

# Offentlighedsloven



# INDHOLD

Transparency International (TI) er den globale civilsamfundsorganisation, der står i spidsen for kampen mod korruption. Gennem mere end 90 afdelinger verden over og et internationalt sekretariat i Berlin, skaber TI opmærksomhed omkring de skadelige konsekvenser korruption medfører og samarbejder med regeringer, virksomheder og civilsamfundsorganisationer om at udvikle og implementere foranstaltninger til at bekæmpe korruption.

Transparency International Danmark (TI-DK) er den danske afdeling af TI. Vi skaber opmærksomhed omkring korruption; advokerer for juridiske reformer på nationalt og internationalt niveau; afholder debatarrangementer og sætter fokus på ridser i lakken i det danske integritetssystem.

Udgiver: Transparency International Danmark.

Skrevet af: Louise Scheibel Schmed og Anne Cathrine Garde  
Layout: Frederikke Lange / bazar.del@gmail.com / fröhline.dk

Publiceret første gang i september 2012

Denne publikation er et produkt af det europæiske projekt om nationale integritetssystemer i Europa. Det nationale integritetssystems evalueringsmetode er udviklet og koordineret af Transparency International. Kopiering er tilladt, forudsat at Transparency International refereres som rettighedshaver.

© 2012 Transparency International Danmark.

Erklæring om ansvarsfraskrivelse:

Alt er gjort for at kontrollere rigtigheden af indholdet i denne rapport. Alle informationer menes at være korrekte per september 2012. Ikke desto mindre kan Transparency International Danmark ikke påtage sig ansvaret for konsekvenserne af rapportens anvendelse til andre formål eller i andre sammenhænge. Politiske anbefalinger afspejler Transparency International Danmarks mening. Dette projekt er finansieret med støtte fra "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" Programmet, Europa-Kommissionen - Generaldirektoratet for Indre Anliggender. Denne publikation afspejler alene forfatterens synspunkter, og Kommissionen kan ikke holdes ansvarlig for enhver brug af oplysningerne i rapporten.



Prevention of and Flight Against Crime.  
With financial from the Prevention of and Flight Against Crime Programme.  
European Commission - Directorate-General Home Affairs

Offentlighedsprincippet  
– et bærende element i et sundt integritetssystem **4**

Offentlighedsloven skal moderniseres! **6**

TI Danmark anbefaler:  
Offentlighedsprincippet skal styrkes **8**

A. Reducere undtagelsesmuligheder **9**

B. Gøre elektroniske journal-og postlister obligatoriske **10**

C. Inkludere Folketinget og domstolene **11**

D. Højne forvaltningskulturen **11**

Konklusion **13**

# Offentlighedsprincippet

– et bærende element i et sundt integritetssystem

**G**ennemsigtighed er anerkendt som et vigtigt værktøj til at bekæmpe korruption (betegnet ved misbrug af betroet magt), da korruption trives bedst i det skjulte. Hvis information om den offentlige sektors virke generelt lægges åbent frem, har borgerne, og ikke mindst mediernes, indsigt i, hvad de offentligt ansatte foretager sig og mulighed for at kontrollere, at lovene efterleveres i praksis, og borgernes skattepenge bruges hensigtsmæssigt. Samtidig viser erfaringen, at offentligt ansatte afholder sig fra uregelmæssigheder eller ligefrem uetisk adfærd, hvis der er en stor chance for, at det opdages, og at det får konsekvenser. Adgang til den offentlige sektors aktiviteter og dokumenter kan derfor være med til at forebygge uetisk adfærd i den offentlige administration, og derfor er det et helt centralt område af TI Danmarks virke.

Den danske offentlige forvaltning bygger på offentlighedsprincippet. Heri ligger det, at offentligheden som hovedregel skal have adgang til - og indsigt i - sager i det offentlige. I praksis betyder det, at enhver borger har ret til bl.a. at få adgang til dokumenter fra forvaltningen, dvs. aktindsigt.

Retten til aktindsigt er fastslået i Offentlighedsloven fra 1985, og selvom Danmark er anerkendt som et foregangsland, der tidligt fik indført aktindsigt (den første lov blev indført i 1971), er den nuværende offentlighedslov for længe blevet forældet. Loven tager ikke højde for den teknologiske udvikling, der har fundet sted de seneste 25 år. Der er derfor et stort behov for, at den opdateres. Samtidig viser flere undersøgelser, at de nuværende regler

ikke overholdes i praksis. Tidsfrister for ansøgninger om aktindsigt overholdes fx kun i mindre end halvdelen af tilfældene,<sup>1</sup> så udover behovet for en ny lov er der også behov for en forbedret praksis i efterlevelsen af loven.

