



DANSKE MEDIER

Pressens Hus
Skindergade 7
DK-1159 København K

Telefon 3397 4000
Telefax 3314 2325

info@danskemedier.dk
www.danskemedier.dk

Justitsministeriet
Forvaltningsretskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

*Sendt elektronisk til forvaltningsretskontoret@jm.dk,
stc@jm.dk, anw@jm.dk*

6. februar 2017

Erfaringer med offentlighedsloven

Danske Medier har med tak modtaget Justitsministeriets høring af 9. januar 2017, hvorved ministeriet ønsker at indsamle en lang række interessenters erfaringer med den nye offentlighedslov. En evaluering af offentlighedslovens nye bestemmelser er tiltrængt, og Danske Medier hilser evalueringen velkommen.

Foreningen ser frem til en grundig evalueringsproces, hvor alle de fornødne problemstillinger bliver drøftet, og hvor der ikke tyes til lette løsninger, men i stedet fokuseres på at skabe en bæredygtig, afbalanceret offentlighedslov, der afspejler en rimelig afvejning mellem saglige og klart afgrænsede beskyttelsesinteresser og hensynet til den nødvendige demokratiske kontrol og debat.

Danske Medier har til brug for evalueringen indhentet konkrete erfaringer fra de af foreningens medlemmer, der til daglig anvender offentlighedsloven som led i deres redaktionelle virke. Dette praktiske erfaringsgrundlag er i vid udstrækning inddraget i høringssvaret og er med til at belyse de problemstillinger, som foreningen finder presserende. De emner, der vil blive behandlet, vedrører:

- Ministerbetjeningsreglen og ekstraheringsforpligtelsen
- Folketingspolitikerreglen
- Offentligt ejede aktieselskaber
- Dataudtræk
- Meroffentlighedsprincippet
- Sagsbehandlingsfrister

Undtagelser med henblik på at beskytte den politiske beslutningsproces

Ministerbetjeningsreglen

Ministerbetjeningsreglen er i sin essens udtryk for et principielt brud med den klassiske son-
dring om, at et internt dokument mister sin interne karakter, når det afgives til udenforstå-
ende – altså som udgangspunkt ”nogen” uden for den afgivende myndighed. Med ministerbe-
tjeningsreglen sprænger man rammerne for, hvad der traditionelt betragtes som internt og
eksternt, og laver en meget voldsom udvidelse af dette ”lukkede rum”, idet udveksling af do-
kumenter kan ske på kryds og tværs af ikke relaterede myndigheder uden, at de derved mi-
ster deres fortrolige karakter.

Ministerbetjeningsreglen blev i sin tid begrundet med ændringerne i den administrative
struktur og den politiske beslutningsproces, herunder den øgede deltagelse af styrelser og di-
rektorater i ministerbetjeningen samt det øgede tværministerielle samarbejde om sager og
beslutninger af politisk karakter. Det blev samtidig anført, at offentlighedsloven ikke kunne
yde den fornødne beskyttelse.

Ministerbetjeningsreglen blev vedtaget men med den forståelse, at bestemmelsen skulle for-
tolkes snævert og ikke mindst ses i sammenhæng med reglerne om aktindsigt i oplysninger
om sagens faktiske grundlag og i faglige vurderinger i endelig form (§§ 28- 29).

Siden lovens vedtagelse har ministerbetjeningsreglen imidlertid givet anledning til en vold-
som kritik, idet det bl.a. anføres, at bestemmelsen bruges til at mørklægge stort som småt, og
at myndighedernes anvendelse af de supplerende aktindsigtsregler i praksis afspejler en kraf-
tig indsnævring af retten til indsigt i en sags faktiske grundlag mv.

Erfaringerne med ministerbetjeningsreglen

At der er grundlag for kritik, fremgår af de erfaringer og oplysninger, som foreningens med-
lemmer har bidraget med. Det anføres, at ministerbetjeningsreglen inddrages i vid udstræk-
ning i aktindsigtssager hos centraladministrationen, og at bestemmelsen meget ofte resulter-
er i undtagelsen af dokumenter eller oplysninger i politiske sager og/eller emner, som typisk
har offentlighedens interesse. I en undersøgelse foretaget af dagbladet Information fremgår
det, at ministerbetjeningsreglen i perioden januar 2014 til juni 2015 er blevet brugt 360
gange til at undtage dokumenter og oplysninger fra aktindsigt.¹ At indførelsen af ministerbe-
tjeningsreglen i praksis har ført til væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt, konkluderer
desuden tillige af Folketingets Ombudsmand, der i øvrigt også bemærker, at han kan være i tvivl
om, hvorvidt ministerierne giver aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i alle tilfælde,
hvor der kan være grund til det – dvs. hvor der ikke foreligger konkrete og reelle modhen-
syn.²

¹ ”Ministerier bruger flittigt kontroversiel mørklægningsbestemmelse”, Ulrik Dahlin og Sebastian Gjerding, In-
formation, 28. december 2015.

