gældende ret. Sags fortegnelser til møder i de politiske udvalg, kommunalbestyrelser og regionsråd skal være offentligt tilgængelige ifølge den kommunale styrelseslov. Beslutninger, der fremgår af selvstændige dokumenter, er undergivet aktindsigt ifølge den nye offentlighedslovs almindelige bestemmelse herom i § 26, nr.1. Det er vigtigt, at der ikke opstår usikkerhed om, at denne almindelige ret til aktindsigt omfatter beslutningsprotokoller.

Det fremgår af bemærkningerne til offentlighedsloven § 28, at endelige beslutninger også er omfattet af aktindsigt, når de ikke fremgår af et selvstændigt dokument. Ministeriets udkast til bekendtgørelse kan på dette punkt opfattes som en begrænsning. Det er vigtigt at ministeriet klargør, at der ikke tilsigtes nogen begrænsning i retten til aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler.

Skriftlig kommunikation mellem politiske udvalg og kommunalbestyrelser/regionsråd og mellem udvalg indbyrdes vil ofte fremgår af dagsordener, og vil også i andre tilfælde helt overvejende være tilgængelig for offentligheden i praksis.

Ministeriets udkast til bekendtgørelse tager ikke højde for den teknologiske udvikling. I praksis bliver mange af de dokumenter, der er omfattet af udkastet, offentliggjort på kommuner og regioners websider. En undersøgelse af Kaas og Mulvad viser f.eks., at alle kommuner, der indgår i undersøgelsen, offentliggør dagsordener til og beslutningsprotokoller fra byrådsmøder på kommunens webside. Jf. "Analyse af myndigheders åbenhed" af Kaas og Mulvad, 2012,

<http://www.aabenhedstinget.dk/nyside/wp-content/uploads/2012/12/aabenhed20121220.pdf>

Det fremgår af undersøgelsen fra Kaas og Mulvad, at de fleste kommuner, der indgår i undersøgelsen, også offentliggør bilag til byrådets dagsordener på kommunens webside. Ministeriets udkast sikrer ikke offentligheden ret til indsigt i de politiske organers beslutningsgrundlag.

Offentlighedslovens § 29 giver som udgangspunkt ret til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår som beslutningsgrundlag for et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Ifølge ordlyden i § 29 gælder denne ret til indsigt i beslutningsgrundlag ikke for dokumenter, der er udarbejdet til ministerrådgivning eller til formandskaberne i KL og Danske Regioner.

Ifølge lovforslagets bemærkninger til § 29 gælder retten til indsigt i beslutningsgrundlag heller ikke for lovpligtige planer, der vedtages i kommuner og regioner. Denne undtagelse bygger på et snævert flertal i Offentlighedskommissionen (11 ud af 21 medlemmer), der ikke mente, at kommuner og regioner tager politiske initiativer, når planer er lovpligtige. Med denne begrundelse mente det snævre flertal, at offentligheden ikke skulle have ret til indsigt i de faglige præmisser bag planer for skoler, sygehuse, kollektiv trafik, affaldsbehandling m.v. (jf. betænkning 1510.2009 side 632 – 40).

Lovpligt for kommuner og regioner til udarbejdelse af planer er indført på særligt vigtige områder, hvor der typisk er stor offentlig interesse f.eks. om skoleplaner og sygehusplaner. Ministeriets udkast til bekendtgørelse ændrer ikke ved, at offentligheden er afskåret fra ret til indsigt i beslutningsgrundlaget for de vigtigste kommunale og regionale beslutninger.

Inden for miljøområdet i bred forstand skal offentligheden have ret til indsigt i beslutningsgrundlag. Det følger af Aarhuskonventionen og EU-direktivet om adgang til miljøoplysninger og er nævnt i en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand (FOB 2009 9-4), der henviser til EU-domme og udtalelser fra EU-Kommissionen og EU-Ombudsmanden. I forbindelse med ministeriets orientering om den nye bekendtgørelse, vil det være nyttigt at klargøre for kommuner og regioner, at beslutningsgrundlag på miljøområdet er omfattet af aktindsigt ifølge internationale forpligtelser.

I andre nordiske lande er offentlighedens ret til aktindsigt ved kommunale og regionale politiske organer ikke begrænset til dagsordener og beslutninger. I Sverige har enhver ret til indsigt i dokumenter, når de er videregivet fra embedsapparatet til det øverste organ ("kommunfullmäktige"), mens sagsmateriale fra embedsmænd til kommunale nämnd først bliver undergivet lovens regler om aktindsigt, når en sag er afgjort. I Finland er bilag til en dagsorden omfattet af aktindsigt før møderne i de kommunalpolitiske organer. Den norske offentlighedslov sikrer offentlighed for dagsordener, sagsfremstillinger inklusive indstillinger og bilag, når de er videregivet fra embedsapparatet til folkevalgte råd og udvalg i kommuner og fylker.

Det er meget vigtigt for den demokratiske kontrol og debat i kommuner og regioner, at offentligheden sikres ret til indsigt i beslutningsgrundlag. Det er en alvorlig brist i de danske offentlighedsregler, at denne ret ikke er sikret, og ministeriets udkast til bekendtgørelse retter ikke op på denne brist.

Med venlig hilsen

Jens Otto Kjær Hansen
Rektor