

Lovforslag nr. L 181. Fremsat den 11. marts 1997 af Margrete Auken (SF), Anne Bastrup (SF), Aage Frandsen (SF), Steen Gade (SF) og Anni Svanholt (SF)

## Forslag

til

### Lov om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen

(Anvendelsesområde, journal- og postlister)

#### § 1

I lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen, som senest ændret ved § 6 i lov nr. 504 af 30. juni 1993, foretages følgende ændringer:

1. I § 1 indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»Stk. 2. Loven gælder også for selskaber, foreninger og fonde m.v., hvor statslige, kommunale eller andre offentlige forvaltninger har bestemmende indflydelse gennem driftsoverenskomst om løsningen af offentlige opgaver, gennem ejerskab eller gennem udpegning af bestyrelsesmedlemmer, der er undergivet instruktionsadgang fra en offentlig forvaltning.«

Stk. 2 og 3 bliver herefter stk. 3 og 4.

2. § 2, stk. 2, ophæves.

3. Efter § 3 indsættes som ny paragraf:

»§ 3 a. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne forvaltningsmyndigheder eller sagsområder undtages fra adgangen til aktindsigt i journallister og postlister, jf. § 6 a.«

4. I § 5, stk. 1, indsættes efter nr. 2 som nyt nummer:

»3) elektronisk adgang til journallister og postlister, jf. §§ 6 a og 6 b.«

5. I § 5, stk. 2, indsættes efter »som nævnt i stk. 1, nr. 2« ordene: », jf. også § 6 b«.

6. I kapitel 2 indsættes efter § 6:

#### »Journallister og postlister

§ 6 a. Dokumenter, der er indkommet til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed, og som indgår i en administrativ sagsbehandling, skal snarest og senest den efterfølgende arbejdsdag registreres i en fortegnelse over de dokumenter, der vedrører den pågældende sag (journalliste).

Stk. 2. Ind- og udgående post skal senest den efterfølgende arbejdsdag registreres i en fortegnelse over de dokumenter, der den pågældende dag er indgået til og udgået fra forvaltningsmyndigheden (postliste).

Stk. 3. Journallisten, jf. stk. 1, og postlisten, jf. stk. 2, skal indeholde

- 1) dato for dokumentets indgåelse, oprettelse og ekspedition,
- 2) journalnummer eller anden betegnelse,
- 3) oplysninger om, hvor dokumentet stammer fra, og i givet fald hvortil det er ekspederet,
- 4) kort beskrivelse af den sag, som henholdsvis journallisten og det enkelte dokument på postlisten angår.

Stk. 4. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne forvaltninger, sagsområder eller arter af dokumenter undtages for registreringspligt, jf. stk. 1 og 2.

## F. t. l. vedr. offentlighed i forvaltningen

§ 6 b. Ved førelsen af journallister og postlister, jf. § 6 a, har forvaltningsmyndigheden pligt til at gøre brug af elektronisk databehandling.«

7. I § 10, nr. 2, indsættes efter »ministerier« ordene: », direktorater og styrelser«.

8. I § 13 indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:  
»Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 1, nr. 2, gælder ikke dokumenter, der vedrører Den Europæiske Union.«

9. I § 15 indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:  
»Stk. 3. I de tilfælde, hvor ingen myndighed er klageinstans, jf. stk. 2, kan afgørelser om aktindsigtsspørgsmål vedrørende de i § 1, stk. 2-4, omhandlede myndigheder og organisationer m.v. påklages til indenrigsministeren.«

Stk. 3 bliver herefter stk. 4.

## § 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. oktober 1997. § 1, nr. 4 og 5, samt den ved § 1, nr. 6, indsatte § 6 b træder dog først i kraft den 1. januar 2000 og har virkning for journallister og postlister, der udarbejdes efter denne dato.

Stk. 2. Adgangen til aktindsigt efter § 1, nr. 1, gælder ikke for dokumenter, der er udfærdiget af eller indkommet til de i bestemmelsen nævnte selskaber, foreninger og fonde m.v. før lovens ikrafttræden.

Stk. 3. Bestemmelsen i § 1, nr. 8, omfatter alle dokumenter vedrørende Den Europæiske Union, uanset hvornår dokumenterne er udfærdiget.

## Bemærkninger til lovforslaget

### Almindelige bemærkninger

1. Offentlighed i forvaltningen tjener to hovedformål:

- 1) Offentlighed i forvaltningen er med til at skabe og vedligeholde interessen for offentlige anliggender og styrker mulighederne for at diskutere sager og tage stilling.
- 2) Offentlighed giver borgerne mulighed for at kontrollere forvaltningens oplysninger, vurderinger og beslutninger.

Offentlighed i forvaltningen er dermed en afgørende forudsætning for et levende folkestyre. Formålet med lovforslaget er at styrke denne forudsætning.

2. Siden den seneste større revision af offentlighedsbestemmelserne med vedtagelsen af den nugældende lov fra 1985 er der sket væsentlige ændringer i den offentlige forvaltning, som betyder, at offentlighedens adgang til indsigt i forvaltningen er blevet svækket. Offentlighedsloven er blevet udhulet, idet en række offentlige opgaver er blevet overdraget til organer, der ikke er omfattet af loven, dels til en lang række halvoffentlige organer, dels til Den Europæiske Union. Det er på tide, at offentlighedsloven bliver ajourført og dermed tager højde for disse væsentlige ændringer i organisatoriske forhold og politiske beslutningsprocesser. I forbindelse med ret til aktindsigt hos halvoffentlige organer må indføres en klageadgang, der kan sikre reglernes effektivitet.

