

Effektiviteten ved administration af offentlighedsregler

*Oluf Jørgensen, jurist og offentlighedsrådgiver,
forskningschef emeritus, Danmarks Medie- og Journalisthøjskole
april 2016*

Indhold

1. Indledning
2. Registrering, autenticitet og søgefunktioner
 - 2.1 Registrering
 - 2.2 Autenticitet
 - 2.3 Begrænsede søgefunktioner i Danmark
 - 2.4 Offentlig Elektronisk Postjournal i Norge
3. Sagsbehandling
 - 3.1 Statistik om anmodninger
 - 3.2 Kompetence
 - 3.3 Intern organisering
 - 3.4 Form og format
 - 3.5 Begrundelser
 - 3.6 Statistik om afgørelser
4. Svartider
 - 4.1 Lovkrav
 - 4.2 Statistik
5. Kontrol
 - 5.1 Kontrolsystemer i Danmark
 - 5.2 Kontrolsystemer i Norge
 - 5.3 Søgsmål og klager må ikke forsinke aktindsigt
6. Omkostninger og nyttevirkninger
 - 6.1 Omkostninger ved OEP i Norge
 - 6.2 Omkostninger i Danmark
 - 6.3 Nyttevirkninger
 - 6.4 Offentliggørelse på nettet
7. Konklusioner
 - 7.1 Effektivitet
 - 7.2 Hurtige svar
 - 7.3 Effektiv klageordning
 - 7.4 Offentlig Elektronisk Postjournal i Danmark
 - 7.5 Offentliggørelse af grundlag for politiske beslutninger

1. Indledning

Det er generelt vigtigt at sætte fokus på myndigheders effektivitet, og det gælder ikke mindst for myndigheders håndtering af kravene til offentlighed.

Offentlighedsloven § 1 angiver, at loven har til formål at sikre åbenhed hos myndigheder og styrke: 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.

Ved vurdering af effektiviteten er det relevant at lægge vægt på, hvorvidt reglernes indhold og formål bliver realiseret, og hvilke omkostninger og nyttevirkninger, der er knyttet hertil. Ved offentlighedsregler har hurtig gennemførelse særlig betydning. Myndigheder kan etablere it-systemer og rutiner, der gør det enkelt og hurtigt at få indsigt. I den anden ende af effektivitetsskalaen kan myndigheder trække aktindsigt i langdrag eller helt blokere for indsigt.

It-systemer, procedurer og kontrol kan ikke afhjælpe den lukkethed, der skyldes offentlighedslovens undtagelser for politiske beslutningsprocesser. Disse grundlæggende problemer kan kun ændres ved ændringer af loven.¹

Denne redegørelse handler om forudsætninger for myndigheders effektivitet ved administration af offentlighedsloven bl.a. journalisering, søgefunktioner, sagsbehandling, hastighed, kontrolsystemer og aktiv offentliggørelse. En række forudsætninger for effektiv administration kan myndigheder selv påvirke f.eks. it-systemer og prioritering. Nogle forudsætninger kan kun ændres afgørende ved lovændringer f.eks. klagesystemers organisering og funktioner.

Norge og Danmark er på mange måder nært beslægtede, men på dette felt er der interessante forskelle. For at få et perspektiv bliver regler og praksis i Danmark sammenlignet med forhold i Norge. Beskrivelsen af relevante lovregler bygger i væsentlig grad på min undersøgelse af nordiske regler, der er publiceret i rapporten *Offentlighed i Norden*.²

Oplysninger om praksis i Norge bygger især på evalueringsrapporten *Innsyn i forvaltningen – Kompetance, etterspørgsel og makt* og oplysninger fra det Offentliges Elektroniske Postjournal (OEP).³

Oplysninger om praksis i Danmark bygger især på undersøgelser fra dagbladet Information, Folketingets Ombudsmand, Kaas & Mulvad, Åbenhedstinget og evalueringsrapporter om åbne postlister. Oplysninger om ministeriers sager om aktindsigt bygger på egen undersøgelse i februar 2016.

2. Registrering, autenticitet og søgefunktioner

¹ Oluf Jørgensen: *Offentlighed eller hemmeligholdelse af grundlaget for politiske beslutninger*, publiceret af Journalistforbundet 5/2 2016 på www.journalistforbundet.dk.

² Oluf Jørgensen: *Offentlighed i Norden*, Nordicom Göteborgs Universitet, 2014.

³ Evalueringsrapporten, der er publiceret januar 2016, er udarbejdet af Oxford Research på bestilling fra Justis- og beredskapsdepartementet.

2.1 Registrering

Etablering og udvikling af it-systemer, der giver nem adgang til registrering og søgning efter dokumenter og data, har stor betydning for effektiviteten. Ifølge offentlighedsloven § 1, stk. 2 skal myndigheder sørge for, at hensyn til offentlighed bliver varetaget ved valg, etablering og udvikling af nye it-løsninger. Dette overordnede krav har særlig relevans for journalsystemer.

Et journalsystem skal indeholde en systematisk fortegnelse over en myndigheds dokumenter i de enkelte sager bl.a. ind- og udgående post. Systematisk journalisering har generel betydning for myndigheders effektivitet, fordi den gør det hurtigere at finde dokumenter og sikre dokumentation for beslutningsgrundlag. Samtidig er et godt journalsystem en vigtig forudsætning for effektiv håndtering af anmodninger om aktindsigt.

Offentlighedsloven § 15 stiller krav om journalisering af dokumenter, der er modtaget eller afsendt fra centrale myndigheder i staten, kommuner og regioner. Faktiske oplysninger, faglige vurderinger inklusive interne dokumenter i endelig form skal også journaliseres.

Registreringen skal som minimum indeholde oplysninger om dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse samt kort tematisk angivelse af dokumentets indhold. Et dokumentets titel vil typisk være brugbar, men i nogle tilfælde vil f.eks. "klage fra borger" eller "høringssvar" være tilstrækkelig.

Dokumenter, der er modtaget eller afsendt, skal journaliseres snarest muligt. Det betyder typisk inden for 3 - 4 arbejdsdage og e-mails inden for 7 arbejdsdage. Der er ikke frist for registrering af interne dokumenter, men dokumenter, der er omfattet af journaliseringspligt, skal senest være journaliseret, når der træffes afgørelse om aktindsigt.⁴

I **Norge** skal alle organer, der er omfattet af offentlighedsloven, føre journal, og der er tæt sammenhæng med arkivregler. Detaljerede regler om ansvar, organisering, it-systemer, registrering, arbejdsrutiner, bevaring og kassation findes i forskrift til den norske arkivlov.⁵

Journalisering ved de enkelte myndigheder i Norge skal som hovedregel udføres af en særlig arkivtjeneste. En ajourført plan skal vise, hvad arkivet/journalen omfatter, hvordan den er organiseret og hvilke instrukser, der er fastsat. Det aktive arkiv skal så vidt muligt føres centralt ved myndigheden. Det skal indeholde journalregister, sagsarkiver med dokumenter og registre samt mødeprotokoller, fagsystemer og databaser.

Indgående post til myndigheden og sagsdokumenter skal straks videregives til arkivtjenesten. Det gælder også dokumenter, der er adresseret til den politiske ledelse. Alle modtagne og afsendte dokumenter, der har værdi som dokumentation, er omfattet. Den enkelte myndighed beslutter selv, hvor mange interne dokumenter der skal med udover dokumenter, der er omfattet af offentlighed.

I Norge skal følgende oplysninger om det enkelte dokument fremgå af journalregisteret: Dateringer for dokument, journalisering og ekspedition, sags- og dokumentnummer, afsender og/eller modtager, oplysning om sag, indhold eller emne og arkivkode.

⁴ L 144, FT 2012-13, bemærkninger til § 15.

⁵ Offentleglova § 10, stk. 1. Forskrift til arkivloven 1193.1998.

2.2 Autenticitet

Offentlighedsprincippet kan kun realiseres, hvis autentiske dokumenter og data bliver sikret ved registrering og opbevaring. Digitalisering giver øgede risici for ændringer og sletning uden spor, men giver også muligheder.

Arkivloven har regler om bevaring og tilgængelighed for dokumenter, der betragtes som bevaringsværdige ud fra arkivmæssige hensyn. Ifølge arkivloven § 8 skal myndigheder opbevare dokumenter på en betryggende måde, så de kan afleveres til Rigsarkivet, inden de er 30 år gamle.

Folketingets Ombudsmand har udtalt, at arkivloven betyder, at en offentlig myndighed kun må ændre i oplysninger, der indgår i en sag, hvis lovgivningen giver udtrykkeligt grundlag.⁶ Ombudsmanden har desuden påpeget, at det er et ubetinget krav, at myndigheder bevarer dokumentation for beregninger og andre væsentlige dokumenter eller sikkert og hurtigt kan reproducere dokumenter fra it-systemet.⁷

Digitaliseringen giver muligheder for at styrke autenticiteten. It-systemer kan indrettes, så der automatisk registreres oplysninger om, hvem der har ændret eller slettet oplysninger og hvornår. Det oprindelige indhold kan bevares, så ændringer kan dokumenteres. Der er ikke fastsat krav om særlige sikkerhedsforanstaltninger for elektroniske dokumenter før aflevering til Rigsarkivet.⁸

Hvis en myndighed har ændret eller slettet væsentlige oplysninger, må myndigheden ved anmodning om aktindsigt være forpligtet til at hente de relevante oplysninger frem fra sikkerhedsloggen, hvis det er muligt.⁹

I **Norge** er der tæt sammenhæng mellem administrative hensyn og arkivhensyn, og myndigheder skal benytte journalsystemer, der er godkendt af Rigsarkivaren. Dokumenter må som udgangspunkt ikke kunne ændres, efter de er indført i journalregisteret ved den enkelte myndighed. Hvis der undtagelsesvis sker ændring efter fejlregistrering, skal ændringer logges.

2.3 Begrænsede søgefunktioner i Danmark

På baggrund af en række kritiske sager, har Folketingets Ombudsmand udtalt, at administrative it-systemer skal indrettes, så det er nemt at finde relevante dokumenter ud fra indholdsmæssige kriterier. Myndigheder skal overholde det forvaltningsretlige lighedsprincip og har derfor selv brug for nem adgang til oplysninger, undersøgelser, udtalelser og beslutninger i tidligere sager.¹⁰

Ifølge offentlighedsloven § 7, stk. 2, nr. 2 er dokumentoversigten for den enkelte sag omfattet af retten til aktindsigt.¹¹ Aktindsigt i oversigten skal give overblik over sagens behandling og mulighed for at kontrollere, om der er givet aktindsigt i alle dokumenter. Dateringer i

⁶ FO 2010 1-1 kritiserede en myndigheds sletning af dokumenter i forbindelse med sag om aktindsigt.

⁷ FOB 1997.198, 2001.290 og 2003.686.

⁸ Kulturministeriet har fastsat en række myndighedsspecifikke bekendtgørelser om bevaring og kassation men uden særlige krav om sikkerhed for dokumenters autenticitet.

⁹ I sagen FOB 2014-16 har Folketingets Ombudsmand udtalt, at den enkelte borger ikke har ret til aktindsigt i registreringer i en sikkerhedslog om hvilke opslag, der er foretaget om borgerens oplysninger. Denne problemstilling handler ikke om ændringer i et dokument indhold eller sletning.