² ”Ministerbetjeningsreglen har ført til væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt”, Folketingets Ombuds-
mands egen drift undersøgelse om ministerbetjening og meroffentlighed, pressemeddelelse 6. oktober 2016 og
egen drift undersøgelsen 2016-43.

De mange afslag på aktindsigt med henvisning til ministerbetjeningsreglen giver desuden indtryk af, at der er ikke skal meget til, før et emne eller sag anses for at være af fortrolig politisk karakter – og at det ikke er klart, hvor grænserne for anvendelsesområdet går.

Mørklægning af flytning af Kystdirektoratet

Da Kystdirektoratet pludselig med nærmest dags varsel i februar 2014 blev flyttet fra Transportministeriet til Miljøministeriet, forsøgte Nordjyske Medier i at få indsigt i baggrunden for flytningen, men aktindsigtsanmodningen blev afvist med henvisning til ministerbetjeningsreglen³. Da kystbeskyttelse er et emne af stor offentlig interesse, klagede mediet til Folketingets Ombudsmand, der kritiserede ministeriets afgørelse. Det blev bl.a. påpeget, at ministerbetjeningsreglen ikke kan bruges, når der er tale om miljøoplysninger, og at Transportministeriet således skulle have brugt miljøoplysningsloven og ikke den nye offentlighedslov i forbindelse med anmodningen om aktindsigt⁴.

Ministeriet genoptog sagen og udleverede nogle men ikke alle dokumenter. De udleverede dokumenter, der tidligere havde været hemmeligholdt under henvisning til ministerbetjeningsreglen, gav ingen svar på baggrunden for flytningen og indeholdt ikke noget, der umiddelbart kunne betegnes som fortroligt.

Samspelet mellem ministerbetjeningsreglen og aktindsigtsreglerne i offentlighedslovens §§ 28 og 29 fortolkes i praksis restriktivt, og det er af samme grund meget begrænset, hvilke oplysninger, der reelt gives aktindsigt i. Det er mediernes opfattelse, at reglerne ikke kan kompensere for ministerbetjeningsreglens konsekvenser, da de ikke sikrer offentligheden den fornødne indsigt i præmisserne for de politiske beslutninger.

Mørklægning af udflytning af 3.900 statslige arbejdspladser

Dagbladet Politiken klagede til Folketingets Ombudsmand over, at Finansministeriet med henvisning til bl.a. ministerbetjeningsreglen havde afvist aktindsigt i de implementeringsplaner, som de enkelte ministerier var blevet bedt om at sende til Finansministeriet i forbindelse med regeringens plan om udflytningen af de statslige arbejdspladser. Ministeriet afviste samtidig anmodningen om at få adgang til sagens faktiske grundlag, herunder tal og/eller faglige vurderinger af hvad udflytningen forventes at koste mv., og derved grundlaget for den politiske beslutning om udflytningen.

Folketingets Ombudsmand fandt, at implementeringsplanerne indeholdt oplysninger, der var ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. om oplysninger om en sags faktiske grundlag. Ombudsmanden pegede i den forbindelse på, at der i dokumenterne var oplysninger, der bestod af en gengivelse af noget rent faktisk eller noget, som allerede var sket eller besluttet.⁵

Myndighedernes administration af reglerne ses heller ikke at være helt konsekvent, og flere medier påpeger, at de oplever, at myndighederne forvalter offentlighedsloven forskelligt, og at det sker, at ét ministerium undtager de samme dokumenter, som et andet ministerium gav

³ ”Nye øjne på kystkrig”, Casper Birk og Lars Teilman, Nordjyske.dk. 9. februar 2014

⁴ ”Ministerbetjeningsregel kunne ikke bruges til at hemmeligholde oplysninger om flytning af Kystdirektoratet”, Folketingets Ombudsmand, 17. september 2014.