Offentlighedens ret til aktindsigt forudsætter, at borgerne får kendskab til sager, som de kan have interesse i. Mange sager kommer i dag ikke til offentlighedens kendskab eller kommer det først på et sent tidspunkt. Det vil derfor have stor praktisk betydning for offentlighedsprincippet, hvis borgerne sikres mulighed for at få kendskab til sagerne. Til dette formål kan informationsteknologien være et nyttigt redskab.

Endelig er der god grund til at fjerne den generelle undtagelse i offentlighedsloven, som vedrører sager om lovgivning, indtil lovforslag er fremsat for Folketinget.

Det er vigtigt at værne om offentlighedsloven, så den kan fungere som borgernes redskab til indsigt i

forvaltningen. Alle regler om offentlighedens ret til aktindsigt bør fremgå af offentlighedsloven. Det sikrer borgerne det bedste overblik, og det sikrer i øvrigt også den bedste behandling i Folketinget. Det er f.eks. uheldigt, at undtagelser fra offentlighedsprincippet i de senere år er blevet gennemført ved regler i andre love, f.eks. loven om DR og TV 2, loven om PostDanmark og den kommunale styrelseslov. Forslagsstillerne lægger således vægt på, at nye regler placeres i offentlighedsloven og ikke f.eks. i loven om de statslige aktieselskaber m.v.

Lovforslaget er i let revideret form en genfremsættelse af lovforslag nr. L 194, folketingsåret 1995-96 (Folketingets forhandlinger side 3283, 4085 og till. A side 3761) og skal ses i forlængelse af tidligere initiativer fra Socialistisk Folkeparti med henblik på at styrke offentlighedsprincippet. Det drejer sig om lovforslag nr. L 110 om postlister, folketingsåret 1989-90 (Folketingets forhandlinger spalte 3950, 4792 og till. A 2765), forslag til folketingsbeslutning om offentlighed i EF-anliggender, jf. beslutningsforslag nr. B 3, folketingsåret 1989-90 (Folketingets forhandlinger spalte 279, 2628, 9044, 9045, 9716, till. A 831, till. B 1097 og till. C 739), som bl.a. pålagde regeringen at fremsætte det lovforslag, der førte til vedtagelsen af lov nr. 347 af 6. juni 1991 om aktindsigt i EF-sager, jf. lovforslag nr. L 92, folketingsåret 1990-91, 2. samling, (Folketingets forhandlinger spalte 1021, 1769, 6183, 6535, till. A 2105 og till. B 747), forslag til folketingsbeslutning om offentlighed ved halvoffentlige selskaber m.v., jf. beslutningsforslag nr. B 50, folketingsåret 1992-93 (Folketingets forhandlinger spalte 4375, 5994 og till. A 6129) og forslag til folketingsbeslutning om indførelse af postlister og journalister, jf. beslutningsforslag nr. B 60, folketingsåret 1994-95 (Folketingets forhandlinger side 3006, 3636 og till. A 2129).

3. Offentlighedsloven gælder som udgangspunkt for den offentlige forvaltning. Dette begreb er udtryk for en organisatorisk afgrænsning, som omfatter statslige og kommunale myndigheder samt en række råd, nævn, kommissioner, skolebestyrelser m.v.

Ved loven fra 1985 blev kommunale fællesskaber betraget som offentlige forvaltninger, og de store

forsyningselskaber inden for el, naturgas og varme blev udtrykkelig omfattet. I øvrigt falder selskaber generelt uden for offentlighedsloven uanset graden af offentlig indflydelse. F.eks. er Ørestadsselskabet og Bælt Holding (Broselskaberne) ikke omfattet af offentlighedsloven.

Ifølge bemærkningerne til 1985-loven skal selvejende institutioner, foreninger m.v. anses for offentlig forvaltning, hvis de »udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og dermed er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol«. Selvejende institutioner på bistandslovens område blev udtrykkelig karakteriseret som offentlig forvaltning; på andre områder er det ofte særdeles tvivlsomt, om en institution kan karakteriseres som offentlig forvaltning. Folketingets Ombudsmand har f.eks. antaget, at Dansk Flygtningehjælp ikke hører til den offentlige forvaltning. Justitsministeriet har f.eks. antaget, at Danida Fellowship Center, som er en privat oprettet selvejende institution, hører til den offentlige forvaltning. I ombudsmandens og Justitsministeriets praksis foretages en samlet vurdering af det offentliges indflydelse på institutionen, hvor der lægges vægt på en række momenter. Retsstillingen er uklar, og der er derfor betydelig usikkerhed vedrørende mange institutioner.

Offentlighedsloven indeholder i § 1, stk. 3, en bemyndigelse til vedkommende minister, hvorefter denne kan bestemme, at selskaber m.v. skal omfattes af reglerne, forudsat at deres udgifter overvejende dækkes af offentlige midler eller de ved lov eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens eller en kommunes vegne. Bemyndigelsen er så vidt vides kun benyttet til at sikre, at sager om tilskud til læplantning er omfattet af offentlighedsprincippet. I øvrigt vil mange vigtige halvoffentlige selskaber m.v. ikke kunne rubriceres under bemyndigelsens kriterier.

SF's lovforslag sikrer, at offentlighedsreglerne bliver gældende for halvoffentlige organer, hvor det offentlige har bestemmende indflydelse. SF's forslag anfægter ikke, at der gælder forskellige organisatoriske principper i og uden for det offentlige, f.eks. med hensyn til bevillinger og ledelse, men forslaget sikrer som nævnt offentlighedsprincippet, når det offentlige har bestemmende indflydelse. Forslaget er beslægtet med den regel, som den svenske riksdag i 1993-94 satte ind i den svenske sekretesslov. Ifølge denne ændring gælder offentlighedsreglerne i Sverige også for: »aktiebolag, handelsbolag, økonomiske foreninger og stiftelser där kommuner eller landsting utöver ett rättsligt bestämmande inflytande«.