¹⁰ Notat fra Folketingets Ombudsmand 30/9 2009, j.nr. 2009-1354-983. Notatet er udførligt gengivet i Offentlighedskommissionens betænkning 1510.2009, side 360 - 365.

¹¹ Der anvendes forskellige andre betegnelser for oversigten f.eks. aktlisten, journal-listen eller sagslisten.

dokumentoversigter skal derfor være klare. Ved anmodning om aktindsigt i en sag skal myndigheder udlevere oversigten, selv om der ikke er anmodet herom.

Retten til aktindsigt omfatter en myndigheds overordnede journalplan, det vil sige oversigten over sagsområder inklusive et nummereringssystem. Offentlighedsloven sikrer derimod ikke ret til aktindsigt i journalens samlede fortegnelser over en myndigheds sager og dokumenter.

Offentlighedsloven § 11 giver ret til udtræk fra databaser, der kan foretages ved "få og enkle kommandoer". I Offentlighedskommissionens forslag var kriteriet "enkle kommandoer". Kriteriet "få" kommandoer blev tilføjet af Justitsministeriet i lovforslaget. Desuden lavede Justitsministeriet en væsentlig ændring af kommissionens forslag ved at tilføje i lovforslagets bemærkninger, at der ikke er ret til dataudtræk fra et journalregister. Dermed blev journalsystemer som de eneste databaser generelt undtaget.

Justitsministeriet mener tilsyneladende ikke, at myndigheder vil finde det hensigtsmæssigt, at journalsystemer både kan styrke administrative hensyn og offentlighed. Ministeriets begrundelse for at undtage journalsystemer lyder: "der ville være en risiko for, at en ret til at få udtræk fra journalregistre ville betyde, at myndighederne følte sig nødsaget til at føre registret på en måde, der dels indebærer en tilsidesættelse af det nævnte administrative formål, dels efter omstændighederne var ressourcekrævende." ¹²

En række kommuner og regioner har erfaringer med åbne postlister om den post, de modtager eller sender. Ringe Kommunes postliste blev, som den første, tilgængelig på nettet i 1997. I 2002 var 33 kommuner og 3 amter begyndt at føre åbne postlister, og flere kom til i de følgende år. Videnskabsministeriet begyndte også, men lukkede igen ved indførelsen af et nyt it-system. Udviklingen gik i stå, da forslaget til ny offentlighedslov ikke stillede krav om postlister. ¹³

I 1999 skrev Forskningsministeriet i en rapport om postlisteforsøg i kommuner: "Erfaringer fra forsøget viser blandt andet, at det er marginalt flere ressourcer, der bliver brugt, når selve etableringen er på plads, at der ikke har været eksempler på misbrug, og at antallet af aktindsigtssager ikke er steget voldsomt. Samtidig har myndighederne opnået en fornyet dialog med borgerne og pressen." ¹⁴ Etableringen af åbne postlister i Nordjyllands Amt blev grundigt beskrevet og evalueret i 2003. ¹⁵

Center for Digital Forvaltning undersøgte åbne postlister i 2004 og konstaterede bl.a., at postlister er tæt forbundne med sagsbehandlingssystemer (ESDH), der gør det muligt at danne postlisten som et enkelt udtræk fra systemet. Flere myndigheder oplyste, at det ikke er indførelsen af åbne postlister, men implementeringen af ESDH-systemet, der stiller de største krav. Rapporten omtalte forskellige muligheder for den praktiske organisering: central eller decentral og med eller uden særlig procedure for godkendelse. Den primære begrundelse for en særlig procedure er ekstra sikkerhed mod offentliggørelse af personfølsomme oplysninger og kvalitetssikring af dokumenters titler, så de bliver forståelige for andre end den sagsbehandler, der har sagen. Myndigheder uden

¹² L 144, FT 2012-13, Justitsministeriets bemærkninger pkt. 4.5.2.2.

¹³ Kristian Ørnsholt: *Rapport omkring danske amters og kommuners elektroniske åbenhed*, 2003. Nils Mulvad: *Myndigheders åbenhed 2008*. Kaas & Mulvad: *Analyse af myndigheders åbenhed 2012*.

¹⁴ Forskningsministeriet 1999: *Åbne postlister på internettet – erfaringer og praktiske anvisninger*.

¹⁵ Rapport om postlister i Nordjyllands Amt udarbejdet af Dicar i samarbejde med Nordjyllands Amt, januar 2003.

særlig godkendelsesprocedure oplyste, at ressourceforbruget til postlister er "yderst minimalt". Myndigheder med særlig procedure oplyste, at ressourceforbruget er cirka 10 timer om ugen for håndtering af en indgående postliste.¹⁶

Den nye offentlighedslov § 16 stiller ikke krav om åbne postlister, men om nye forsøg. Begrundelsen er, at den statslige centraladministration mangler erfaringer. Sundhedsministeriet, Søfartsstyrelsen, Region Syddanmark og Slagelse Kommune deltager i en 2-årig forsøgsordning, der gennemføres 2015 - 2016. Ifølge lovens bemærkninger skal forsøget evalueres af en uafhængig ekspertgruppe, der nedsættes af Justitsministeriet. De nye forsøg omfatter kun en enkelt kommune, mens tidligere undersøgelser har været mere repræsentative for kommuner.

2.4 Offentlig Elektronisk Postjournal i Norge

I Norge er myndigheders journaler og lignende registre som udgangspunkt åbne. Offentligheden har krav på at se oversigter for alle journalfortegnelser ved en myndighed og ikke kun dokumentoversigten for en bestemt sag.¹⁷

Norge har siden 2010 haft en fælles Offentlig Elektronisk Postjournal (OEP) for statslige myndigheders journalregistre.¹⁸ Retsgrundlaget findes i offentlighedsloven og nærmere bestemmelser i forskriften til loven. Formålet med OEP er at gøre myndigheders dokumenter lettere tilgængelige og at effektivisere myndigheders gennemførelse af åbenhed og demokrati i forvaltningen.

OEP samler og publicerer journaloversigter om dokumenter, der er kommet til eller sendt fra statslige myndigheder og virksomheder. Nogle oversigter omfatter desuden interne notater. Tavshedsbelagte oplysninger, personnummer og lignende må ikke være tilgængelige på OEP. Lønoplysninger må heller ikke bortset fra løn for ledende stillinger.¹⁹

Over 100 statslige virksomheder og myndigheder er tilsluttet OEP bl.a. departementer og styrelser. Enkelte statslige organer er dog undtaget f.eks. efterretningstjenesten. I marts 2016 er i alt registreret mere end 16 millioner journalposter.²⁰ OEP offentliggør, hvornår de enkelte statslige organer sidst har opdateret journalen. OEP oplyser også, hvor mange journalposter de enkelte statslige myndigheder og organer har registreret den sidste uge, den sidste måned, det sidste år og i alt siden starten 18/5 2010.

¹⁶ Rapporten fra Center for Digital Forvaltning er omtalt i Offentlighedskommissionens betænkning 1510.2009 side 822 - 829. Rapporten bygger på samtaler med 21 myndigheder.

¹⁷ Justis- og beredskapsdepartementets vejledning "Rettleiar til offentleglova" pkt. 4.4.4.3, arkivforskriften § 2 og offentlegforskrifta § 9.

¹⁸ Drift og udvikling af OEP hører under direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Før 2010 havde pressen i en årrække adgang til et pilotprojekt, der omfattede et mindre antal myndigheder.

¹⁹ OEP er uddrag af originale journaler, og ikke alle journalposter fremgår af OEP jf. Offentlighedsloven § 4 og forskriften til offentlige arkiver. Det er muligt at søge aktindsigt ved direkte kontakt til myndigheder både i OEP-journalposter og i andre dokumenter.

²⁰ Det præcise tal 14/3 2016 er 16.414.339 registrerede journalposter. En journalpost kan omfatte både et hoveddokument og bilag til dette dokument.

Kommuner og fylkeskommuner har ikke pligt til at publicere journaloversigter, men mange gør det på myndighedens egen hjemmeside. De skal i så fald offentliggøre hvilke kriterier, publiceringen bygger på.²¹

Enhver kan bruge OEP til at søge efter information på tværs af myndighedsgrænser, og systemet har forskellige søgefunktioner. Ved at klikke på sagstitlen får brugeren en oversigt over alle journaliserede dokumenter i sagen. Ved klik på dokumenttitlen kommer mere specifikke oplysninger frem om dokumentet bl.a. kontaktinformation.

OEP giver nem adgang til at bestille aktindsigt ved den enkelte myndighed. Flere journalposter kan samles i en "bestillingskurv". Bestillinger bliver behandlet af den enkelte myndighed, der svarer og sender de dokumenter, der gives aktindsigt i.

En OEP-bruger kan oprette en personlig side, der ikke er tilgængelig for myndigheder. Brugeren kan f.eks. lagre søgninger, få automatiske varsler om udviklingen i en sag og få oversigter med status for sager. Aktindsigt via OEP kræver, at der er opgivet en e-postadresse, men kan i øvrigt ske anonymt.

Stortinget har vedtaget særlige regler om indsigt i tingets dokumenter inklusive administrative og har etableret sin egen elektroniske postjournal med netadgang.²² Folketingets administration er derimod ikke omfattet af krav til offentlighed.

3. Sagsbehandling

3.1 Statistik om anmodninger

Alle 18 ministerier har i februar 2016 svaret på spørgsmål om antal registrerede anmodninger om aktindsigt i 2015. Kun få ministerier laver periodiske oversigter eller har en særlig gruppering af sager om aktindsigt i journalsystemet. De fleste har svaret på baggrund af søgninger i journalsystemet med relevante søgeord f.eks. "aktindsigt" og tager forbehold for fejl:

Justitsministeriet: 466²³
 Forsvarsministeriet: 246
 Social- og Indenrigsministeriet: 223²⁴
 Transport- og Bygningsministeriet: 214
 Udenrigsministeriet: 204
 Statsministeriet: 193
 Skatteministeriet: 158
 Sundheds- og Ældreministeriet: 130
 Kulturministeriet: 113
 Finansministeriet: 96
 Beskæftigelsesministeriet: 83
 Erhvervs- og Vækstministeriet: 75

²¹ Forskrift til offentleglova 1119.2008 § 7.

²² <http://einnsyn.stortinget.no/einnsyn>.

²³ Inklusive ikke-afsluttede sager på udlændingeområdet, der 28/6 2015 blev overført til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

²⁴ Sammenlægning af tal fra Økonomi- og Indenrigsministeriet indtil 25/6, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold indtil 10/6 og Social- og Indenrigsministeriet fra 2/7.

Udlændinge-, Integration- og Boligministeriet: 72 ²⁵
 Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling: 56
 Uddannelses- og Forskningsministeriet: 48
 Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet: 44
 Kirkeministeriet: 44
 Miljø- og Fødevarerministeriet: 32 ²⁶

Ifølge ministeriernes svar har de i alt modtaget 2.497 anmodninger om aktindsigt i 2015. Justitsministeriet har med 466 anmodninger fået flest. Der er fejlkilder, men opgørelsen kan give et indtryk af niveauet. Placeringen på listen er sikkert påvirket af, om et ministerium i 2015 har haft sager med særlig offentlig bevågenhed.