⁵ ”Ministeriernes implementeringsplaner for udflytning af statslige arbejdspladser”, Folketingets Ombudsmand, sag nr. 16/00327

aktindsigt i. Dette var fx tilfældet i ovennævnte sag, hvor nogle af fagministerierne offentliggjorde dokumenter, som andre ministerier og Finansministeriet undtog⁶. Dette er naturligvis ikke hensigtsmæssigt, men er måske ikke så overraskende i og med, at der er tale om en meget bred undtagelsesbestemmelse om politiske sager, hvor det i sidste ende bliver op til den enkelte embedsmand og politiske ledelse at bestemme, hvad de vil give aktindsigt i.

Tre år efter indgåelsen af forliget om en ny offentlighedslov og vedtagelsen viser de indvundne erfaringer såvel fra de redaktionelle medier som fra Folketingets Ombudsmands undersøgelse og diverse udtalelser, at indførelsen af ministerbetjeningsreglen har medført væsentlige og alvorlige indskrænkninger i retten til aktindsigt, der ikke står mål med bestemmelsen formål.

Foreningen har som udgangspunkt fortsat forståelse for, at der skal eksistere et vist "frirum" til at udveksle politiske idéer og udføre det forberedende politiske arbejde, men finder, at offentlighedsloven allerede indeholder tilstrækkelig muligheder for at beskytte denne politiske proces. Fjerner man ministerbetjeningsbestemmelsen, vil det fx som hidtil være muligt at oprette tværministerielle arbejdsgrupper med dertil hørende beskyttelse af arbejdsgruppens interne dokumenter.

Dertil kommer, at offentlighedsloven også indeholder andre generelle undtagelsesbestemmelser, der vil kunne anvendes til beskyttelse af den politiske beslutningsproces, hvor dette er klart påkrævet jf. fx. generalklausulen i offentlighedslovens § 33, nr. 5. I forbindelse med en evaluering og revision af offentlighedsloven vil det dog også være nødvendigt at forholde sig kritisk til bredden af denne undtagelsesbestemmelse, således at ministerbetjeningsreglen ikke i praksis "bare overflyttes" til andre bestemmelser.

Danske Medier finder afslutningsvis ikke, at det er realistisk at tro, at en ny affattelse af ministerbetjeningsreglen vil kunne fjerne de alvorlige og ikke proportionelle følgevirkninger på retten til aktindsigt. Dette er afprøvet én gang uden succes, og foreningen skal derfor opfordre til, at ministerbetjeningsbestemmelsen udgår af offentlighedsloven.

Folketingspolitikerreglen

Det er essentielt for et demokratisk samfund, at der er størst mulig åbenhed om de politiske beslutninger, således at borgerne på et oplyst grundlag kan deltage i debatten og få indsigt i, hvilke begrundelser og politiske overvejelser, der ligger til grund for lovgivningen og andre politiske tiltag.

Dette er en væsentlig hjørnesteen i et velfungerende demokrati, og derfor medførte bestemmelsen om at undtage dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende proces, allerede under udvalgsarbejdet en voldsom kritik.

⁶ "Regeringen går langt for at mørklægge risici ved udflytning", Nilas Heinskou mfl., Politiken, 2.februar 2016

Bestemmelsen er yderst betænkelig af flere grund. Begrebet ”*anden tilsvarende politisk proces*” er en meget elastisk formulering, der er svær at afgrænse i praksis. Erfaringerne fra medlemmer indikerer, at den med jævne mellemrum bliver brugt til at hindre offentlighedens indsigt i den politiske beslutningsproces, og ekstraheringsreglerne synes heller ikke her at have væsentlig betydning.

Bestemmelsen kan fx konkret anvendes til at opnå politisk opbakning til et kommende lovforslag, inden det fremsættes for Folketinget. Et oplagt eksempel er forliget om offentlighedsloven, der blev forhandlet på plads inden fremsættelsen i Folketinget. Derved svækkes Folketingets rolle i lovgivningsprocessen samtidig med, at medlemmer af Folketinget uden for forligskredsen samt offentlighedens mulighed for at kende grundlaget for ny lovgivning bliver væsentligt forringet.

Argumentet fra tilhængere af bestemmelsen er, at dette blot er udtryk for den udbredte praksis med at handle et forslag politisk af, inden det fremsættes eller offentliggøres, og at dette ikke burde give anledning til betænkeligheder. Det er Danske Medier klart uenig i, idet denne fremgangsmåde ubetinget antaster magtens tredeling, og sætter hele idéen med den demokratiske proces ud af spil.