4. Mange opgaver, der tidligere blev varetaget på nationalt plan, er i de senere år delvis overgået til

behandling og beslutning i Den Europæiske Union. Det har betydet, at offentlighedens adgang til indsigt i væsentlige sagsområder er blevet udhulet. Dokumenter, der udveksles mellem nationale myndigheder og EU-organer, herunder udvalg og komiteer, der behandler EU-anliggender, kan undtages fra aktindsigt og bliver undtaget i højere grad end dokumenter, der indgår i sager, der behandles og besluttes på nationalt plan.

Indtil 1991 indeholdt offentlighedsloven en generel undtagelse for »dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-vedtagelser, eller som vedrører spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler«. Denne undtagelse blev på SF's initiativ ophævet ved lov nr. 347 af 6. juni 1991. Denne ophævelse har dog langtfra medført almindelig åbenhed om EU-dokumenter.

Danmark arbejder for at skabe mere åbenhed i EU's organer. Det vil være i god tråd med denne indsats, hvis Danmark indfører almindelig åbenhed om EU-dokumenter. Det kræver, at man ophører med at betragte EU-stof som et udenrigspolitisk anliggende. I betragtning af, at op mod hver anden dansk lov påvirkes af direktiver eller forordninger i EU, og at mange andre sager påvirkes af beslutninger i EU-organer, er det vigtigt med almindelig åbenhed i Danmark om EU-dokumenter. EU har fået så stor en rolle, at det er helt ude af proportion at betragte sager, der behandles i EU-regi, som udenrigspolitiske anliggender. De fleste EU-sager handler om forhold, der indtil for få år siden var rent nationale anliggender, og derfor bør disse sager med hensyn til offentlighed betragtes på linje med sager, der behandles og besluttet ved danske myndigheder. Som et absurd eksempel på manglende åbenhed kan nævnes de hemmelige ministerrådsprotokoller om forbehold og fortolkninger i forbindelse med vedtagelse af direktiver.

Spørgsmålet om aktindsigt hos danske myndigheder, der ligger inde med EU-dokumenter, skal afgøres efter danske regler, og det har derfor betydning at ændre den danske offentlighedslov, så det kan sikres, at EU-dokumenter ikke undtages som udenrigspolitiske anliggender. Der er desværre tendenser til, at EU-retlige principper om fortrolighed også tillægges betydning ved anvendelsen af de nationale regler. Det må så vidt muligt undgås, og lovforslaget tilsigter at bidrage hertil. Det må understreges, at danske myndigheder ved vurderingen af konkrete anmodninger om aktindsigt ikke skal tænke som et EU-organ, men handle ud fra et almindeligt »ihænde-haverprincip«. Det må ligeledes understreges, at Rådets og Kommissionens såkaldte adfærdskodeks

vedrørende offentlighed har en intern, ikke-bindende karakter, og at de derfor ikke kan medføre begrænsninger i det danske offentlighedsprincip.

Det nye EU-medlemsland Sverige har klart taget føringen med hensyn til åbenhed om EU-sager. Den svenske regering offentliggør f.eks. oversigter over al post til og fra EU's institutioner i en central database (EU-Dia), således at interesserede borgere kan danne sig et samlet overblik over brevvekslingen mellem de svenske myndigheder og EU's institutioner. Danmark kan med vedtagelse af dette lovforslags tilføjelse til § 13 sammenholdt med forslaget om indførelse af journal- og postlister bringe sig i front.

5. Erfaringerne med offentlighedsloven har vist, at den ikke i tilstrækkelig grad sikrer, at offentligheden får kendskab til dokumenter, som der er ret til indsigt i. Folketinget har ved flere lejligheder på SF's initiativ drøftet forslag, som skulle sikre borgerne bedre muligheder for at udnytte reglerne om offentlighed i forvaltningen. SF fremsatte forslag om postlister i forbindelse med behandlingen af forslaget til den nye offentlighedslov i 1985 og ved lovforslag nr. L 110 i folketingsåret 1989-90. Ved beslutningsforslag nr. B 60 i folketingsåret 1994-95 har SF fremsat forslag om indførelse af postlister og journallister. SF forsøger igen med dette lovforslag og kan støtte forslaget med en række nye oplysninger og argumenter, hvoraf nogle er tilvejebragt i forbindelse med Folketingets Retsudvalgs behandling i foråret 1995 af beslutningsforslag nr. B 60.

Gennemførelse af forslagene om journallister og postlister vil medføre, at offentligheden kan få kendskab til - og dermed mulighed for over for den pågældende myndighed at anmode om aktindsigt i - en række sager og dokumenter, hvis eksistens der ellers ikke ville være kendskab til. Det kan ikke mindst styrke pressens muligheder.

Lovforslaget vil sikre, at Danmark lever op til Europarådets rekommandation fra 1981 om offentlighed i forvaltningen (No R (81) 19), herunder anbefalingen om »effektive og passende midler til at sikre adgangen til information«.

Forskningsministeriet har øjnene åbne for de nye muligheder, som informationsteknologien giver. Ministeriets publikation »Elektronisk dokumenthåndtering og forvaltningsregler«, juni 1996, peger blandt andet på muligheden for, at en myndighed stiller postlister til rådighed for offentligheden via en »home page« på Internettet.