I **Norge** offentliggør OEP løbende på hjemmesiden oep.no en række statistiske informationer om journalisering og aktindsigt ved de statslige organer, der er tilsluttet.

Der er siden starten 18/5 2010 bestilt aktindsigt mere end 1 million gange i journalposter via OEP. Efter starten steg antallet i takt med tilslutning af flere organer og registrering af flere dokumenter. Antal krav om aktindsigt i journalposter via OEP har siden 2012 været ret stabil omkring 200.000 om året. OEP-statistikken giver en række andre oplysninger bl.a. hvilke dokumenter, der er afgivet flest bestillinger på den sidste uge, sidste måned, sidste år eller siden opstart.

Den norske offentlighedslov bruger betegnelsen "innsynskrav" for at understrege, der er tale om retskrav. Departementerne har siden starten og indtil 28/2 2016 modtaget i alt 334.235 krav via OEP eller cirka 59.000 i gennemsnit per år. Justits- og beredskabsdepartementet har modtaget flest og på de næste pladser kommer Udenrigsdepartementet og Kulturdepartementet. ²⁷ Langt de fleste krav om aktindsigt til norske ministerier kommer via OEP. ²⁸

Sammenligning af de oven for nævnte tal fra Norge og Danmark viser, at der samlet set per år er indgivet cirka 24 gange flere krav på aktindsigt til norske departementer end til danske, men tallene er ikke direkte sammenlignelige som indikatorer på aktindsigtens omfang. Et væsentligt bidrag til forklaring på den store forskel er, at krav via OEP er rettet mod journalposter og dermed typisk mere præcise end krav i Danmark. ²⁹ Det er usandsynligt, at danske krav i gennemsnit omfatter 24 journalposter, og den foreløbige vurdering må være, at der faktisk er markant mere offentlighed om autentisk information fra norske departementer end fra danske. For at få et mere præcist billede af forskellen, må det undersøges, hvor mange journalposter, der gennemsnitligt omfattes af krav på aktindsigt i Danmark.

²⁵ Siden oprettelsen af ministeriet 28/6 2015.

²⁶ Antallet dækker afgjorte sager de 3 første kvartaler og indtil 28/6 2015 kun Miljøministeriet. Aktindsigt hører typisk under miljøoplysningsloven. Der træffes væsentlig flere afgørelser i styrelser under Miljø- og Fødevarerministeriet.

²⁷ Gennemsnitstallene pr. år for de tre departementer er: Justits- og beredskabsdepartementet: 6.950, Utenrigsdepartementet: 6.144 og Kulturdepartementet: 5.843. Tallene er hentet fra den offentligt tilgængelige OEP-statistik over antal indsigtskrav per virksomhed fra starten 18/5 2010 indtil 28/2 2016. Gennemsnit pr. år er beregnet ud fra OEP-drift i 68 måneder.

²⁸ Justits- og beredskabsdepartementet har f.eks. i 2015 registreret cirka 90 krav om aktindsigt udenom OEP. Både i Norge og Danmark får sagsbehandlere spørgsmål, uden at de opfatter det som sager om aktindsigt, og nogle dokumenter bliver udleveret uden registrering.

²⁹ En journalpost i OEP betegnes i systemet som et dokument, men kan omfatte både et hoveddokument og bilag. En bestilling kan omfatte flere journalposter. Det ville sandsynligvis være mere relevant at sammenligne de danske tal med antal bestillinger via OEP, men OEP logger ikke oplysninger herom.

3.2 Kompetence

Kompetencen til at afgøre aktindsigt er fastlagt i offentlighedsloven § 36, stk. 1. I en sag, hvor der skal træffes afgørelse af en myndighed, skal denne myndighed også afgøre aktindsigt i sagens dokumenter. I andre sager har enhver myndighed, der har et dokument, kompetence til at afgøre aktindsigt. Den kompetente myndighed kan som udgangspunkt træffe afgørelse uden at høre andre, der kan blive påvirket af aktindsigt.

Den norske offentlighedslov har ikke en særlig regel for afgørelsessager, og kompetencen er som udgangspunkt hos enhver myndighed, der faktisk har et dokument. Loven fastslår, at afgørelse om aktindsigt skal træffes selvstændigt uden bindinger fra et andet organ, der har oprettet eller sendt dokumentet.

3.3 Intern organisering

I Danmark afgør myndigheder selv den interne organisering herunder, hvor i systemet der skal tages stilling til krav om aktindsigt. Det gør myndigheder som udgangspunkt også i Norge, men der gælder særlige krav om arkivtjeneste, og for statslige myndigheder har OEP betydning for processen.

Typiske sagsgange i **Norge** er beskrevet i evalueringsrapporten.³⁰ Ved statslige myndigheder bliver krav om aktindsigt via OEP importeret til myndighedens arkiv- og sagsbehandlingssystem. I øvrigt kommer skriftlige krav ind til en myndigheds postmodtagelse, bliver registreret i myndighedens arkiv og går derefter videre til sagsbehandleren til vurdering og afgørelse. Ved mange norske myndigheder bistår arkivet ved sagsbehandlingen.

Andre af de sagsgange, der er beskrevet i den norske rapport, gælder sikkert også i Danmark: Flere myndigheder har rutiner, hvor afslag altid går videre til sagsbehandlerens nærmeste leder. Hos andre myndigheder bliver lederen involveret uanset udfaldet. Kommunikationsafdeling bliver primært involveret ved aktindsigter fra journalister.

I Norge er det præciseret, at myndigheder må sørge for, at håndteringen af aktindsigt ikke er afhængig af, at bestemte personer er til stede. Sygdom, ferie og lignende kan ikke begrunde udsættelse.³¹ I Danmark kan personalemæssige forhold f.eks. en sagsbehandlers fravær på grund af sygdom, bortrejse og lignende derimod begrunde udsættelse af aktindsigt.³²

3.4 Form og format

For journalister og andre brugere af offentlighedsregler er det vigtigt, at aktindsigt og dataudtræk bliver leveret i en form og et format, der er nemt at anvende.

Offentlighedsloven § 40 fastslår, at dokumenter skal udleveres i den form f.eks. e-mail, som ønskes af den, der anmoder om indsigt. Myndigheden kan kun fravige, hvis det er meget vanskeligt at levere i denne form, eller materialet i forvejen er offentligt tilgængeligt.

Ifølge loven om digital post har offentlige myndigheder som udgangspunkt ret til at sende meddelelser i det særlige digitale postsystem. Offentlighedsloven § 40 sikrer, at der fortsat kan

³⁰ Sagsbehandling er særlig omtalt side 60 - 71 i evalueringsrapporten fra Oxford Research.

³¹ Rettleiar til offentleglova p. 9.3.

³² Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven af 19/12/2013 pkt. 10.3.

stilles krav om en anden form f.eks. almindelig e-mail ved aktindsigt og dataudtræk.³³ Myndigheder kan heller ikke stille krav om, at modtageren har et digitalt signatur.

Eksempel: Åbenhedstinget anmodede SKAT om data om den samlede gæld til de enkelte kommuner og staten. SKAT afviste at udlevere i Excel-formatet, som SKAT selv benyttede, og begrundede med risikoen for, at der blev foretaget ændringer. SKAT printede i stedet data ud og genindlæste som et billede. Skatteankestyrelsen gav SKAT medhold. Folketingets Ombudsmand udtalte, at offentlighedsloven § 40 må give ret til data i et format, myndigheden selv benytter, og at selve det forhold, at der kan ændres i et dokument, ikke kan begrunde afslag. SKAT overvejede domstolsprøvelse, men da Åbenhedstinget bragte PSI-loven på banen, udleverede SKAT i det brugbare Excel-format.³⁴

Offentlighedsloven sikrer ikke ret til at få data i et bestemt digitalt format. Loven om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (PSI-loven), der bygger på EU's PSI-direktiv, sikrer ret til aktindsigt og dataudtræk i alle tilgængelige formater herunder maskinlæsbare, når det kan klares ved en simpel ekspedition. PSI-loven omfatter også journalistisk videreanvendelse af data, og det kan være relevant at henvise til lovens § 7.

I **Norge** er PSI-direktivet indarbejdet i offentlighedsloven, der sikrer ret til elektronisk kopi og til kopi i alle eksisterende formater.

3.5 Begrundelser

Begrundelser for afgørelser er vigtige for retssikkerheden, og myndigheder skal ifølge forvaltningsloven § 22 - 24 begrunde afslag på aktindsigt ligesom andre afgørelser, der ikke giver medhold fuldt ud. Begrundelsen skal henvise til retsregler, hovedhensyn ved skøn og faktiske forhold med væsentlig betydning for afgørelsen.

En konkret begrundelse skal markere forhold i den konkrete sag, der har afgørende betydning for, at oplysninger holdes hemmelige. Meningsfulde begrundelser er nyttige både for personer og organisationer, der får afslag på aktindsigt, og for myndigheden selv ved kommende afgørelser i lignende sager.

Hensynet til at undgå offentlig debat kan ikke begrunde et afslag, eftersom det netop hører til offentlighedslovens formål at give grundlag for offentlig debat.³⁵ Alligevel kan myndigheder afslå aktindsigt for at undgå offentlig debat efter lovens brede undtagelser for beslutningsprocesser. Det gælder bl.a. undtagelserne for ministerbetjening og udveksling af dokumenter mellem ministerier og folketingsmedlemmer. Disse undtagelser fører til lukkethed i strid med de internationale standarder, der kræver konkrete vurderinger af nærliggende risici for reelle skader og afvejning mod hensyn til offentlighed.³⁶

³³ Mohammad Ahsan: *Offentlighedsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2014 side 674 - 75.

³⁴ Alle dokumenter i sagen kan ses på www.aabenhedstinget.dk bl.a. FO 23/2 2015, dok.nr. 15/00841-2/PLS.

³⁵ FOB 1977.108.

³⁶ Oluf Jørgensen: *Offentlighed eller hemmeligholdelse af grundlaget for politiske beslutninger*, publiceret af Journalistforbundet 5/2 2016 på www.journalistforbundet.dk.

I **Norge** skal afslag på aktindsigt meddeles skriftligt med henvisning til lovgrundlaget. Yderligere begrundelse har myndigheder ikke pligt til at give samtidigt med afgørelsen, men krav herom kan rejses inden 3 uger og skal i så fald meddeles senest 10 arbejdsdage derefter.

I Danmark kan myndigheder bruge en generelt formuleret standardbegrundelse til at afslå meroffentlighed. I Norge skal myndigheden ved krav om efterfølgende begrundelse forklare konkret, hvilke hovedhensyn den har lagt vægt på ved afslag på meroffentlighed.

3.6 Statistik om afgørelser

I undersøgelsen februar 2016 blev ministerier ikke blot spurgt om antal anmodninger i 2015. De blev også spurgt om, hvor mange afgørelser der har givet fuld aktindsigt, delvis afslag eller helt afslag.

