

København 29. April 2013

ÅBENT BREV OM OFFENTLIGHEDSLOVEN

Kære Folketingsmedlemmer

Justitsminister Morten Bødskov har mange gange brugt som argument for den nye offentlighedslov, at mere end 2/3 af Folketingets medlemmer støtter op om det fremsatte forslag. Senest har statsministeren gentaget dette på tirsdagspressemødet 16. april.

Da jeres opbakning altså bliver brugt som et selvstændigt argument for loven, opfordrer vi til, at I tænker grundigt over, om I virkelig personligt støtter lovforslaget.

Vi vil gerne sikre os, at I som folketingsmedlemmer er fuldt informerede om de markante indskrænkninger, som loven vil betyde, og som vil have stor negativ indflydelse på borgernes og mediernes mulighed for at få indsigt i magthavernes forvaltning – uanset hvem der måtte have magten.

Vi har f.eks. noteret os, at justitsministeren ved et samråd torsdag den 11. april oplyste, at flere ordførere tog fejl, når de troede, at sagen om beskæftigelsestale ville være offentligt tilgængelig med den nye lov.

Derfor har vi udarbejdet denne korte samling af argumenter, som vi har mødt i debatten. Hvis I ikke mener, vi giver en korrekt fremstilling, kan vi kun opfordre jer til at spørge til sagen i Justitsministeriet.

Vi håber, at I vil finde det oplysende, og at I vil henvende jer om nødvendigt – og ikke mindst at I vil overveje jeres støtte til lovforslaget endnu en gang. Formålet med offentlighedsloven er at sikre borgerne tillid til demokratiets institutioner – ved at give dem mulighed for at sætte sig ind i magtens mellemregninger. Dette mener vi ikke det fremlagte forslag lever op til, i kraft af de indeholdte begrænsninger især i § 24 og § 27 stk. 2. Vi mener de bør omformuleres, så vi kommer i retning af mere åbenhed, hvilket faktisk er muligt indenfor den foreliggende aftale af 3. oktober 2012 og hjælper gerne til i processen omkring en sådan omformulering.

Danmark har et stærkt og sundt integritetssystem, hvilket blandt andet giver sig udslag i at vi igen og igen bliver rangeret som et af verdens mindst korrupte lande. Vi skal værne om det integritetssystem, men det forlagte lovforslag er desværre et alvorligt tilbageskridt, som i yderste konsekvens kan risikere at skade vores placering på internationale ranglister, i kraft af sine alvorlige indskrænkninger på visse områder.

Følgende er nogle af de argumenter der er blevet brugt til fordel for det fremlagte forslag til ny offentlighedslov, samt vores svar til disse:

"Ministrene har brug for et fortroligt rum til at kunne udveksle dokumenter, og det giver den eksisterende lov ikke"

Ingen anfægter, at der kan være brug for et fortroligt rum til at forberede lovgivning. Til at tænke frit i forhold til mulige tiltag. Til at trykprøve idéer – en slags produktudviklingsfase. Men allerede i den gældende lov er dette rum vældigt godt beskyttet, og ministeren har desværre ikke prioriteret at fortælle om den eksisterende

beskyttelse:

§ 2 stk. 2 siger meget klart, at der først bliver offentlighed om lovforberedende dokumenter, når loven er fremsat i Folketinget.

§ 10, stk. 1, nr. 2 siger klart, at der ikke er aktindsigt i brevveksling mellem ministerier om lovgivning, heller ikke efter at lovforslaget er fremsat.

§ 10, stk. 1, nr. 4 – og ombudsmandens praksis – sikrer at man kan lave arbejdsgrupper på tværs af ministerier, uden at arbejdspapirerne behøver komme åbent frem.

Der er med andre ord masser af plads til at få "vilde ideer" og være kreativ i ministerier og styrelser i hele den lovforberedende fase – uden risiko for at en halvbagt idé til lovgivning pludselig havner på forsiden af Ekstra Bladet via aktindsigt. Det er heller ikke lykkedes nogen minister at komme med et eneste konkret eksempel på, at den eksisterende lov har givet praktiske problemer. Selvom der er blevet spurgt rigtig mange gange, er det kun lykkedes at finde hypotetiske eksempler. Ikke en eneste sag er nævnt, som ikke burde være kommet frem, men som er kommet frem alligevel.