SF's forslag om post- og journallister betyder naturligvis ikke, at offentlighedslovens undtagelser ophæves. Undtagelsen om private forhold, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, vil f.eks. fortsat gælde, og den betyder, at personidentifikation i visse sager ikke må

fremgå af de offentligt tilgængelige lister. På nogle sagsområder kan der være behov for en generel undtagelse fra ordningen; det er der taget højde for i lovforslaget ved en bemyndigelse til ministeren (lovforslagets § 3 a).

Det kunne overvejes at placere regler om journal- og postlister i forvaltningsloven, fordi de er vigtige for den almindelige sagsbehandling. Under hensyn til, at offentlighedens ret til indsigt i journal- og postlister er central, foreslås reglerne indsat i offentlighedsloven. Det er ud fra lignende betragtninger, at reglen om notatpligt i sin tid blev placeret i offentlighedsloven.

Nogle forvaltninger fører hverken journal eller anden form for ordnede optegnelser over, hvilke dokumenter der hører til en sag. Det medfører dels stor usikkerhed over, om der faktisk bliver givet aktindsigt i alle relevante dokumenter, dels tager det uforholdsmæssigt lang tid at finde dokumenterne frem. Fra tid til anden åbenbares decideret rod i forbindelse med offentlig forvaltning; se f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning fra 1993 - sag nr. 21-3 - vedrørende færgerne »Ask« og »Urd«. Denne sag afslørede, at DSB's arkivering var særdeles mangelfuld. Ombudsmanden anførte: »Det forhold, at en myndighed undlader at foretage en samlet registrering af de dokumenter, der hører til en sag, kan således indebære en ikke uvæsentlig forringelse af borgernes retsstilling efter offentlighedsloven, bl.a. i tidsmæssig henseende. Hertil kommer, at der under forhold, hvor der ikke er overblik over, hvor sagens dokumenter befinder sig, også i andre henseender kan være risiko for, at myndighedens arbejde ikke bliver udført på fuldt betryggende måde.«

Ifølge Folketingets Ombudsmand bør offentlige myndigheder foretage journalisering efter principperne om god forvaltningsskik. Justitsministeren har med henvisning hertil anført, at der ikke er behov for en særlig lovbestemmelse om offentlige myndigheders journaliseringspligt, og ministeren tilføjer, at Folketinget har undladt at lovgive om andre forvaltningsretlige spørgsmål, der hører til god forvaltningsskik, jf. justitsministerens svar af 31. marts 1995 på spørgsmål nr. 3 vedrørende B 60 (B 60, folketingsåret 1994-95, bilag 3). Det er korrekt, men der kan på den anden side også henvises til, at Folketinget i forvaltningsloven ved lov har fastsat en række vigtige regler, som tidligere alene hørte under begrebet god forvaltningsskik, f.eks. reglerne om partshøring og begrundelse. Reglen om notatpligt i offentlighedsloven er ligeledes en konkretisering af god forvaltningsskik. Lovregler har klart større gennemslagskraft, og lovregler kan - til forskel fra principper om god forvaltningsskik - håndhæves af de tilsyns- og

klageinstanser, der kun fører legalitetskontrol, f.eks. det almindelige kommunaltilsyn (tilsynsråd og Indenrigsministeriet).

Vedrørende anvendelsen af postlister ved offentlige myndigheder er der under behandlingen i Folketingets Retsudvalg af SF's beslutningsforslag nr. B 60 samlet en række oplysninger, jf. justitsministerens svar af 31. marts og 23. juni 1995 på spørgsmål nr. 1-3 og 7-8 vedrørende B 60 (B 60, folketingsåret 1994-95, bilag 3 og 7). Kun få ministerier oplyser, at de i dag udarbejder postlister, og i så fald sker det kun til internt brug. På spørgsmål fra Kommunernes Landsforening har 79 kommuner oplyst, at de udarbejder postlister (for de flestes vedkommende elektronisk), mens 97 har oplyst, at de ikke gør. I en skrivelse fra 1991 har Kommunernes Landsforening oplyst, at 14 kommuner benytter åbne postlister; i dag er tallet, så vidt vides, oppe på 25 kommuner. Et par af disse kommuner - Thyholm og Nordborg - har i 1990 givet detaljerede beskrivelser af fremgangsmåden ved åbne postlister, og begge kommuner anfører, at tidsforbruget er minimalt. I modsætning hertil forudser en række ministerier, at postlister - og især åbne - vil kræve en meget stor arbejdsindsats. Der er dog også nogle statslige myndigheder, der har positive erfaringer med postlister og beskriver arbejdsindsatsen som meget lille, f.eks. Hendes Majestæt Dronningens Adjudantstab, Statens Luftfartsvæsen og Tilsynet med Privatbanerne.

En undersøgelse foretaget af tidsskriftet Danske Kommuner i 1996 viser, at én ud af otte kommuner i dag fører åbne postlister. Ifølge kommunernes egne oplysninger til undersøgelsen bruger de i gennemsnit 5,5 timer om ugen på at udarbejde postlister - her er både kommuner med interne og kommuner med åbne postlister medregnet.

Det fremgår af beretningen fra Folketingets Ombudsmand fra 1994 (side 79), at Justitsministeriet og Finansministeriet har haft den opfattelse, at borgerne ikke havde ret til aktindsigt i postlister ifølge den nuværende offentlighedslov. Justitsministeriets Lovafdeling har anført den meget besynderlige begrundelse, at en almindelig adgang til postlister ville kunne føre til, at journalister og andre ville kunne få mulighed for at identificere sager, som de ellers ikke ville have kendskab til. Ministerierne har åbenbart haft den opfattelse, at det skulle være så svært som muligt at udnytte offentlighedsprincippet. Ombudsmanden fastslår i sin udtalelse, at de postlister, der faktisk udarbejdes i dag, er omfattet af offentlighedsprincippet. Den omstændighed, at der ikke i dag gælder en pligt til at føre postlister, kan naturligvis ikke føre til, at lister, der faktisk føres, er undtaget. Det fremgår af Landbrugs- og Fiskeriministeriets

skrivelse til Folketingets Retsudvalg i foråret 1995 (B 60, folketingsåret 1994-95, bilag 7), at dette ministerium fortsat lever i en vildfarelse på dette punkt. De holdninger, der herved er kommet til udtryk fra ministerier, understreger, hvor vigtigt det er at gennemføre lovregler om journal- og postlister.