De fleste ministerier svarer, at de ikke har opgørelser herom, og at det ikke er muligt at søge oplysningerne i journalsystemet. Seks ministerier har foretaget manuelle optællinger. Desuden har Social- og Indenrigsministeriet fremsendt journaler. Det er tilsyneladende kun Social- og Indenrigsministeriet, der journaliserer sager om aktindsigt med dato for modtagelse, dato for afgørelse, notering om helt/delvist afslag og anvendte paragraffer.

Ifølge Social- og Indenrigsministeriets journal har ministeriet givet fuld aktindsigt i 97 ud af 136 sager. Seks ministerier har selv foretaget manuelle opgørelser og oplyser følgende om antal sager med fuld aktindsigt: Beskæftigelsesministeriet 54 ud af 75 sager, Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet 21 ud af 37, Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling: 33 ud af 45, Skatteministeriet 58 ud af 134, Statsministeriet 99 ud af 152 og Uddannelses- og Forskningsministeriet: 23 ud af 40.³⁷

Samlet set har de syv ministerier givet fuld aktindsigt i 62 % af sagerne. En undersøgelse foretaget af dagbladet Information viser, at ministerier giver markant flere afslag på aktindsigt i sager, der omfattes af de brede undtagelser for ministerbetjening og for dokumenter, der udveksles mellem en minister og enkelte medlemmer af Folketinget.³⁸

I **Norge** oplyser departementerne ved evalueringen, at de i 2014 har givet fuld aktindsigt ved 77 % af sagerne, delvis afslag ved 7 % og afvist helt ved 16 %. Siden 2010 er procenten for fuld aktindsigt øget lidt år for år. Kommunal- og moderniseringsdepartementet fører mere detaljeret oversigt, der viser, at afslagsprocenten er markant højere for *interne* dokumenter, hvor to ud af tre anmodninger om aktindsigt er afslået.³⁹

4. Svartider

4.1 Lovkrav

En myndighed skal ifølge offentlighedsloven § 36, stk. 2 afgøre anmodninger om aktindsigt "snarest", og der må kun "undtagelsesvis" gå mere end 7 arbejdsdage.

³⁷ Antal afgjorte sager er ikke identisk med antal anmodninger. Nogle sager er afsluttet uden afgørelse f.eks. fordi ministeriet ikke har dokumenter, anmodning er frafaldet eller videresendt til anden myndighed.

³⁸ Ulrik Dahlin og Sebastian Gjerding: *Mørket har sænket sig over ministerierne*, Information 28/12 2015, og *Ministeriernes mørklægning med "politikerreglen" er næsten uden undtagelser*, Information 2/1 2016.

³⁹ Evalueringsrapporten fra Oxford Research, 2016 siderne 16 og 34 - 35.

Kravene er uddybet i lovforslagets bemærkninger. "Snarest" betyder, at afgørelsen skal være klar i løbet af 1 - 2 arbejdsdage, når en anmodning omfatter et begrænset antal og klart identificerbare dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse.

En anmodning skal i øvrigt afgøres inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre det er umuligt på grund af sagens omfang eller kompleksitet. I så fald skal ansøgeren orienteres om grunden til forsinkelsen, og det skal fremgå, hvornår der kan forventes en afgørelse.

I særlige tilfælde, hvor en anmodning omfatter et stort antal dokumenter eller giver anledning til overvejelser, f.eks. juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter, kan behandlingen gå ud over 7 arbejdsdage. I disse tilfælde skal det tilstræbes at træffe afgørelse inden 14 arbejdsdage. I sager med et meget stort antal dokumenter og meget komplicerede spørgsmål skal det tilstræbes at træffe afgørelse inden for 40 arbejdsdage.⁴⁰

Ved en omfattende eller diffus anmodning om aktindsigt bør myndigheden tage kontakt til ansøgeren, og anmodningen kan præciseres eller skæres til, hvis ansøgeren er enig heri. Hvis en anmodning både omfatter materiale, der er nemt at gå til for myndigheden, og materiale, der kræver undersøgelse, skal myndigheden hurtigt levere den nemme del.

Hvis en myndighed ikke har færdigbehandlet en ansøgning inden 14 arbejdsdage, kan ansøgeren ifølge offentlighedsloven § 39 rejse en klagesag over sagsbehandlingstiden.

I **Norge** skal et krav om aktindsigt ifølge offentlighedsloven behandles og afgøres så hurtigt som muligt ("utan ugrunna opphald"). Det afhænger af de konkrete omstændigheder, men almindelige krav skal afgøres samme dag, de er modtaget eller inden for 1 - 3 arbejdsdage.

Myndigheder skal sørge for, at håndteringen af aktindsigt ikke er afhængig af, at bestemte personer er til stede. Krav, der omfatter mange dokumenter eller rejser vanskelige spørgsmål, kan betyde, at behandling og afgørelse ikke kan ske lige så hurtigt, men skal ske så snart, det er muligt.⁴¹

Ifølge den norske offentlighedslov skal det i alle tilfælde betragtes som et afslag, hvis en ansøger ikke har modtaget en afgørelse inden 5 arbejdsdage, og der er klageret fra dette tidspunkt.

4.2 Statistik

Dagbladet Information har i foråret 2016 undersøgt de 18 ministeriers svartider under den nye offentlighedslov. Undersøgelsen omfatter alle afgørelser om aktindsigt i marts og oktober 2015 i alt 435. Den gennemsnitlige svartid er 29 arbejdsdage, og 60 % er besvaret senere end 7 arbejdsdage.⁴²

⁴⁰ Disse tidsfrister og kriterier fremgår af bemærkninger til § 36, L 144, 2012 – 13.

⁴¹ Rettleiar til offentleglova p. 9.3.

⁴² Ulrik Dahlin: *Ministerier overskrider stadig svarfrister på aktindsigter og Ministerier er fire gange så lang tid om at besvare aktindsigter som fristen dikterer*, Information 21/3 2016.

I 2013 publicerede Information en undersøgelse over ministeriers svartider i 2011 - 2012 under den gamle offentlighedslov. Den omfattede i alt 936 sager fra de 12 ministerier, der gav oplysninger. Undersøgelsen viste, at 60 % blev besvaret senere end den dagældende frist på 10 kalenderdage.⁴³

Den nye lovs hovedregel om 7 arbejdsdage er næsten identisk med den gamle lovs regel om 10 kalenderdage. Sammenligning af de to undersøgelser viser, at andelen af sager, der besvares inden for hovedfristen, er på samme niveau. Informations aktuelle undersøgelse viser, at den nye lovs krav om, at svartider kun undtagelsesvis er længere end 7 arbejdsdage, ikke bliver overholdt.

I 2015 lavede Information en særlig undersøgelse af sager, hvor afgørelser henviser til de nye undtagelser for ministerbetjening og for dokumenter, der udveksles mellem ministerier og enkelte medlemmer af Folketinget. Denne undersøgelse omfatter 379 sager, og den gennemsnitlige svartid er 35 arbejdsdage. 72 % er besvaret senere end 7 arbejdsdage. I Justitsministeriet og Undervisningsministeriet er to ud af tre først besvaret efter mere end 40 arbejdsdage.⁴⁴

Miljø- og Fødevareministeriet fører kvartalsvis statistik over svartider ved departement og styrelser. Cirka 60 % af departementets afgørelser, 91 % af Miljøstyrelsens og 85 % af Naturstyrelsens blev truffet inden for 7 arbejdsdage i de tre første kvartaler i 2015, og de fleste inden for 1-2 arbejdsdage. Disse relativt høje rater indikerer, at periodiske opgørelser kan styrke effektiviteten.⁴⁵

I **Norge** viser tilgængelige tal, at departementer besvarer de fleste krav om aktindsigt inden for hovedfristen på 3 arbejdsdage. Evalueringsrapporten har tal fra otte departementer, det vil sige halvdelen. Andelen af afgørelser inden for 3 dage varierer fra 64 % i Barne-, ligestillings- og inkluderingsdepartementet til 98 % i Statsministerens kontor. En beregning viser, at gennemsnittet for de otte departementer er 76 % svar inden for 3 arbejdsdage.⁴⁶

5. Kontrol

5.1 Kontrolsystemer i Danmark

Ifølge offentlighedsloven § 37 kan der klages over afslag på aktindsigt til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til den sag, anmodningen vedrører. Et ministerium er ofte den øverste administrative klageinstans for afgørelser fra underordnede statslige enheder. På nogle områder er ved lov etableret særlige klageorganer f.eks. Klagenævnet for Udbud og Energiklagenævnet.

En ansøger, der ikke har fået fuldt medhold, er klageberettiget, og der er ingen tidsfrist. Den nye offentlighedslov indførte en remonstrationsordning, som betyder, at en klage skal sendes til den myndighed, der klages over. Den skal snarest og som udgangspunkt inden 7 arbejdsdage

⁴³ Ulrik Dahlin og Anton Geist: *Ministerier trækker aktindsigter i langdrag* og Ulrik Dahlin: *Sådan forklarer ministerier langsommelige svar*, Information 16/4 2013.

⁴⁴ Undersøgelsen dækker perioden 1/1 2014 - 30/6 2015. Ulrik Dahlin og Sebastian Gjerding: *Ministerier er alt for længe om at besvare aktindsigter*, Information 30/12 2015.

⁴⁵ Sagerne ved Miljø- og Fødevareministeriet og styrelserne er typisk omfattet af miljøoplysningsloven, der henviser til den gamle offentlighedslov. Det tidligere Miljøministerium har derfor ingen sager i Informations undersøgelse.

⁴⁶ Der er tal fra Arbejds- og socialdepartementet, Barne-, ligestillings- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Statsministerens kontor. Ved beregning af gennemsnittet er tallene vægtet i forhold til antal indsigtskrav per departement fra 18/5 2010 til 10/3 2016.

videresende klagen og sagens dokumenter til klageorganet, medmindre den giver fuld aktindsigt forinden. Remonstrationsordningen betyder, at klageorganet normalt ikke har grund til at foretage yderligere høring af myndigheden. Ifølge offentlighedsloven § 39 kan der klages særskilt over sagsbehandlingstiden, hvis en myndighed ikke har truffet afgørelse inden 14 arbejdsdage.

Der er ikke etableret et særligt klageorgan for afgørelser, der hører under miljøoplysningsloven. Natur- og Miljøklagenævnet er klageorgan ved sager, hvor nævnet er klageinstans for selve miljø sagen f.eks. en miljøgodkendelse. Nævnet er desuden klageorgan for afgørelser om aktindsigt ved "halvoffentlige" organer f.eks. selskaber, der er omfattet af miljøoplysningsloven.⁴⁷ I andre tilfælde må klager i sager, der skal behandles efter miljøoplysningsloven, rettes til et ministerium, Statsforvaltningen, Energiklagenævnet eller en anden særlig klageinstans.

Klageorganer skal afgøre en klage inden 20 arbejdsdage fra modtagelsen, medmindre det er umuligt på grund af sagens omfang eller kompleksitet. Administrative klageorganer kan undersøge og tage stilling til både faktiske og juridiske forhold i en sag. De kan træffe en bindende afgørelse om aktindsigt. De kan også vælge at anmode myndigheden om at genoptage sagen, og det sker ofte. Natur- og Miljøklagenævnet har en praksis, hvor nævnet i en række klagesager afgør endeligt, om der skal eller ikke skal gives aktindsigt.