Folketingpolitikerreglen er en uskøn bestemmelse, og det anbefales kraftigt, at denne fjernes fra offentlighedsloven.

Bestemmelser, der havde til hensigt at medføre mere åbenhed i den offentlige forvaltning

Offentligt ejede selskaber § 4

Det var med stor tilfredshed, at Danske Medier i sin tid kunne konstatere, at lovforslaget til en ny offentlighedslov indeholdt en bestemmelse, der udvidede adgangen til aktindsigt til offentligt ejede virksomheder, hvor det offentligt ejer mere end 75 pct. Derved blev der taget et vigtigt skridt i retning af at afbøde den alvorlige begrænsning af offentlighedens ret til indsigt i driften af centrale samfundsopgaver, som før var konsekvensen, når offentlige opgaver blev henlagt til offentlige ejede selskaber.

Denne intention om øget åbenhed om de offentligt ejede selskaber skulle imidlertid vise sig at blive kraftig undermineret af muligheden for ved ministerbemyndigelse at undtage selskaber, der var *altovervejende* konkurrenceudsatte, jf. § 4, stk. 2. Dette var tænkt som en klar undtagelse til hovedreglen⁷, men viste sig i praksis at få den modsatte effekt, da den daværende regering anvendte ministerbemyndigelsen til at udstede en lang række bekendtgørelser, hvor et meget stort antal af de offentligt ejede selskaber blev undtaget fra offentlighedslovens aktindsigtsregler umiddelbart inden lovens ikrafttrædelse.

⁷ ”Gammeltoft-Hansen: Undtagelserne var ikke vores hensigt”, Jyllands-Posten, 15. februar 2014.

Det forhold, at en virksomhed udøver en given aktivitet på et frit marked, er i sig selv ikke ensbetydende med, at denne i ”*altovervejende grad er konkurrenceudsat*”, som er betingelsen for undtagelsen. Ser man nærmere på de konkrete begrundelser, der blev givet i forhold til at undtage en lang række offentligt ejede virksomheder, er det derfor tankevækkende i hvor høj grad begrundelserne er enslydende og forholdsvis generelle. Som begrundelse for den ønskede undtagelse henvises der overordnet til, at der er tale om kommercielle virksomheder på et konkurrenceudsat marked, og at det i den forbindelse kan være til skade for selskaberne og konkurrencen på området, hvis der er mulighed for, at konkurrenter via aktindsigt kan få adgang til oplysninger om fx virksomhedens udviklingsplaner, potentielle kunder, økonomiske forhold, fortrolig know-how, mulige patenter m.v.

Fælles for disse begrundelser er endvidere, at de ikke er underbygget af nogen form for dokumentation eller undersøgelse, som kan verificere de angivne synspunkter eller forklare, hvorfor offentlighedslovens § 30, nr. 2, der netop giver mulighed for at hemmeligholde dokumenter, der indeholder oplysninger om drifts- eller forretningsforhold, der er væsentlig økonomisk betydning for den enkelte virksomhed, ikke anses som en tilstrækkelig beskyttelse af de pågældende virksomheder.

Undtagelse af havne fra offentlighedsloven

Undtagelserne af offentligt ejede selskaber er ikke stringent og tyder på, at fortolkningen af begrebet ”*i alt overvejende grad er konkurrenceudsat*” trænger til at blive præciseret yderligere.

Offentlighedslovens § 4, stk. 2 blev fx anvendt til at undtage Rønne Havn A/S, Nexø Havn A/S og Nexø Havn Udvikling A/S samt Grenå Havn A/S, Nyborg Havn A/S og Fredericia Havn A/S. Til sammenligning kan konstateres, at aktieselskabet Aalborg Havn A/S med datter selskaber samt de kommunalt ejede selvstyre havne i Aarhus, Odense, Esbjerg, Hanstholm og Helsingør tilsyneladende har vurderet, at de kan udøve deres virksomhed, selvom de er omfattet af offentlighedslovens regler. Samme diskrepans kan i øvrigt ses i forhold til undtagelser af offentligt ejede lufthavne.