6. Det er vigtigt, at alle synspunkter kan komme frem i en lovgivningsproces og gerne så tidligt som muligt. Det er ikke mindst vigtigt for Folketinget, at forskellige oplysninger og vurderinger kommer frem så tidligt som muligt. Det er derfor på tide at ophæve den generelt formulerede undtagelse i offentlighedsloven for sager om lovgivning, der gælder, indtil lovforslag er fremsat for Folketinget. Indtil dette tidspunkt giver bestemmelsen faktisk mulighed for at undtage f.eks. betænkninger og andre sagkyndige udtalelser, synspunkter fra interesseorganisationer f.eks. Kommunernes Landsforening m.fl. Om denne undtagelse har professor Lars Nordskov Nielsen anført, at den »er i hvert fald ikke godt stemmende med ellers anerkendte demokratiske forestillinger om værdien af offentlig information og debat som grundlag for væsentlige politiske beslutninger« (Juristen, maj 1992).

SF's lovforslag betyder, at lovforberedelse bringes på linje med andre sager. Den del af forberedelsen, der foregår i et ministerium, ved brevveksling mellem ministerier eller på møder mellem ministre, kan undtages. Samtidig præciseres det i § 10, nr. 2, at også brevveksling mellem ministerier, direktorater og styrelser undtages. Den del af lovforberedelsen, der foregår ved andre eksterne aktiviteter, herunder betænkninger, henvendelser fra organisationer m.v., skal være offentligt tilgængelig. Det er uacceptabelt med en generel undtagelse fra offentlighedsprincippet vedrørende forberedelse af lovgivning; der er tværtimod et stort behov for, at offentligheden på et tidligt tidspunkt kan blande sig.

7. Den nugældende offentlighedslov omfatter større selskaber m.v., jf. § 1, stk. 2. Borgere, der ikke er tilfredse med disse selskabers forvaltning af offentlighedslovens regler, er for hovedparten af de nævnte selskabers vedkommende henvist til at rejse sag ved domstolene, idet der ikke findes nogen administrativ klageadgang. Det tager meget lang tid at få behandlet en sag ved domstolene, og der er således grund til at indføre en administrativ klageadgang, som både kan gælde for de nævnte selskaber og for de øvrige halvoffentlige organer, som foreslås omfattet af offentlighedsloven.

Det foreslås, at Indenrigsministeriet bliver klageorgan for disse klagesager. Baggrunden er, at det er hensigtsmæssigt at samle disse klagesager ét sted, at de fleste halvoffentlige organer har tilknytning til

kommunerne, og at Indenrigsministeriet som øverste tilsynsmyndighed for kommunerne har faglig ekspertise med hensyn til legalitetskontrol.

*Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

*Til § 1*

Til nr. 1

Mange opgaver, der tidligere blev varetaget af staten eller kommuner, er i de senere år overladt til halvoffentlige selskaber, fonde m.v., som ikke er omfattet af loven om offentlighed i forvaltningen. Tendensen til at placere opgaver i organisatoriske rammer uden for den offentlige forvaltning ser ud til at fortsætte.

Det er ikke acceptabelt, at offentlighedsloven kan sættes ud af spillet blot som følge af organisatoriske ændringer, der indebærer, at en opgave henlægges til et organ, der formelt ikke er offentlig forvaltning, men hvor den bestemmende indflydelse fortsat er hos et eller flere offentlige organer.

Bestemmende indflydelse til en eller flere offentlige myndigheder betyder, at der er mulighed for direkte eller indirekte styring fra en eller flere ministre eller kommunalbestyrelser. Det anføres f.eks. i rapporten »Erfaringer med statslige aktieselskaber« (november 1993), at »vedkommende minister har instruktionsbeføjelser over for statsansatte, der varetager bestyrelsesposter i statslige aktieselskaber i kraft af statens stemmer på en generalforsamling.« Når en kommunalbestyrelse har overladt kommunale opgaver til et selskab, fond m.v., kan kommunalbestyrelsen ifølge den kommunale styrelseslovs § 68 a meddele instrukser til bestyrelsesmedlemmer, den har udpeget. En enkelt kommunalbestyrelse må ifølge den kommunale styrelseslov ikke udpege et flertal af medlemmerne i en sådan bestyrelse, men ved et samarbejde, hvor flere kommuner indgår, kan et flertal være kommunalt udpegede.

Det kan forekomme tilfældigt, at et såkaldt kommunalt fællesskab er omfattet af offentlighedsloven, mens et andet selskab ikke er omfattet, selv om det har driftsoverenskomst med kommuner og et flertal af bestyrelsesmedlemmerne er kommunalt udpegede. Det kan også forekomme tilfældigt, at selvejende institutioner, der har driftsoverenskomst med en kommune på bistandslovens område, generelt er omfattet af offentlighedsloven, mens selvejende institutioner med driftsoverenskomster på andre områder ofte ikke er omfattet.

I det omfang et dokument vedrørende et halvoffentligt organ er til stede i et ministerium eller en kommune, vil det være omfattet af offentlighedslo-

ven, men det dækker ikke altid behovet for offentlighed. Det kan være mere eller mindre tilfældigt, om vigtige dokumenter kun er til stede i det halvoffentlige organ eller de også findes hos ministeriet eller kommunen.