Afgørelser fra kommuner, regioner og kommunale fællesskaber kan indbringes for Statsforvaltningen, når der ikke er en administrativ klageinstans på området jf. offentlighedsloven § 38. Som tilsynsorgan er Statsforvaltningen ikke forpligtet til at undersøge alle klager.

Statsforvaltningen kan udtale sig om lovligheden af kommunale afgørelser. Når den finder grund til kritik, udtaler den f.eks., at "det foreliggende grundlag" og "den anførte begrundelse" ikke giver grundlag for at undtage oplysninger fra aktindsigt. Myndigheden bliver ofte anmodet om at genoptage sagen. Den nye afgørelse giver i nogle tilfælde anledning til, at der klages igen til Statsforvaltningen.

I tilsynssager træffer Statsforvaltningen ikke den endelige afgørelse om aktindsigt. Hvis en endelig afgørelse fra et administrativt klageorgan ikke bliver gennemført, har Statsforvaltningen mulighed for at anvende tvangsbøder, hvis det er nødvendigt for at gennemtvunge afgørelsen over for en kommune, region eller kommunalt fællesskab.

Når alle eksisterende klagemuligheder er udtømte, kan en sag indbringes for Folketingets Ombudsmand. I forhold til afgørelser fra ministerier er Folketingets Ombudsmand eneste kontrolmulighed bortset fra domstolene. Folketingets Ombudsmand er ikke en administrativ klageinstans og kan afvise en klage, hvis han finder, at den ikke giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse. Ombudsmanden kan med andre ord foretage en prioritering.

Statistiske oplysninger fra Folketingets Ombudsmand viser, at ombudsmanden i 2014 realitetsbehandlede 47 sager om aktindsigt, mens 80 sager ikke blev undersøgt heraf 32 henvendelser fra pressen. I 2015 undersøgte ombudsmanden 96 sager om aktindsigt, mens 36 sager ikke blev undersøgt heraf 13 henvendelser fra pressen.⁴⁸

⁴⁷ Miljøoplysningsloven § 4, stk. 6 og § 4 a.

⁴⁸ Tallene for ikke undersøgte sager omfatter kun sager, hvor ombudsmanden har besluttet ikke at indlede undersøgelse jf. ombudsmandslovens § 16, stk. 1, mens andre grunde til afvisninger ikke er talt med f.eks. at administrative klagemuligheder ikke er udtømte. Tallene omfatter ikke sager om aktindsigt til parter eller egen acces. Folketingets

Eksempel: Værnfælles Kommando og Forsvarsministeriet afslog aktindsigt til Radio24syv om bombemål ved missioner, der var gennemført i krigen mod Islamisk Stat i Irak. Afslaget blev bl.a. begrundet med, at offentliggørelse ville prisgive hensynet til statens sikkerhed eller rigets forsvar. Afslaget blev indbragt for Folketingets Ombudsmand, der ikke fandt grundlag for at indlede en undersøgelse.⁴⁹

Eksempel: ForskerForum anmodede Uddannelses- og Forskningsministeriet (UFM) om aktindsigt i korrespondance mellem Deloitte og ministeriet om en analyse af omkostninger ved videregående uddannelser. UFM afslog aktindsigt med begrundelsen, at analysen skulle indgå som grundlag for en reform i forbindelse med forslag til finanslov for finansåret 2016. Efter fremsættelsen af forslag til finanslov afslog UFM igen men nu med begrundelsen, at en sag om udarbejdelse af ny lovgivning er helt undtaget fra aktindsigt, når den ikke giver anledning til fremsættelse af lovforslag. Folketingets Ombudsmand henviste til lovforslagets bemærkninger til § 20 og afviste at undersøge sagen.⁵⁰

I de sager, der bliver undersøgt, giver Folketingets Ombudsmand grundige fortolkninger af offentlighedsreglerne. Når ombudsmanden udtaler kritik, sker det typisk i form af en henstilling til myndigheden om at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse. Ombudsmanden træffer ikke afgørelsen.

5.2 Kontrolsystemer i Norge

I Norge giver offentlighedsloven ligesom i Danmark ret til at klage over afgørelser, der ikke giver fuldt medhold. Efter norsk ret er det ikke blot ansøgeren, der har klageret for at få aktindsigt, men også organisationer med særlig interesse f.eks. presseorganisationer. I Norge gælder en klagefrist. Klage skal indgives inden 3 uger fra modtagelsen af et afslag eller en nærmere begrundelse for afslaget. Klageinstanser kan prøve alle sider af en sag inklusive vurderinger om meroffentlighed.⁵¹

Som tidligere nævnt giver den norske offentlighedslov endvidere klageret, når en myndighed ikke har truffet afgørelse inden 5 arbejdsdage. Denne klageadgang gælder, selv om myndigheden har sendt ansøgeren en forklaring om, at den må bruge mere end 5 dage på grund af ansøgningens omfang og kompleksitet, eller den har givet delvis aktindsigt inden fristen.

En klage skal ligesom i Danmark sendes til myndigheden, der har afslået aktindsigt eller ikke givet svar. Myndigheden får dermed en mulighed for at give aktindsigt, ellers skal klagen videre til klageorganet. Det er som hovedregel myndigheden, der er placeret et trin højere i det administrative hierarki. I forhold til kommuner, fylkeskommuner, og kommunalt ejede selskaber er fylkesmannen klageinstans.⁵² I forhold til uafhængige statslige organer og statsejede selskaber vil et departement

Ombudsmand har ændret registreringen af afviste sager fra 1/1 2015. Sager, der i 2014 blev registreret som afviste, bliver i 2015 fordelt mellem "anden form for behandling og hjælp" og "afvisninger af formelle grunde" jf. Kirsten Talevski: *Ombudsmandens usynlige hjælp*, FOB 2014, side 57 ff.

⁴⁹ Svar fra Folketingets Ombudsmand til Radio24syv 20/5 2015.

⁵⁰ FO 9/3 2015 (j.nr. 15/01046) og FO 20/11 2015 (dok.nr. 15/04923-2/JV). Sagen er omtalt i: *Offentlighed eller hemmeligholdelse af grundlaget for politiske beslutninger*, publiceret af Journalistforbundet 5/2 2016 på www.journalistforbundet.dk.

⁵¹ Rettleiar p. 10.1.

⁵² Offentlegforskrifta § 11.

typisk være klageintans. Klager efter miljøinformationsloven skal behandles af klagenævnet for miljøinformation.

En klagesag skal ligesom afgørelser i første instans afgøres uden ugrundet ophold. Ifølge vejledningen vil behandling af klagesager typisk tage længere tid end behandling i første instans, fordi klageinstansen må gennemgå og vurdere sagen, og der stilles strengere krav til begrundelse.⁵³ Den norske ombudsmand (Sivilombudsmannen) har dog udtalt i en sag om langsommelig klagebehandling i Finansdepartementet, at der allerede er sket sagsbehandling i første instans, og "det skal derfor mye til for å akseptere en saksbehandlingstid på over to uker".⁵⁴

En afgørelse fra et klageorgan giver grundlag for tvangsgennemførelse over for kommuner, fylkeskommuner og selvstændige retssubjekter, der er omfattet af offentlighedsloven. Tvangsgennemførelse vil kunne ske ved, at tingretten pålægger det ansvarlige organ løbende tvangsbøder, indtil aktindsigt er gennemført.⁵⁵

Den norske ombudsmand kan behandle klager over afslag i departementer, men kan ikke behandle en sag, der er afgjort i Statsrådet. Ligesom i Danmark er ombudsmandens udtalelser ikke retligt bindende, men bliver i praksis typisk fulgt af myndigheder.

5.3 Søgsmål og klager må ikke forsinke aktindsigt

Journalisterne Kjeld Hansen og Nils Mulvad anmodede i 2012 Fødevarestyrelsen om aktindsigt i, hvilke virksomheder med svin, der var fundet MRSA-positive i en undersøgelse. Fødevarestyrelsen afslog aktindsigt, og en lang klageproces fulgte. Folketingets Ombudsmand fastslog 6/6 2014, at der ikke var grundlag for afslaget. Fødevarestyrelsen traf herefter afgørelse om at give aktindsigt, men suspendede sagen, da Landbrug & Fødevarer hurtigt anlagde retssag på vegne af 5 ejere af svinebesætninger. Aktindsigten blev yderligere forhalet, da Østre Landsret gav medhold i, at retssagen havde opsættende virkning. Denne afgørelse blev indbragt for Højesteret af Journalistforbundet og Fødevarestyrelsen.

Højesteret fastslår i januar 2016, at retssagen ikke kunne udsætte aktindsigten.⁵⁶ Højesteret henviser til kravet om hurtig behandling af aktindsigt og understreger, at "der er en meget væsentlig offentlig interesse i, at udlevering af oplysninger i henhold til en afgørelse om aktindsigt som det helt klare udgangspunkt ikke forhindres ved søgsmål om opsættende virkning". Formuleringen er et klart signal til myndigheder om, at de i praktisk talt alle tilfælde skal ekspedere sager om aktindsigt hurtigt og uanset søgsmål.

Højesteret fastslår endvidere, at navne på virksomheder og ejere, der anlægger retssag om aktindsigt, ikke kan hemmeligholdes over for sagens andre parter og ikke må anonymiseres i rettens afgørelser. Hvis journalister og medier fremover skulle blive udsat for sagsanlæg for at forhindre aktindsigt, kan navne offentliggøres, når sagen anlægges.

En person eller virksomhed, som oplysningerne angår, har ikke en lovhjemlet klageret mod en afgørelse, der giver aktindsigt. Aktindsigten kan ikke udsættes, hvis afgørelsen søges indbragt for

⁵³ Rettleiar p. 10.3.

⁵⁴ Sivilombudsmannen 15.4.2014.

⁵⁵ Rettleiar p. 10.4.

⁵⁶ Højesterets afgørelse 22/1 2016.

tilsynet, eller der klages over brud på tavshedspligt. Udsættelse af aktindsigten i den anledning vil være en omgåelse af offentlighedslovens klagerregel og af lovens krav om hurtighed ved aktindsigt.⁵⁷ Højesterets argumentation mod udsættelse af aktindsigt har også vægt, når det bliver forsøgt at rejse administrative klager eller tilsynssager mod afgørelser, der giver aktindsigt.

I **Norge** fremgår det klart, at virksomheder eller andre, der mener, at aktindsigt strider mod deres interesser eller mod tavshedspligt, ikke kan klage over en afgørelse, der giver aktindsigt.⁵⁸

6. Omkostninger og nyttevirkninger

6.1 Omkostninger ved OEP i Norge

Et af kapitlerne i den norske evalueringsrapport indeholder beregninger af omkostningerne i relation til OEP. Rapporten gør opmærksom på, at beregninger handler om omkostninger uden modregning for nyttevirkninger.⁵⁹

Omkostninger til etableringen i sin tid af OEP var 3,5 millioner norske kroner, mens omkostninger til drift og vedligeholdelse i 2014 var 3,3 millioner. Ifølge evalueringsrapporten bruges 5 minutter i gennemsnit per dokument til postmodtagelsen, kvalitetssikring og publicering på OEP. I 2014 blev i alt publiceret 3.326.646 journalposter fra de 113 tilsluttede statslige myndigheder og virksomheder. De totale omkostninger til kvalitetssikring og publicering i OEP i 2014 beregnes i rapporten til 108 millioner norske kroner.