"Samlet set bliver der mere åbenhed – merudvidelser kontra 5 indskrænkninger"

Om der bliver mere åbenhed eller ej, kan næppe måles ved en simpel optælling. Men der bliver mere åbenhed omkring institutioner, der ligger langt fra magtens centrum, mens der bliver mere lukket omkring centraladministrationen og Slotsholmen.

Den nye offentlighedslov giver f.eks. aktindsigt i offentligt ejede selskaber som DSB. Samtidigt lukker den ned for aktindsigt i kommunikationen mellem ministerier og styrelser (§ 24, stk. 1), i kommunikationen imellem ministerierne (§ 24, stk. 2), i kommunikationen mellem ministerierne og folketingsmedlemmerne (§ 27, nr. 2).

Borgerne vil altså få noget mere indsigt i det, der ligger langt fra regering og ministre – og ministeransvaret – men mindre mulighed for at få indsigt i den centrale politiske proces. Derfor kan indskrænkningerne via § 24, § 25 og § 27 dårligt sammenlignes med udvidelserne.

"Der lukkes kun ned for politisk-taktisk rådgivning, mens der bliver mere åbenhed omkring faglige vurderinger"

Det er korrekt, at lovforslagets §§ 28 og 29 giver indsigt i faglige vurderinger og oplysninger om en sags "faktiske grundlag", selvom et dokument i øvrigt kan holdes hemmeligt.

Justitsministeriet er dog af DR-journalist Jesper Tynell blevet spurgt til, hvordan denne bestemmelse skal anvendes i praksis – med konkrete eksempler på dokumenter der tidligere har afsløret skandalesager. Eksemplerne har gjort det meget klart, at faktisk grundlag og faglige vurderinger vil være meget lidt værd uden deres kontekst – faktisk er det ikke for meget at sige, at dokumenterne bliver helt uforståelige, når kun løsrevne 'fakta' og vurderinger bliver synlige, og resten af dokumentet bliver holdt hemmeligt.

Desuden skal man notere sig, at de faglige vurderinger kun bliver tilgængelige i "endelig form". De senere år har netop vist mange eksempler på, at de faglige vurderinger kan blive ændret som følge af politisk pres, og det vil der således ikke være mulighed for at afdække.

"Ministrene er undergivet ministeransvarsloven og er også grundigt kontrolleret af ombudsmanden"

Som borger kan man føle sig tryk ved Ministeransvarsloven og ved Ombudsmandsinstitutionen – ingen tvivl om det. Sagen er jo blot, at man først kan stille en minister til ansvar via f.eks. et samråd, når man har hørt om den sag, som ministeren er ansvarlig for. Det kræver som regel i praksis, at journalister og andre interesserede har mulighed for aktindsigt.

Det samme gælder for ombudsmanden, som stadig kan stadig kigge ministrene i kortene, men også ombudsmanden er som regel afhængig af, at andre har opsporet sagen først. For at ombudsmanden skal tage en sag op på eget initiativ, kræver det netop, at ombudsmanden har en opfattelse af, at der er sket noget, der ikke burde ske, og det kan være svært, når der ikke er mulighed for aktindsigt.

Desuden er Ombudsmanden jo bundet af loven, så hvis loven tillader meget lukkethed, kan Ombudsmandens kontrol ikke forhindre lukketheden.

"Regeringen har lyttet til kritikken og har præciseret den lov, som den tidligere var imod"

Det er korrekt, at lovforslagets § 24 er ændret en smule i forhold til den formulering, som VK- regeringen fremsatte, og som de nuværende regeringspartier – inkl. Morten Bødskov – talte meget imod. Begrebet ministerbetjening blev kritiseret fra mange sider for at være for upræcist, og begrebet er nu flyttet til lovbemærkningerne i stedet for at stå i selve paragraffen.

Som justitsministeren dog efterfølgende har erkendt, betyder ændringen intet i praksis: Der vil ikke blive indsigt i et eneste dokument, som der ikke ville blive indsigt i med den gamle formulering.

"Lobemærkningerne siger klart og tydeligt, at § 24 skal anvendes restriktivt"

I bemærkningerne til loven står der ganske rigtigt, at "Bestemmelsen i stk. 1 skal fortolkes og anvendes restriktivt", men det ændrer ikke på, at det er myndighederne selv, der vurderer, om dokumentet kunne tænkes at være relevant for ministeren eller ej. Den restriktive fortolkning skal finde anvendelse i de tilfælde, hvor embedsværket er i tvivl, men sagen er jo, at alle potentielt problematiske dokumenter kunne blive relevante for ministeren på et tidspunkt, så reelt er det et fripas til at holde alle politisk interessante dokumenter hemmelige.