Der er gode grunde til at få fastlagt offentlighedslovens anvendelsesområde, således at offentlighedens ret til indblik ikke kan sættes ud af kraft ved formelle ændringer af organisatoriske forhold. Det afgørende skal ifølge lovforslaget være, om offentlige myndigheder har bestemmende indflydelse, uanset om aktiviteten foregår i traditionelt offentligt regi eller i halvoffentligt regi.

Den eksisterende lov anvender begrebet forvaltningsmyndighed om de forvaltninger, institutioner, selskaber m.v., der er omfattet af loven. I lovforslaget videreføres dette begreb om de organer, loven omfatter.

Offentlighedslovens almindelige undtagelser betyder bl.a., at oplysninger om produktions- og forretningshemmeligheder er undtaget fra aktindsigt. Dette gælder også oplysninger om egne produktions- og forretningsforhold i et selskab, hvor det offentlige har bestemmende indflydelse, og som derfor efter lovforslaget vil være omfattet af offentlighedsloven, såfremt selskabet arbejder i direkte konkurrence med andre, f.eks. Post Danmark, men ikke Ørestads-selskabet eller Broselskabet.

Med den foreslåede udvidelse af offentlighedslovens anvendelsesområde kan hovedparten af særloven om aktindsigt i miljøoplysninger (lov nr. 292 af 27. april 1994) ophæves. Denne lov blev vedtaget på baggrund af Rådets direktiv nr. 90/313 om fri adgang til miljøoplysninger, EF-Tidende 1990 L 158 side 56. Direktivet foreskriver (art. 6), at virksomheder, der er underlagt offentlig kontrol, omfattes af direktivet. En væsentlig grund til, at særloven måtte vedtages, var, at den gældende offentlighedslov ikke omfatter halvoffentlige organer, hvor det offentlige har bestemmende indflydelse.

Bestemmelsen angiver tre former for bestemmende indflydelse:

- a) Driftsoverenskomst med en eller flere offentlige forvaltninger om løsningen af offentlige opgaver. Driftsoverenskomst indebærer, at det offentlige har afgørende indflydelse på aktiviteten, og det kan ofte være vanskeligt at skelne den fra tilsvarende aktiviteter, som foregår på offentlige institutioner. På bistandslovens område er institutioner med driftsoverenskomst allerede omfattet af offentlighedsloven.
- b) Bestemmende indflydelse gennem ejerskab opnås, når offentlige myndigheders ejerandel enkeltvis eller tilsammen udgør over halvdelen.

Undtagelsesvis kan bestemmende indflydelse være sikret ved mindre ejerandel i kraft af særlig aftale f.eks. aktionæraftale. Statslige aktieselskaber, som ifølge den ændring af aktieselskabsloven, der blev vedtaget i juni 1995, jf. lov nr. 365 af 14. juni 1995, er selskaber, hvor staten har samme forbindelse til selskabet, som et moderselskab har til et datterselskab, vil være omfattet. Datterselskaber omfattes ifølge sagens natur også af bestemmelsen. Ellers kunne man komme i den absurde situation, at offentligheden havde ret til indsigt i et mindre interessant holdingselskab, men ikke i interessante driftsselskaber.

- c) Bestemmende indflydelse gennem instruktionsadgang opnås, når over halvdelen af bestyrelsesmedlemmerne i et organ er udpeget som repræsentanter for offentlige myndigheder. For halvoffentlige organer i tilknytning til kommuner er der i den kommunale styrelseslovs § 68 a givet nærmere bestemmelser om instruktionsadgang.

Til nr. 2 og 7

Ophævelsen af § 2, stk. 2, betyder, at sager om forberedelse af lovgivning ikke længere generelt kan undtages fra offentlighed, indtil lovforslag er fremsat for Folketinget, eller hvis lovforslag aldrig bliver fremsat.

For så vidt angår påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen, hvor der kan være særlige beskyttelseshensyn i forberedelsesfasen, kan dokumenter fortsat undtages ifølge offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 4.

Den særlige undtagelse vedrørende brevveksling mellem ministerier om lovgivning ifølge offentlighedslovens § 10, nr. 2, vil ligeledes fortsat gælde. Samtidig præciseres det i § 10, nr. 2, at undtagelsen også omfatter brevveksling mellem direktorater og styrelser.

Undtagelsen vedrørende interne arbejdsdokumenter gælder ligeledes.

Til nr. 3

Bestemmelsen foreslår, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren ved bekendtgørelse skal kunne fastsætte undtagelser for indsigten i journal- og postlister. Undtagelser kan fastsættes for forvaltninger eller sagsområder, der ikke har væsentlig samfundsmæssig interesse. Undtagelserne skal udformes, så det præcis fremgår, hvilke forvaltninger og sagsområder der undtages.

Til nr. 4 og 5

Ændringerne er en konsekvens af den foreslåede formulering af § 6 b.

Til nr. 6

Bestemmelsen i § 6 a anvender det dokumentbegreb, som kendes fra lovens § 4, stk. 1. Reklamer og lignende, som sendes til forvaltninger, falder klart udenfor. En folder, der anvendes som debatoplæg, kan ligeledes falde udenfor, jf. beretningen fra Folketingets Ombudsmand 1994 side 95. Der henvises i øvrigt til den forvaltningsretlige litteratur vedrørende dokumentbegrebet.

Journallisten i stk. 1 er knyttet til den enkelte sag. Postlisten i stk. 2 indeholder en samlet registrering af ind- og udgående post ved forvaltningen.