Evalueringen viser, at det faktiske tidsforbrug til sagsbehandling kan være væsentligt lavere end den tid, ansøgeren må vente på svar fra en myndighed. Informanter fra direktorater og departementer oplyser, at sager om aktindsigt i interne dokumenter i de fleste tilfælde tager mellem 1 minut og 20 minutter med et gennemsnit på 5 minutter. Vanskelige anmodninger om aktindsigt tager mellem 2 timer og 4 arbejdsdage med et gennemsnit på 10 timer. Til dataudtræk oplyser informanter, at de maksimalt bruger et dagsværk og ofte mindre.⁶⁰

På baggrund af skøn fra informanter ved statslige organer beregnes, at behandling af indsigtskrav i gennemsnit tager 2,63 timer per indsigtskrav. Tidsforbrug per indsigtskrav er faldet, mens antal krav steg i de første år efter etableringen af OEP og gav stigende omkostninger, indtil antallet blev stabiliseret omkring 200.000 om året. De samlede omkostninger til sagsbehandling af 198.154 anmodninger i 2014 beregnes til 220 millioner norske kroner eller cirka 1000 norske kroner per krav.⁶¹

På baggrund af interviews med sagsbehandlere giver rapporten oplysninger om elementer, der forsinker sagsbehandlingen: 1) Bredt formulerede anmodninger, der ikke gælder specifikke

⁵⁷ Mohammad Ahsan argumenterer derimod for, at en myndighed kan udsætte aktindsigt f.eks. om forretningsforhold, hvis der rejses klagesag om tavshedspligt: *Offentlighedsloven med kommentarer*, 2014, siderne 643 og 653.

⁵⁸ Rettleiar pkt. 10.1.

⁵⁹ Evalueringsrapporten fra Oxford Research, kap. 7, side 84 - 99. Oplysninger om tidsforbruget bygger på kvalitative interviews med informanter fra myndigheder.

⁶⁰ Evalueringsrapporten side 89 har oplysninger om tidsforbrug fra 9 kommuner. De bruger i gennemsnit 2 timer daglig på behandling af aktindsigt. De enkelte kommuners tidsforbrug varierer fra 5 minutter til 5 timer daglig.

⁶¹ Beregninger bygger på gennemsnitlig årsløn for en statsansat plus pension, arbejdsgiverafgifter og et overhead på 20 % til ekstra omkostninger.

dokumenter. 2) Høring af andre organer. 3) Udtræk fra databaser. 4) Manuel gennemgang af dokumenter for at undgå offentlighed om personfølsomme oplysninger. 5) Sløring af dele af dokumenter på udskrevne dokumenter, der scannes ind igen, før de kan ekspederes. Enkelte organer har elektroniske løsninger, der giver mulighed for sløring uden printning og scanning. 6) Gennemgang og vurdering af tilbud og protokoller i forbindelse med udbud for at undgå offentlighed om tavshedsbelagte oplysninger. 7) Klagesager.

6.2 Omkostninger i Danmark

Der er ikke lavet tilsvarende undersøgelse over omkostninger til sagsbehandling i Danmark. Som nævnt er indsigtskrav i journalposter via OEP typisk mere præcise end anmodninger om aktindsigt i Danmark (afsnit 3.1). Det må betyde, at de enkelte norske krav er nemmere at behandle end danske. Til gengæld modtager de danske ministerier langt færre krav om aktindsigt end de norske – antallet i Danmark er cirka 4 % af antallet i Norge.

Som nævnt i den norske evalueringsrapport kan den faktiske sagsbehandlingstid være meget forskellig fra svartiden. Denne konstatering har særlig relevans i Danmark, hvor svartider er lange.

Dagbladet Informations undersøgelser viser, at ministerier tager særlig lang tid til at svare i sager, hvor de bruger undtagelserne for ministerbetjening og for udveksling af dokumenter af dokumenter mellem ministerier og enkelte folketingsmedlemmer. Dette kan undre, da disse undtagelser er meget brede. Der er typisk ikke tavshedspligt for oplysninger, og meroffentlighed afslås med en standardbegrundelse, der er nem at kopiere. Ministerier skal typisk blot beslutte, om de ønsker at give aktindsigt eller ej. Den faktiske sagsbehandlingstid må være meget kort, ligesom den ifølge evalueringsrapporten er for interne dokumenter i Norge.

De tidskrævende elementer i sagsbehandlingen, som den norske evalueringsrapport peger på, har også relevans i Danmark, og dertil kommer nogle elementer, der har særlig betydning her. Der er grund til, at myndigheder bruger muligheder for at reducere tidsforbrug:

1. Myndigheder kan sørge for, at håndteringen af aktindsigt ikke er afhængig af, at bestemte personer er til stede i forvaltningen.
2. Ved bredt formulerede anmodninger kan hurtig dialog medvirke til præcisering. Dialog kan bl.a. ske på grundlag af aktlister, hvis myndigheden har sørget for ajourføring.
3. Myndigheder kan starte med at vurdere, om der er et reelt og sagligt behov for at undtage.
4. Rutinemæssig høring af andre myndigheder og virksomheder kan undgås. Kompetencen er fastlagt i loven, og høring er kun sagligt begrundet i få tilfælde, hvor der kan fastsættes en kort svarfrist på f.eks. tre dage.
5. Udtræk fra databaser kan blive meget enklere, hvis myndigheder stiller relevante krav ved etablering af it-systemer og ved kontrakter med leverandører.
6. Aktindsigt kan blive nemmere for myndigheder, hvis de sørger for, at dokumenter er udformet med klar systematik og uden sammenvævning af faglige og politisk-taktiske vurderinger.
7. Tidsforbruget til identifikation af personfølsomme oplysninger kan i nogen grad afhænge af viden og erfaring hos ansatte, der behandler aktindsigten.
8. Sløring kan forenkles med en elektronisk løsning, der ikke kræver printning og scanning.
9. Tidsforbrug til behandling af aktindsigt i tilbud og kontrakter kan reduceres, hvis klageorganer får en sikker og ensartet praksis.

10. Myndigheders tidsforbrug til klagesager kan reduceres, hvis de har behandlet sager korrekt og derfor hurtigt kan samle og videresende sagens dokumenter til klageorganet.

Offentlighedskommissionen pegede på, at meroffentlighedsprincippet betyder, at det ikke er nødvendigt at starte med en ressourcekrævende vurdering af, om der er grundlag for at undtage dokumenter eller oplysninger fra aktindsigt. Som nævnt under pkt. 3 oven for kan myndigheder i stedet starte med at vurdere, om der er et reelt og sagligt behov for at undtage fra aktindsigt.⁶²

Transportministeriet oplyser, at det siden maj 2015 har anvendt en sådan fremgangsmåde. Samtidigt oplyser ministeriet, at det hører eventuelle parter i tilfælde, hvor dokumenter kunne undtages.⁶³ Ministeriet sparer formentlig ressourcer til sagsbehandling, men svartiden forlænges unødvendigt på grund af høringer.

Myndigheder, der ønsker åbenhed, kan udlevere uden høring, når det ikke er strid med tavshedspligt, der beskytter private interesser. Tavshedspligt, der beskytter offentlige interesser, som myndigheden selv råder over, hindrer ikke, at myndigheden prioriterer åbenhed.⁶⁴

Klar systematik i dokumenter kan gøre aktindsigt nemmere som nævnt under pkt. 6 oven for. Dokumenter kan udformes, så det klart fremgår, hvad der er oplysninger om faktiske forhold, faglige vurderinger og politisk-taktiske overvejelser. Kritiske sager, der jævnligt dukker op, tyder på, at ministerier bruger ressourcer på at formulere uklare pseudofaglige vurderinger fremfor at formidle klare faglige vurderinger.

6.3 Nyttevirkninger

Vurderinger af omkostninger bør ikke stå alene, men afvejes mod de værdier, der sikres eller skabes gennem offentlighed. Vurderinger af nyttevirkninger vil ofte afhænge af øjnene, der ser. Nogle ser primært offentlighed som besværlig og forstyrrende, mens andre ser offentlighed som en vigtig kilde til at kvalificere sagsbehandling og beslutningsprocesser.

Offentlighedsreglernes formål handler primært om demokratisk kontrol og debat. Udover disse grundlæggende demokratiske værdier, kan krav til offentlighed give mere specifikke administrative og samfundsmæssige nyttevirkninger.

Krav til journalisering, autenticitet, kvalitetskontrol, søgefunktioner og dataudtræk er ikke kun til gavn for offentlighed, men har i høj grad også nytteværdi for administrationen.⁶⁵ Hvis omkostninger hertil regnes som omkostninger ved offentlighed, må der modregnes for den administrative nytteværdi. Helt grundlæggende må det overvejes, hvor effektive offentlige myndigheder ville være, hvis de ikke var omfattet af offentlighedsregler.⁶⁶

⁶² Offentlighedskommissionens betænkning 1510.2009 side 758 - 761.

⁶³ Svar fra Transport- og Bygningsministeriet 11/3 2016 til Ulrik Dahlin, Information, j.nr. 2016-248.

⁶⁴ Tavshedspligt, der beskytter private interesser, gælder primært for oplysninger om enkeltpersoners private forhold og virksomheders forrentningshemmeligheder.

⁶⁵ Undersøgelserne fra Forskningsministeriet i 1999 og Center for Digital Forvaltning 2014 viste f.eks., at omkostninger ved åbne postlister er marginale, når de etableres i sammenhæng med sagsbehandlingssystemer.

⁶⁶ Hensynet til administrativ effektivitet er udtrykkeligt nævnt som et af formålene med EU-forordningen om aktindsigt jf. præambelen p. 2 og indgår i forarbejder til de svenske offentlighedsregler jf. SOU 1975:22 side 87.

En mulighed for at vurdere offentlighedsreglers samfundsmæssige nytte kunne være at undersøge forvaltningsområder, hvor der er indført særlig åbenhed og områder, der er særligt lukkede.

Den norske miljøinformationslov omfatter ikke blot offentlige organer men også private virksomheder. Pligten til at give oplysninger om importerede varer gælder også oplysninger om produktionsforhold i andre lande. Loven suppleres af den norske produktkontrollov, der også giver ret til oplysninger ved private virksomheder bl.a. om produktion, afprøvning, indførsel, omsætning og anden behandling af produkter og tjenester. Disse norske love går klart videre end de internationale minimumskrav, der er fulgt i Danmark. Det kunne undersøges, om offentlighedskravene har hæmmet eller tværtimod stimuleret norske virksomheders konkurrenceevne sammenlignet med danske virksomheder. Umiddelbart ser det ikke ud til, at norsk erhvervsliv klarer sig dårligt.

I 1998 blev DSB ved en lovændring omdannet til selvstændig offentlig virksomhed med egen bestyrelse. Ved lovændringen blev væsentlige dele af DSB helt undtaget fra offentlighedsloven. Det kunne undersøges om mørklægningen har haft betydning for dispositioner, som DSB-ledelsen traf i de følgende år bl.a. om IC 4-tog og konsulentbistand til neutralisering af kritisk journalist. Umiddelbart er der ikke tegn på, at undtagelsen fra offentlighedsloven har gavnet.