Danske Medier har adskillige gange understreget nødvendigheden af at få afklaret, hvilke selskaber, der skulle undtages fra offentlighedens bestemmelse om aktindsigt i offentligt ejede selskaber, da dette er yderst afgørende for at vurdere, hvorvidt bestemmelsen blev en reel udvidelse af offentlighedslovens anvendelsesområde eller ej. På baggrund af de mange selskaber, der er blevet undtaget, er den reelle udvidelse af lovens anvendelsesområde formentlig forholdsvis beskedent.

Forligspartiernes fremhævelse af åbenhed om de offentligt ejede selskaber som ét af de væsentligste fremskridt i loven, der ville medføre øget åbenhed i den offentlige forvaltning, klinger i dag noget hult.

Foreningen finder det derfor positivt, at Justitsministeriet som et led i evalueringsprocessen udtrykkeligt har bedt de enkelte ministerier om at redegøre for antallet af offentligt ejede selskaber, som er blevet undtaget på det pågældende ressortområde som følge af en ministerbemyndigelse samt begrundelsen herfor.

Danske Medier ser frem til resultatet af denne opgørelse og går ud fra, at undtagelserne vil blive gransket nøje med henblik på at vurdere, hvorvidt der er nogle af disse konkrete undtagelser, der bør ruller tilbage. Evalueringen bør ligeledes give anledning til overvejelser af, hvorvidt den pågældende ministerbemyndigelse skal fjernes. Alternativt bør det præciseres, at anvendelsen af § 4, stk. 2 kun undtagelsesvist kan ske, og kun såfremt det pågældende selskab kan verificere, at offentlighedslovens § 30, nr. 2. ikke kan yde den nødvendige beskyttelse af den pågældende virksomhed.

Dataudtræk § 11

Bestemmelsen, der fastsætter en ret for offentligheden til under visse betingelser at kræve, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af oplysninger (dataudtræk) i myndighedens databaser, som myndigheden ikke allerede har foretaget, blev oprindeligt anset som en værdifuld nyskabelse, der ville forbedre offentlighedens adgang til indsigt.

Det er imidlertid foreningens opfattelse, at imødekommelsen af anmodninger om dataudtræk i henhold til § 11 har trange kår, hvilket giver sig udslag i, at disse anmodninger sjældent efterkommes. Udtrækningen eller sammenstillingen af data afvises i flæng med den begrundelse, at det ikke er muligt for den pågældende myndighed at effektuere dette med få og enkle kommandoer.

Det er relevant i den forbindelse at bemærke, at den nuværende formulering af bestemmelsen ikke er identisk med lovteksten i kommissionens lovudkast, idet Justitsministeriet foretog en ændring, der præciserede, at retten til dataudtræk alene gælder, hvis udtrækket kan foretages ved ”få og enkle kommandoer”.

Hvorvidt denne ændring har været afgørende for, at adgangen til dataudtræk i praksis er svært opnåeligt eller om det tillige skyldes, at centraladministrationens it-løsninger er meget forældede og derved ikke indrettet til at kunne foretage data sammenstillinger, er uklart. Men rent sprogligt indebærer tilføjelsen af ordet ”få” en yderligere begrænsning af muligheden for at få dataudtræk, idet dette også udelukker dataudtræk i de tilfælde, hvor der skal foretages flere simple kommandoer, der dog kan foretages relativt hurtigt, og der derfor ikke kan anses som ressourcekrævende hverken tidsmæssigt eller fagligt.

Foreningen skal klart opfordre til, at betingelsen om ”få” kommandoer fjernes igen, og at bestemmelsens ordlyd således føres tilbage til det oprindelige lovudkast i Offentlighedskommissionens betænkning. Sidst men ikke mindst skal der tages skridt til at sikre, at myndighederne efterlever henstillingen i formålsparagraffen om at inddrage hensynet til åbenhed i etablering og udvikling af it-løsninger, da det er uholdbart, at it-systemerne i 2017 fortsat angives som begrundelse for afslag på dataudtræk.

Dataudtræk og ressourceforbruget

Bestemmelsen om dataudtræk omfatter en afvejning af hensynet mellem offentlighedens interesse i at få aktindsigt og myndighedens interesse i ikke at skulle bruge et uforholdsmæssigt ressourceforbrug på at udarbejde disse datasammenstillinger.

Spørgsmålet om myndighedernes ressourceforbrug i forbindelse med behandlingen af en anmodning om dataudtræk har i øvrigt givet anledning til fortolkningsmæssig usikkerhed. Det anføres nemlig, at det ikke er tilstrækkeligt klart, hvorvidt tidsforbruget alene skal relatere sig til selve den tekniske øvelse med at finde de elektroniske data og foretage sammenstillingen, eller om det også skal omfatte den tid, der går med at foretage de sagsbehandlingsskridt, som er nødvendige for at fastslå, om et dataudtræk indeholder oplysninger, der er omfattet af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser §§ 19-35.