Registreringen i journallisten skal så vidt muligt foretages samme dag, dokumentet indgår eller oprettes, og senest den efterfølgende arbejdsdag. Registreringen af udgående post i postliste kan tilrettelægges, så den rutinemæssigt foretages den efterfølgende arbejdsdag, således at det kan sikres, at modtageren får skrivelsen inden eller samtidig med offentliggørelsen af postlisten.

Journaliseringspligt har til formål at sikre myndighederne overblik over, hvilke dokumenter en sag indeholder, bl.a. således at anmodninger om aktindsigt i den pågældende sag kan behandles korrekt. En journaliste knytter sig således til den enkelte sag. Til forskel herfra angår postlister alle sager ved en myndighed. I en postliste registreres myndighedens ind- og udgående post.

Kommunernes Landsforening og nogle ministerier anførte i forbindelse med behandlingen af beslutningsforslag nr. B 60 (jf. B 60, folketingsåret 1994-95, bilag 3 og 7), at tidsforbruget ved at udarbejde åbne postlister vil blive væsentlig større. Argumentet herfor er, at der i givet fald skal foretages en konkret vurdering af hvert enkelt dokument med henblik på at sikre, at postlisten ikke indeholder fortrolige oplysninger. Dette lovforslag er udformet på linje med den svenske ordning, og der skal netop ikke foretages en frasortering af fortrolige sager. Tværtimod er det vigtigt, at postlisten - som i Sverige - giver adgang til at få kendskab til et dokument, selv om indholdet er fortroligt. Det forudsætter naturligvis, at postlisten rutinemæssigt udarbejdes, så den ikke i sig selv røber fortrolige oplysninger. Den konkrete vurdering af mulige undtagelser fra aktindsigt skal således først foretages, når der anmodes om indsigt i dokumenter.

Registreringspligten for dokumenter gælder, uanset hvilken teknik der er benyttet ved produktion og formidling, f.eks. elektronisk post og telefax.

Ifølge stk. 4 kan vedkommende minister ved bekendtgørelse fastlægge undtagelser fra registreringspligten. Undtagelser kan f.eks. fastsættes ved institutioner, som hverken træffer afgørelser som myndig-



hed eller på anden måde har væsentlig samfundsmæssig interesse. Bekendtgørelserne skal udformes, således at undtagelser præcist angiver, hvilke forvaltninger, sagsområder eller dokumenttyper der fritages.

Offentligheden har ret til aktindsigt i journalister og postlister efter offentlighedslovens almindelige regler, jf. § 5 og Folketingets Ombudsmands beretning 1994 side 79.

Ifølge lovens § 12, stk. 1, nr. 1, og § 13, stk. 1, nr. 6, skal retten til aktindsigt begrænses for at beskytte oplysninger om enkeltpersoners private forhold. Disse begrænsninger vedrører også indsigt i journal- og postlister. De nødvendige begrænsninger vil typisk kun angå personens identitet. Undtagelsesvis kan der være behov for at tilbageholde oplysninger om sagens karakter, typisk i sager hvor den mulige personkreds er meget lille.

Elektronisk databehandling har fundet stor anvendelse, og regeringens IT-politiske handlingsplan sigter mod yderligere anvendelse i de kommende år, jf. især planens punkt 6.1. om elektronisk sagsbehandling og arkivering i offentlige institutioner. Informationsteknologien vil være særdeles velegnet til at sikre offentligheden nem adgang til journalister og postlister.

Med anvendelse af edb ved førelsen af journalister og postlister som foreslået i § 6 b vil arbejdsindsatsen kunne minimeres. Dertil kommer, at det resourceforbrug, der medgår til disse opgaver, vil føre til besparelser i det samlede resourceforbrug i den daglige sagsbehandling. Det er ganske enkelt hurtigere at få noget fra hånden, når der er orden i de dokumenter, der hører til en sag. Besparelsen vil sandsynligvis klart overgå den marginale merudgift til førelsen af journal- og postlister.

Der kan i praksis indføres registreringsrutiner med brug af informationsteknologi, hvor journal- og postlister produceres i én arbejdsgang. Journalisten vil naturligt indeholde et journalnummer og en kort angivelse af den sag, som dokumenterne på listen vedrører. Til postlisten overføres journalnummeret og den korte sagsangivelse for det enkelte dokument. Der fordres derimod ikke en kort angivelse af det enkelte dokumentets indhold, fordi et sådant krav kan gøre det vanskeligt at indføre en hurtig arbejdsrutine ved registreringen.

Til nr. 8

Offentlighedslovens undtagelse om udenrigspolitiske forhold er blevet benyttet til at hindre offentlighed. Undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, om »rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet

til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner« forudsætter principielt en konkret vurdering. Det hindrer dog ikke, at aktindsigt nægtes ret generelt, hvis dokumentet ifølge EU-kutyme er fortroligt, og beklageligvis er overordentlig mange dokumenter fortrolige ifølge EU-kutyme. Det betyder, at f.eks. dokumenter, der modtages hos ministerier fra Kommissionen og Rådet, og dokumenter, der udveksles mellem danske myndigheder og EU-organer, herunder de talrige udvalg og komiteer, ofte kan undtages fra offentlighed.

Den foreslåede nye bestemmelse i § 13, stk. 3, gælder for alle dokumenter, der vedrører EU, det vil sige dokumenter, som danske myndigheder modtager fra Råd, Kommission, Parlamentet, Domstolen, udvalg, komiteer m.v. og dokumenter, som danske myndigheder udarbejder vedrørende EU-sager. Bestemmelsen gælder endvidere for dokumenter vedrørende EU, der modtages hos danske myndigheder fra private organisationer m.v.