Ved ændringen af skatteforvaltningsloven i 2005 blev den særlige tavshedspligt udvidet væsentligt. Oplysninger om told, ejendomsvurderinger, moms og andre afgifter blev omfattet, og det blev umuligt at få oplysninger om virksomheders forhold. Det kunne undersøges, om ændringen har haft betydning for den nedprioritering af kontrolopgaver, der de følgende år blev gennemført i skatteforvaltningen. De andre nordiske lande har betydeligt mere offentlighed om skatteoplysninger.

Den danske offentlighedslov har meget brede undtagelser for politiske beslutningsprocesser. Denne lukkethed betyder, at det faglige grundlag for politiske beslutninger kan hemmeligholdes. Offentlighed har præventiv effekt, og en række kritiske sager, hvor vigtige beslutninger er truffet på mangelfuldt eller uklart grundlag, kunne sandsynligvis være undgået, hvis loven sikrede offentlighed om grundlag for de politiske beslutninger.⁶⁷

Loven om videreanvendelse af den offentlige sektors informations bygger på PSI-direktivet, der har som formål at skabe grundlag for virksomheders udvikling af nye samfundsnyttige tjenester.⁶⁸ Dette formål omfatter også medier og undersøgende journalistik. Denne samfundsmæssige nytte kan kun realiseres, hvis myndigheder sørger for, at det er nemt at udnytte offentlighedslovens regler om temaindsigt og dataudtræk, uanset driften af databaser udføres af myndigheden selv eller er udliciteret.⁶⁹

6.4 Offentliggørelse på nettet

⁶⁷ Oluf Jørgensen: *Offentlighed eller hemmeligholdelse af grundlag for politiske beslutninger*, februar 2016.

⁶⁸ PSI-direktivet 2003/98/EF med ændringer ved direktiv 2013/37/EC, præambelen p. 4 og 5. Det ville være mere overskueligt, hvis PSI-regler blev indarbejdet i offentlighedsloven ligesom i Norge.

⁶⁹ Åbenhedstinget har gennem langvarige indsatser fået dataudtræk bl.a. om risikovirksomheder (2010), højdemodellen (2011), dyrlægers medicinudskrivning (2012), kommuners samlede restancer for skatter og afgifter (2015), brug af sprøjtegifte i landbrug (2015), MRSA i svinebesætninger (2016). Sager er dokumenteret på aabenhedstinget.dk.

Offentliggørelse på nettet med direkte adgang til dokumenters indhold påvirker både omkostninger og nyttevirkninger. Etableringsomkostninger til it-systemer bliver højere. Til gengæld kan aktindsigt via digital selvbetjening reducere omkostninger til sagsbehandling.

Norge er gået i gang med at udvikle en publiceringsløsning, der både skal varetage krav til informationssikkerhed og effektivisere arbejdsprocesser hos myndigheder. Målet er at automatisere processer mellem statslige myndigheders sags- og arkivsystemer og det nye OEP. Kommunal- og Moderniseringsdepartementet anslår, at omkostningerne til udvikling bliver 19,5 millioner norske kroner. Planen er, at OEP-brugerne ved årsskiftet 2017-18 skal kunne få direkte adgang til dokumenters indhold.⁷⁰

Flere norske kommuner og fylkeskommuner er allerede kommet langt med at lægge dokumenter ud i fuld tekst på nettet f.eks. kommunerne Kongsvinger og Gloppen. Post til og fra kommunen bliver lagt på den daglige postliste med direkte adgang til indholdet, og det er nemt at søge efter sager og dokumenter bl.a. sager/dokumenter til politiske møder. Mindst hver tredje norske kommune benytter et system, der gør offentlige dokumenter og data nemt tilgængelige.⁷¹

Kaas & Mulvad undersøgte i efteråret 2012 danske myndigheders anvendelse af hjemmesider til offentliggørelse af centrale oplysninger. Næsten alle kommuner, der deltog i undersøgelsen, oplyste, at dagsordener med bilag lægges på hjemmesiden før byrådsmøder og beslutningsprotokoller og referater efter møder. De fleste kommuner lægger både udkast og vedtagne budgetter på hjemmesiden, mens de fleste ministerier og styrelser ikke lægger nogen af delene på. De fleste kommuner lægger regnskaber ud med underkonti, mens ministerier og styrelser typisk kun lægger ud på hovedkonti eller slet ikke. Enkelte kommuner supplerer med direkte søgeadgang til regnskabsbilag.⁷²

De fleste kommuner offentliggør også dagsordener med bilag før udvalgsmøder og referater efter møder. Lukketheden om grundlag for politiske beslutninger i regeringen og forligskredse står i markant kontrast til åbenheden i kommuner og regioner.

Offentliggørelse af autentiske dokumenter på nettet styrker den demokratiske kontrol og debat. Den nemme tilgængelighed har også andre nyttevirkninger. Den administrative effektivitet styrkes, når sagsbehandlere nemt kan trække oplysninger fra andre myndigheder.

På nogle forvaltningsområder kan offentliggørelse desuden styrke borgere og virksomheders incitament til overholdelse af love og regler.

⁷⁰ Der er så vidt vides ikke planer om at gøre offentliggørelse af dokumenter obligatorisk for myndigheder.

⁷¹ <http://www.kongsvinger.kommune.no/Artikler/Innsyn---hvordan-finne-offentlige-dokumenter/> og <https://gloppen.kommune.no/postliste/>. Evalueringsrapporten fra Oxford Research, januar 2016, side 36. Acos oplyser, at mange norske kommuner benytter firmaets systemer: <https://www.acos.no/cms-skjemaløsninger/innsyn/>

⁷² Kaas & Mulvad: Analyse af myndigheders åbenhed 2012. Undersøgelsen blev gennemført som elektronisk rundspørge til kommuner, regioner, ministerier og styrelser. Svarprocenten var 60 % for regioner og ministerier, 68 % for styrelser og 84 % for kommuner. 5 ud af 66 kommuner lagde ikke bilag til dagsordener på nettet.

I Norge blev skatteoplysninger tilgængelige på en webside fra 2001, mens de tidligere var tilgængelige i trykte hæfter. En undersøgelse konkluderer, at den øgede tilgængelighed førte til, at flere indtægter blev opgivet til skattevæsenet.⁷³

Ifølge miljøoplysningsloven § 5 b og bekendtgørelsen om aktiv formidling af miljøoplysninger skal myndigheder aktivt og systematisk sikre elektronisk formidling til offentligheden af planer, programmer, tilladelser, rapporter om miljøets tilstand, dataoversigter, miljøkonsekvens- og risikovurderinger. I praksis er der problemer bl.a. med Miljøportalen, der skulle være et vigtigt led i implementeringen.⁷⁴

EU vedtog i december 2013 en ny forordning om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik. Forordningen fastslår, at medlemsstaterne skal sørge for offentliggørelse af navne, kommuner, beløb og hvilke foranstaltninger, der er støttet. Forordningens præambel nævner, at myndigheder ikke selv er i stand til at gennemføre effektiv kontrol med landbrugsstøtte. Ifølge præambelen vil offentliggørelsen supplere den administrative kontrol og give en præventiv effekt. I den forbindelse nævner præambelen, at civilsamfundet, medier og NGO'ere har betydning.⁷⁵

7. Konklusioner

7.1 Effektivitet

Offentlighedsregler betyder, at myndigheder ikke blot kan informere, som de selv finder passende, men skal give adgang til dokumenter uden ændringer i indhold og form. De primære formål er at styrke demokratisk kontrol og debat.

Offentlighedsreglers bidrag til realisering af grundlæggende demokratiske værdier afhænger dels af reglernes nærmere indhold, dels af administrationens effektivitet. Offentlighedslovens brede undtagelser for politiske beslutningsprocesser betyder væsentlige begrænsninger for realisering af lovens formål, og der er stærkt behov for ændringer. Uanset reglernes udformning skal de administreres af de systemer, der skal kontrolleres, og derfor er det vigtigt at vurdere forudsætninger for effektiv administration.

Det reelle omfang og kvaliteten af aktindsigt er væsentlige elementer ved vurderinger af administrationens effektivitet. Det er muligt at få tal for, hvor mange anmodninger om aktindsigt, der er registreret. Det er mere relevant at få oplysninger om, hvor mange dokumenter eller sager, der er opnået aktindsigt i, og om der er opnået fuld indsigt. Delvis aktindsigt bidrager ikke til offentlighed, hvis de vigtigste oplysninger er skjult. Offentlighed styrkes ved myndigheders egen offentliggørelse af autentiske dokumenter på nettet. Aktindsigt til journalister og medier betyder typisk, at oplysninger bliver formidlet til bredere kredse og har derfor særlig betydning for demokratisk kontrol og debat.

Omkostninger er relevante, men det er ikke indlysende, hvilke omkostninger der hører til aktindsigt.

⁷³ Bø, Slemrod & Thoresen (2012). *Taxes on the Internet: Deterrence Effects of Public Disclosure*, Statistisk Sentralbyrå i Oslo.

⁷⁴ Bekendtgørelse om aktiv formidling af miljøoplysninger 415.2005. I marts 2016 mangler Miljøportalen fortsat centrale datasæt, og det er meget vanskeligt at foretage dataudtræk.

⁷⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning 1306/2013, præambelen p. 74 - 87 og art. 111.

Nogle omkostninger skyldes dårlig journalisering og dårlige søgefaciliteter, som myndigheder selv har ansvaret for. Myndigheders omkostninger til at undtage og skjule oplysninger kunne de selv reducere markant, hvis de ønskede åbenhed og ville udlevere alle oplysninger, der lovligt kan offentliggøres. Kun tavshedspligt sætter grænser.

Det er vigtigt at vurdere nyttevirkninger sammen med omkostninger, men mindst lige så vanskeligt. Det er ikke muligt at få et objektivt mål for de samlede nyttevirkninger af offentlighed. På afgrænsede områder er der bedre muligheder for at vurdere effekterne af lukkethed eller åbenhed (afsnit 6.3 og 6.4).

Denne redegørelse peger på en række elementer, der har betydning for administrativ effektivitet: Journalisering, sikring af autenticitet, it-systemer, søgefunktioner, sagsbehandling, hastighed, offentliggørelse på nettet og kontrolordninger. Sammenligninger med Norge viser, at Danmark vil kunne skabe væsentligt bedre forudsætninger for administrativ effektivitet.

7.2 Hurtige svar

Hurtig aktindsigt har afgørende betydning for journalister og mediers formidling af autentisk information om aktuelle sager og dermed for demokratisk kontrol og deltagelse.

I denne redegørelse er oplysninger om svartider de mest sikre mål for administrativ effektivitet. I Norge, hvor aktindsigt som hovedregel skal afgøres inden 3 arbejdsdage, overholder ministerier denne frist i 76% af sagerne. I Danmark, hvor hovedreglen er 7 arbejdsdage, bliver fristen overholdt i langt mindre omfang af ministerier. Selv om den danske normalfrist er mere en dobbelt så lang som den norske, er de danske ministeriers rate for overholdelse kun halvt så høj som norske ministeriers.