Ser man på bestemmelsens ordlyd såvel i Offentlighedskommissionens lovudkast som i den vedtagne offentlighedslov, synes det kun at være den tid, der medgår til at foretage den tekniske sammenstilling samt en eventuel anonymisering (el. anden lignende bearbejdning), der kan indregnes i myndighedens ressourceforbrug. Dette afspejles ligeledes i bemærkningerne i Offentlighedskommissionens betænkning, idet disse relaterer sig til de rent tekniske udfordringer, der kan være forbundet med at foretage sammenstillingen.

Folketingets Ombudsmand har berørt spørgsmålet i bl.a. en sag om dataudtræk fra Moderniseringsstyrelsens indkøbsdata⁸, hvor det konstateres, at Offentlighedskommissionen ikke synes at have været fuldt opmærksom på problemstillingen i forhold til, hvorvidt der i opgørelsen af en myndigheds ressourceforbrug også kan medregnes den tid, der går med at foretage de sagsbehandlingsskridt, som er nødvendige for at fastslå, om et dataudtræk indeholder oplysninger, der er omfattet af offentlighedslovens §§ 19-35, herunder fx høring af relevante myndigheder eller virksomheder.

I den konkrete sag, når ombudsmanden frem til, at ”mest taler for” en udvidet fortolkning, hvor samtlige sagsbehandlingsskridt kan medregnes, og ombudsmanden kunne derfor ikke kritisere, at Moderniseringsstyrelsen vurderede, at de pågældende oplysningsskridt krævede flere ressourcer, end der kunne kræves efter § 11. Det bemærkes, at der i den konkrete sag, var tale om oplysninger fra mere end 53.000 leverandøraftaler fordelt på ca. 140 institutioner, som Moderniseringsstyrelsen i givet fald skulle indhente oplysninger om og vurdere i forhold til offentlighedslovens §§ 30, nr. 2 eller 31.

Denne fortolkningstvív gavner bestemt ikke muligheden for at foretage dataudtræk, og det er af samme grund nødvendigt at adressere problemstillingen som led i evalueringsprocessen. Danske Medier skal i den forbindelse kraftigt advare mod at fastslå en fortolkning, der medregner alle sagsbehandlingsskridt i beregningen af ressourceforbruget, idet dette vil medføre en klar og væsentlig begrænsning og i realiteten en udhuling af retten til dataudtræk. Går man denne vej i lovarbejdet vil man igen fjerne ét af de højt besunget ”fremskridt” i offentlighedsloven.

At få adgang til dataudtræk er ligeså værdifuld en aktindsigtsform, som den mere traditionel papirbaseret aktindsigt, og dette bør ikke bagatelliseres ved at fastslå yderligere krav til tidsforbruget end det, der oprindeligt var tænkt.

⁸ Folketingets Ombudsmand, sag nr. 16/01840, www.ombudsmanden.dk

Meroffentlighedsprincippet

Med vedtagelsen af den nye offentlighedslov blev der indført en pligt for myndighederne til af egen drift at overveje, hvorvidt der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser §§ 19-21, 23-35.

Dette var en ændring i forhold til den tidligere retstilstand, hvor myndigheder kunne (og burde) overveje det, men ikke var forpligtet hertil, medmindre ansøgeren specifikt anmodede herom.

Lovfæstelsen af denne forpligtelse blev i øvrigt lanceret som et af de fremskridt i den nye lov, der skal sikre større åbenhed i forvaltningen. Meroffentlighedsprincippet skulle bl.a. også kunne bruges i relation til ministerbetjeningsreglen, og give myndighederne anledning til at overveje, hvorvidt der alligevel kunne gives hel eller delvist aktindsigt.

Spørger man Danske Mediers medlemmer er svaret dog nedslående, idet medierne ikke oplever, at meroffentlighedsprincippet reelt har ført til yderligere åbenhed. Myndighederne er generelt gode til at overholde formalia, og de fleste afgørelser indeholder en omtale af meroffentlighedsprincippet, men svaret er oftest, at myndigheden ikke har fundet grundlag for at give meraktindsigt. I de forholdsvis sjældne tilfælde, hvor der bliver givet meraktindsigt, er der oftest tale om indsigt i ligegyldige akter fx en fremsendelsesmail, hvor indholdet eller en vedhæftet fil er fjernet.