Den nuværende lov opererer i stedet med et *objektivt* kriterium for retten til aktindsigt: om dokumenterne går 'ud af huset'. Med lovforslagets § 24 lægges der op til et *subjektivt* kriterium.

Det vil være vanskeligt – hvis ikke umuligt – efterfølgende at foretage en retslig efterprøvelse af, hvorvidt sådan et subjektivt kriterium er administreret korrekt: Embedsmændene har konkret vurderet, at ministeren har eller vil have behov for embedsværkets rådgivning og bistand – og hvordan skulle ombudsmanden eller domstolene efterfølgende nogensinde kunne underkende sådan en vurdering?

"Offentlighedskommissionen arbejdede i mange år med sagen, og der var ingen dissens omkring § 24"

Ganske vist blev der arbejdet længe med sagen, men der blev ikke enighed i kommissionen af den grund. Det er dog rigtigt, at der ikke var nogen dissens omkring § 24 – som der ellers var omkring flere af de andre centrale paragraffer.

Efterfølgende har der dog vist sig at være voldsom modstand mod paragraffen – ikke mindst blandt de medierepræsentanter, som sad i kommissionen. Spørger man dem selv, føler de sig ganske enkelt vildledt

omkring paragraffens rækkevidde i sin tid: Efter at lovforslaget blev lanceret, har Justitsministeriet svaret på adskillige spørgsmål om konkrete dokumenter, som har været afgørende for afsløringer af skandalesager – og i de fleste tilfælde har ministeriet svaret, at de enten ville blive helt hemmeligholdt eller gjort tilgængelige i meget begrænset omfang.

Senest har ministeriet altså bekræftet, at sagen om beskæftigelsestal ville blive mørklagt – og tidligere har de bekræftet mørklægningen af sager om manipulerede tal for kommunernes beskæftigelsesindsats, om afskaffelse af sikkerhedskrav til udenlandske arbejdstagere og om danske soldaters fanger i Afghanistan.

Efter at have set de konkrete eksempler har – ikke mindst – medierepræsentanterne altså skiftet mening og trukket deres støtte til § 24. Heldigvis er det jo tilladt at blive klogere og skifte mening!

"Loven sikrer embedsmændene mod at blive brugt politisk"

Problemet med argumentet er først og fremmest, at det er hensynet til embedsværket, der er i fokus. Formålet med at have en offentlighedslov er *ikke* at beskytte embedsmændene – det har vi anden lovgivning til tage sig af. Formålet er at sikre borgernes tillid til demokratiets institutioner – ved at give dem mulighed for at sætte sig ind i magtens mellemregninger.

Borgerne i Danmark har en interesse i, at der ikke manipuleres politisk med faglige vurderinger om f.eks. miljø, arbejdsmarked og andre områder. Dette er der desværre set flere eksempler på de senere år, f.eks. hvad angår beskæftigelsestal og de danske skoves tilstand. Og netop muligheden for aktindsigt er her et centralt værn mod, at embedsmændenes faglige input bliver manipuleret politisk.

"Embedsmændene kan stadig være gode embedsmænd, hvis lovudkastet vedtages"

Den gode embedsmand er fagligt dygtig, saglig, loyal, partipolitisk neutral og har pligt til at sige sandheden. Sådan er det nu – og sådan vil det også være, hvis lovudkastet vedtages. Det vil en ny offentlighedslov ikke ændre på.

Næstformand i Djøf Per Hansen sagde ved Retsudvalgets høring den 17. april, at embedsmanden skal stille sin faglighed til ministerens rådighed, og det er op til ministeren at anvende fagligheden, som ministeren ønsker det. Dette er helt korrekt.

Det interessante i forhold til offentlighedsloven er imidlertid ikke, hvad embedsmanden har sagt, men hvordan ministeren har *anvendt* det, som embedsmanden har sagt. Det interessante er med andre ord, hvordan ministeren anvender embedsværkets faglighed. Ved at lukke ned for indsigt i, hvad styrelsernes fagfolk har fortalt ministeren, mørklægges dette yderligere.

Med venlig hilsen,

Natascha Linn Felix
Næstformand
[Transparency International Danmark](http://www.transparencyinternational.dk)