Det må være muligt at få samme hurtighed i Danmark som i Norge (afsnit 4.1). En stramning af offentlighedslovens frister på linje med de norske er vigtig, men ikke tilstrækkelig. Myndigheder må indrette it-systemer og rutiner med henblik på offentlighed og bruge muligheder til forenkling af sagsbehandlingen, der tidligere er omtalt (afsnit 6.2).

Offentlighedsloven § 39 om klageadgang for sagsbehandling, der varer mere end 14 arbejdsdage, bør skærpes. Hvis lovens normalfrist for afgørelser ændres til 3 arbejdsdage ligesom i Norge, kan fristen for klage over svartid tilsvarende ændres til 5 arbejdsdage. Det bør præciseres, at myndigheden, der klages over, straks skal indsende kopier af sagens dokumenter til klageorganet. Det bør endvidere præciseres, at klageorganet som hovedregel overtager sagen, medmindre myndigheden har en overbevisende begrundelse for, at sagen ikke kunne afgøres inden fristen.

Som redskab til kontrol med sagsbehandlingstider kan der stilles krav om offentliggørelse på myndigheders hjemmesider af periodiske opgørelser over anmodninger, afslag og svartider. Et andet redskab til at få fokus på reduktion af svartider kunne være resultatløskontrakter.

7.3 Effektiv klageordning

Den nye offentlighedslov betyder, at en klage skal sendes til myndigheden, der klages over, og at den som hovedregel inden 7 arbejdsdage skal sende klagen videre til det øverste klageorgan på området. Desuden kræver loven nu, at klageorganer som hovedregel skal afgøre klager inden 20 arbejdsdage. Trods disse forbedringer er der fortsat stort behov for ændringer for at sikre et effektivt klagesystem.

Mange afgørelser er ikke omfattet af et egentligt klagesystem. I de sager, der er omfattet af et klagesystem, går klagevejen ofte til det øverste organ inden for samme forvaltningssystem. I mange tilfælde bliver sagen ikke afgjort af klageorganet, men henvist til fornyet behandling ved den første instans. Når et kompetent kontrolorgan har modtaget de dokumenter, der skal tages stilling til, er det tidsspilde, at den kræver fornyet behandling i stedet for at træffe en afgørelse.

Det største problem er, at der ikke er et klageorgan for afgørelser, der træffes af ministerier. Folketingets Ombudsmand er ikke en klageinstans, og mange klager til ombudsmanden bliver ikke undersøgt.

Mange forskellige klageordninger kan erstattes af ét klagenævn med særlig ekspertise. Samling i ét klageorgan kan give en bedre udnyttelse af ressourcer. Klagenævnet skal sikres uafhængighed og have kompetence til at prøve både juridiske og faktiske forhold i klagesager. Nævnet skal træffe bindende afgørelser om aktindsigt og om nødvendigt kunne pålægge tvangsbøder, indtil en afgørelse bliver effektueret.⁷⁶

Et klagenævn, der træffer afgørelser i sager fra mange forvaltningsområder, kan sikre ensartet praksis. En klar praksis kan forbedre kvalitet og hurtighed ved sagsbehandlingen hos talrige myndigheder, der skal træffe afgørelser som første instanser. Et effektivt klagesystem vil betyde, at behovet for at klage bliver mindre.

Klageordninger i Norge og Danmark har mange fælles træk. Den norske evalueringsrapport konkluderer også, at der mangler et klageorgan, der kan sikre en klar og ensartet praksis.⁷⁷

Afslag på aktindsigt ved statslige organer skal kunne indbringes direkte for klagenævnet. Det skal også gælde afgørelser fra ministerier og fra statsejede selskaber, der i dag ikke er omfattet af en egentlig klageordning. Et nyt klagenævn kan også omfatte afgørelser fra kommuner, regioner og kommunale fællesskaber, hvor klager i dag skal til særlige klageorganer eller til Statsforvaltningen, der som tilsynsorgan ikke er forpligtet til at undersøge en klage.⁷⁸

Der er også muligheder for at forenkle klageordninger om aktindsigt i miljøoplysninger. Natur- og Miljøklagenævnet eller et nyt særligt klagenævn som i Norge kan gøres til klageorgan for alle afgørelser efter miljøoplysningsloven. Et fælles klagenævn, der omtales oven for, kunne også omfatte miljøoplysninger. Denne mulighed vil være nærliggende, hvis offentlighedsloven efter ændringer kommer i overensstemmelse med internationale standarder og dermed også kan omfatte miljøoplysninger eventuelt med enkelte særregler.

Et fælles klagenævn udelukker ikke, at afgørelser fra nævnet indbringes for Folketingets Ombudsmand. Ombudsmanden vil sandsynligvis modtage væsentligt færre sager end nu, men vil fortsat kunne bidrage med principielle fortolkninger af offentlighedsregler. Et klagenævn med særlig ekspertise vil betyde, at ombudsmanden uden væsentlige problemer for retssikkerheden kan afvise at undersøge sager, der ikke har principiel betydning.

⁷⁶ Se overvejelser i Offentlighedskommissionens betænkning 1510.2009 side 780 - 783.

⁷⁷ Evalueringsrapporten fra Oxford Research side 121.

⁷⁸ Offentlighedsloven § 38 bygger dog på en formodning om, at tilsynet undersøger de sager om aktindsigt, der bliver indbragt for tilsynet.

Krav til offentliggørelse kan bidrage til effektivisering af klagesystemet. Det er vigtigt med systematisk offentliggørelse af afgørelser på nettet og periodisk information, der forklarer principielle afgørelser og giver vejledning.

Når et medie overtræder god presseskik, kan Pressenævnet pålægge mediet at offentliggøre et resumé af nævnets kritik. En tilsvarende reaktion mod myndigheder er relevant, når et kontrolorgan afgør, at oplysninger ikke kan hemmeligholdes eller et svar er for langsomt. Krav om synlig offentliggørelse på myndighedens webside, når den taber en klagesag, kan have en præventiv effekt.

7.4 Offentlig Elektronisk Postjournal i Danmark

Statistiske oplysninger om aktindsigt indikerer, at den norske offentlighed får mere autentisk information end den danske. Noget af forskellen må formentlig forklares med, at offentlighedslovens brede undtagelser og langtrukne svar i Danmark får mange til at opgive på forhånd. Det er sandsynligt, at gode søgefunktioner via det statslige OEP og via hjemmesider i mange norske kommuner bidrager væsentligt til den markante forskel.

Mange danske kommuner har længe publiceret dagsordener med bilag til møder i byråd og udvalg, referater, budgetter, regnskaber, planer m.v. Udviklingen af åbne postlister var også godt i gang, og der blev lavet grundige evalueringer af postlister for 10 - 15 år siden. Udviklingen gik i stå, og nye forsøg, der nu gennemføres, afprøver ikke de muligheder, den teknologiske udvikling giver.

Mange kommuner i Danmark er godt i gang, men ikke nået så langt som mange norske kommuner. Denne forskel er dog beskeden sammenlignet med den markante forskel mellem danske og norske ministerier. Sammenligning med Norge viser, at Danmark er langt bagefter med at bruge informationsteknologi til at styrke offentlighed.

Direkte formidling af dokumenter via myndigheders hjemmesider er fremtiden, og Danmark skal med i udviklingen. OEP i Danmark kan med fordel udvikles, så systemet fra starten giver nem adgang til at publicere dokumenter i fuldtekst.⁷⁹

Det er vigtigt, at ESDH-systemer samtidigt bliver udviklet, så der kommer god sammenhæng mellem sagsbehandling, dokumentoversigter og publicering af dokumenter. Udvikling af OEP-funktioner og stor vægt på brugervenlighed kan styrke både offentlighed og administration.

7.5 Offentliggørelse af grundlag for politiske beslutninger

Ved evalueringen efter Tamilsagen anbefalede Nordskovudvalget i 1993 at stille krav om offentliggørelse af faglige grundlag, før vigtige beslutninger bliver truffet.⁸⁰ Udvalgets råd om offentlighed blev ikke fulgt, og udviklingen i Danmark er tværtimod gået mod yderligere lukkethed om grundlag for de øverste politiske beslutninger.

⁷⁹ På baggrund af en stribe dårlige erfaringer med udvikling af administrative it-systemer i Danmark, vil det være klogt at sikre, at firmaer i andre nordiske lande, som der er gode erfaringer med, får kendskab til udbud af danske systemer. Det kostede f.eks. kun et par millioner kroner at udvikle OEP i Norge, der fungerer glimrende.

⁸⁰ *Fagligt etiske principper i offentlig administration*. Betænkning afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe (Nordskov-udvalget), 1993. Det anbefales at udbrede krav, der kendes fra miljø- og planlægningslovgivningen.

I et demokratisk samfund taler hensynet til den politiske beslutningsproces klart for offentlighed. Politikere skal naturligvis have et frirum til at tænke og forhandle, men dette hensyn kan ikke begrunde hemmeligholdelse af grundlag for politiske beslutninger.

Finland er længst fremme i Norden med offentlighed om grundlag for politiske beslutninger.⁸¹ Dagsorden til regeringsmøder og referater inklusive bilag med beslutningsgrundlag bliver f.eks. offentliggjort på regeringens hjemmeside. Ministerier skal ved starten af arbejdet med en lovreform informere om opgaven, tidsfrister og hvem, der er ansvarlige for forberedelsen. Pligten til at offentliggøre lovgivningsprojekter omfatter også myndigheders arbejde med forberedelse af EU-regler. Pligten kan opfyldes ved, at myndigheden fører et projektregister, der er tilgængeligt på nettet.

Den finske offentlighedslov kræver, at myndigheder aktivt offentliggør udredninger og planer under forberedelse af sager, der handler om væsentlige samfundsmæssige spørgsmål. Justitsministeriet har f.eks. etableret en ny hjemmeside, der indbyder borgere og organisationer til debat. Formålene er både at sprede information og få idéer og oplysninger frem, før politikerne træffer beslutninger.⁸²

De finske lovkrav om aktiv offentliggørelse kan give inspiration til de lovændringer, der er nødvendige i Danmark for at ændre lukketheden om de øverste politiske beslutningsprocesser.

Offentliggørelse giver mulighed for at få rettet misforståelser og få supplerende oplysninger og synspunkter fra organisationer og personer, der har kendskab til området. Offentliggørelse af grundlag for politiske beslutninger vil kunne styrke journalister og mediers bidrag til demokratisk kontrol og debat. Det kan gøres mere klart, hvilke politiske valg der skal træffes, hvad konsekvenserne er af de enkelte valg, hvilke dilemmaer politikere skal forholde sig til, og hvilke handlemuligheder de har.

Det kendetegner en demokratisk beslutningsproces, at der er mulighed for svar på spørgsmål, nye oplysninger, tvivl og omtanke, før vigtige politiske beslutninger bliver truffet.

⁸¹ Oluf Jørgensen: *Offentlighed i Norden*, Nordicom Göteborgs Universitet, 2014 side 90 - 94 og 149 - 184.

⁸² Lag om offentlighet i myndighetarnas verksamhet 621.1999, § 19. Justitsministeriet i Finland har etableret websiden lausuntopalvelu.fi, der bl.a. giver mulighed for at debattere forslag til nye regler, før de fremlægges for parlamentet.