I ministerbetjeningssager fører meroffentlighedsprincippet i henhold til Folketingets Ombudsmand kun til udlevering af dokumenter og oplysninger, som ikke kan antages at have særlig interesse for offentligheden.⁹

Sagsbehandlingsfristerne

Den nye offentlighedslov indførte en sagsbehandlingsfrist på syv arbejdsdage. Den nye sagsbehandlingsfrist adskiller sig således fra den tidligere lov, der blot fastsatte, at den aktindsigt-søgende havde krav på underretning, såfremt en afgørelse ikke kunne træffes inden 10 dage. I bemærkningerne til bestemmelsen fremgår det, at kravet om hurtig sagsbehandling anses som en *"væsentlig forudsætning for, at offentlighedsloven kan opfylde sin intention om, at medierne ved anvendelsen af loven skal have adgang til at orientere offentligheden om aktuelle sager, der er underbehandling i den offentlige forvaltning"*. Styrken i den nye bestemmelse ligger bl.a. i lovbemærkningerne, hvor kravet om hurtig sagsbehandling konkretiseres afhængig af sagsmængde og kompleksitet.

Danske Medier må dog konstatere, at det kniber gevaldigt for myndighederne at efterleve sagsbehandlingsfristen, der meget ofte strækker sig langt ud over de fastsatte syv arbejdsdage, uanset at der ikke er tale om komplicerede eller omfangsrige sager. Forventningen om,

⁹ Folketingets Ombudsmands egen drift undersøgelse om ministerbetjening og meroffentlighed, 5. oktober 2016 /2016-43.

at antallet af aktindsigtssager, hvor syv dagsfristen ikke kan overholdes, skal være undtagelsen og ikke hovedreglen, ses desværre ikke at holde stik.¹⁰ Dette er en meget kedelig tendens, idet myndighedernes langtrukne sagsbehandling ofte resulterer i, at sagerne mister deres aktualitet og gør aktindsigten nytteløs. Flere medier giver også udtryk for, at de ofte overvejer, hvorvidt det giver mening at bruge kræfter på at søge aktindsigt, mens andre oplyser, at de efter at have ventet flere uger eller måneder, frafalder deres ansøgninger, da sagen ikke længere er aktuel.

At myndighederne har svært ved at overholde rimelige sagsbehandlingstider er dog ikke noget nyt. Dette var også tilfældet efter den tidligere offentlighedslov. Danske Medier skal dog advare kraftigt imod løsninger, der har til formål at udvide den nuværende sagsbehandlingstid, da det er af afgørende betydning for offentlighedsprincippet og mediernes mulighed for at dække samfundsmæssige sager, at der gives aktindsigt, mens de pågældende sager fortsat er aktuelle. Dertil kommer, at præciseringerne i lovbemærkningerne er både velovervejede og rimelige og ikke udelukker mulighed for en længere sagsbehandlingstid i komplicerede eller omfattende sager.

Danske Medier skal i stedet anbefale, at de offentlige myndigheder lader sig inspirere af de gode erfaringer, som Udenrigsministeriet har gjort ved at oprette en samlet enhed i ministeriet, der står for at behandle alle ministeriets anmodninger om aktindsigt. Erfaringerne fra oprettelsen af et decideret aktindsigtskontor har indtil videre været meget positive og giver sig udslag i en mere homogen sagsbehandling og ikke mindst i, at sagsbehandlingstiderne forkortes. Et yderligere argument for at oprette en samlet aktindsigtsenhed er, at man samler ekspertisen og derved minimere åbenlyse fejl, herunder fx fejlfortolkninger af anvendelsesområdet for lovens §§ 30-33, der til trods for, at der ikke er tale om nye bestemmelser, fortsat synes at volde vanskeligheder.

Danske Medier står naturligvis til rådighed, såfremt en uddybning af foreningens synspunkter ønskes. Henvendelse kan rettes til undertegnede på tlf. 3397 4000 eller e-mail cm@dan-skemedier.dk.

Med venlig hilsen

Danske Medier



Christina Mary Moshøj
Seniorkonsulent, cand.jur.

¹⁰ "Ministerier er fire gange som lang tid om at besvare aktindsigter som fristen diktere", Ulrik Dahlin, Information, 21. marts 2016