Bestemmelsen betyder, at dokumenter, der vedrører EU, ikke kan undtages med henvisning til EU-kutyme eller lignende.

Dokumenter, der vedrører EU, kan i særlige tilfælde undtages efter andre bestemmelser i offentlighedsloven. Som eksempler kan nævnes: Når det konkret skønnes nødvendigt for at beskytte økonomiske interesser, kan dokumenter, f.eks. et forhandlingsmandat, undtages ifølge offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5. Dokumenter, der udarbejdes vedrørende retssager f.eks. ved Domstolen, kan undtages ifølge § 10, nr. 4.

Til nr. 9

Den nye bestemmelse i § 15, stk. 3, sikrer en klageadgang vedrørende aktindsigt i forhold til halvoffentlige organer. Klageadgangen omfatter både de organer, som er omfattet af den eksisterende lovs § 1, stk. 2 og 3, i det omfang der ikke allerede eksisterer en klageinstans for disse organer, og de organer, som yderligere bliver omfattet af den foreslåede formulering af et nyt stk. 2 i § 1.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. oktober 1997. Dog skal bestemmelsen i lovforslagets § 6 b om, at offentlige forvaltninger skal anvende elektronisk databehandling ved registreringen af journalister og postlister, først gælde senest fra årtusindskiftet. Senest ved dette tidspunkt skal offentligheden, herunder medierne, ligeledes sikres mulighed for elektronisk adgang til de offentlige myndigheders journalister og postlister.

Som det har været tilfældet ved tidligere ændringer af loven, vil bestemmelsen om udvidelse af lovens anvendelsesområde, jf. stk. 2, først gælde for de pågældende organer m.v. fra lovens ikrafttræden. Med hensyn til dokumenter, der vedrører Den Eu-

ropæiske Union, foreslås det, at alle sådanne dokumenter omfattes af loven uanset oprettelsestidspunkt, på samme måde som det er sket ved den særlige lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. § 3, stk. 2, i lov nr. 292 af 27. april 1994.

Skriftlig fremsættelse (11. marts 1997)

**Margrete Auken (SF):**

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

*Forslag til lov om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen. (Anvendelsesområde, journal- og postlister).*

(Lovforslag nr. L 181).

SF genfremsætter hermed lovforslaget om at ændre offentlighedsloven. Det er ikke blevet mindre aktuelt, end det var i fjor, og vi mener, at tiden nu omsider må være moden til en gennemførelse, ikke mindst i betragtning af Danmarks påståede høje profil i demokrati- og åbenhedsdebatten både herhjemme og i EU. Udenrigsministeriets afvisning af selv at udvise åbenhed også i almindelige forvaltningssager fra ambassaderne har ganske vist ikke styrket tilliden til, at man også vil følge sine åbenhedsideal, når det kommer til stykket. Men vi tror dog stadig væk, at idealerne spiller en vis rolle, og håber følgelig på bedre fremgang for forslaget denne gang.

Forslaget er i det store og hele identisk med L 194 fra forrige samling, idet vi dog har bestræbt os på at tage hensyn til de indvendinger, der fremkom under førstebehandlingen af dette lovforslag. Vil vil igen minde om, hvad daværende justitsminister Erik Ninn-Hansen skrev i forordet, da han i 1986 udsendte vejledningen om offentlighed i forvaltningen, at lovens hensigt ikke alene var »at skabe interesse for offentlige anliggender, men også at medvirke til at øge tilliden til den offentlige forvaltning«, så offentlighed og presse kan »føre kontrol med, at alt går rigtigt til under forvaltningens udøvelse af dens opgave«. Han gjorde opmærksom på, at »offentlighedsloven er en minimumslov. Loven er ikke til hinder for, at den offentlige forvaltning giver aktindsigt i videre omfang eller giver flere oplysninger til pressen og andre, end der følger af selve loven«.

Men det har knebet med at få forvaltningen til at arbejde med på disse hensigter. Sine steder har man endda kunnet få det indtryk, at det nærmest gjaldt om at holde mest muligt skjult for de videbegærlige.

De mange forgæves forsøg på at få myndighederne til at indføre postlister, så det blev muligt at få overblik over, hvad der lå i en sag, tyder således på en negativ holdning til at give offentligheden, herunder pressen, aktindsigt. Ombudsmanden har gentagne gange understreget, at journaliseringspligten ligesom den lovfæstede notatpligt hørte til god forvaltningsskik, men alligevel er der vanskeligheder flere steder. Og skønt elektronisk behandling af journaler muliggør helt simple procedurer med at lave postlister, har mange vægret sig med henvisning til den øgede arbejdsbyrde.

Dertil er så kommet, at loven er blevet udhulet ved dannelsen af halvoffentlige organer, der er undtaget fra offentlighedsloven. Samtidig er mængden af vigtige sager, der behandles i EU-dokumenter, hvor offentlighedens adgang er begrænset, vokset meget. Forslagsstillerne deler daværende justitsminister Erik Ninn-Hansens opfattelse af den demokratiske vigtighed af, at offentligheden får vid adgang til sagsakter for at kunne være grundigt og korrekt informeret. Med dette lovforslag er det altså blot hensigten at ajourføre og styrke loven, så den kan opfylde sit formål.

Hovedpunkterne i lovforslaget er:

1. En udvidelse af loven til også at omfatte selskaber m.v., i hvilke offentlige myndigheder har en afgørende indflydelse.
2. Adgang til aktindsigt i sager om ny lovgivning, også før lovforslaget er fremsat.
3. Indførelse af pligt til at føre offentligt tilgængelige journaler og postlister.
4. Sikring af offentlighed vedrørende EU-dokumenter.

I øvrigt henviser jeg til lovforslagets bemærkninger.