I 2002 blev der nedsat en Offentlighedskommission, der skulle komme med anbefalinger til en ny lov. Det gjorde den i 2009, men i 2012 er der endnu ikke blevet gennemført en ny lovgivning. I regeringsudspillet "Et Danmark der står sammen" fra 2011 erklærede regeringen ellers, at de vil arbejde for at få gennemført en ny offentlighedslov, men indtil videre har meldingen været, at det ikke kommer til at ske i den nuværende Folketings-samling. Danmark afleverede i april 2012 en handlingsplan til Open Government Partnership initiativet, hvor Danmark forpligter sig til at efterstræbe god regeringsførelse og styrke demokratiet. En væsentlig del af dette initiativ er at tilpasse den offentlige administration til nyere teknologiske redskaber, indføre antikorrupsionsinitiativer, øge gennemsigtigheden omkring offentlige beslutningsprocesser og sørge for aktivt at involvere borgere og civilsamfundet i administrationen for dermed at opnå et bedre fundament for politiske beslutninger.

Denne kontekst understreger yderligere behovet for, at Danmarks love for aktindsigt er opdaterede og overholdes i praksis, fordi åbenhed i administrationen står helt centralt i den fremsatte handlingsplan. Samtidig bør Danmark konstant arbejde for at fastholde og styrke offentlighedsprincippet for at undgå misbrug af betroet magt.

1. Søren Langelykke, Ulrik Røhl og Susanne Tøttenborg, Aktindsigt i staten – Praktisering af offentlighedsloven i Danmark, 2003 (Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitet 2003). Samme tendens ses i undersøgelsen af Journalisten, Aktindsigt i aktindsigterne, Fagbladet Journalisten, april 2003. I denne har fagbladet Journalisten søgt aktindsigt i aktindsigtsbegæringerne i 10 udvalgte ministerier i andet halvår af 2002. Materialet består af 166 anmodninger. Af undersøgelsen fremgår det, at i 54% af ansøgningerne svarer myndighederne ikke inden ti dage.

## INDBLIK

Der findes flere eksempler på, hvordan aktindsigt er blevet brugt til at afsløre uregelmæssigheder i efterlevelsen af love/konventioner og overforbrug af skattepenge. Et helt centralt eksempel fik sin konsekvens i marts 2011, hvor tidligere integrationsminister Birthe Rønn Hornbech mistede sin ministerpost. Integrationsministeriet ignorerede FN-konventioner og fratog et meget stort antal unge statsløse deres rettigheder i forhold til at få dansk statsborgerskab. To journalister søgte om aktindsigt i dokumenter om sagen og afslørede, at ministeriet bevidst havde overset FN-konventionen.

Sagen bragte fokus på den nuværende offentlighedslovs mangler – både i teori og praksis. Selvom loven foreskriver, at svar på ansøgninger om aktindsigt skal gives indenfor 10 dage, havde journalisterne ventet på svar fra det daværende integrationsministerium i 14 uger. Til sammenligning tog det de svenske myndigheder én dag at finde samme dokumenter frem. Det var således ved at søge aktindsigt i Sverige, at det lykkedes journalisterne at afdække ministrens kendskab til FN-konventionen. Sagen er illustrativ i forhold til at afdække aktindsigts potentiale, men viser også, hvordan praksis kan spænde ben for afsløringer af denne art.

Denne sag er et pragteksempel på, hvordan betroet magt misbruges til at få gennemført en politisk agenda på bekostning af internationale konventioner. Dermed er sådan en sag indenfor rammerne af TI Danmarks virke og illustrerer, hvor afgørende det er, at pressen har adgang til dokumenter i den offentlige sektor for kontinuerligt at kunne holde den ansvarlig.



# Offentlighedsloven skal moderniseres!

Aktindsigt er hovedsageligt reguleret gennem Offentlighedsloven, og den nuværende offentlighedslov blev vedtaget i 1987 (lov nr. 572 af 19. december 1985). Loven har længe haft brug for en revision, eftersom den ikke tager højde for de seneste årtiers teknologiske udvikling. I 2002 blev en Offentlighedskommission derfor nedsat til at komme med anbefalinger for en opdateret lov. Offentlighedskommissionen havde til hensigt at tilpasse loven til nutidens forhold, herunder den udvikling, der har fundet sted med hensyn til statslige selskaber, udlicitering og digitalisering. Samtidig skulle kommissionen tage højde for nye samarbejdsforhold i den offentlige forvaltning, hvor især private aktører overtager flere arbejdsopgaver, der tidligere blev varetaget af den offentlige sektor.

I 2009 fremsatte kommissionen et forslag til en moderniseret offentlighedslov. Lovforslaget indeholdt 26 elementer, der tilsigtede yderligere åbenhed og udbyggede offentlighedsprincippet, og 5, der kunne siges at begrænse netop dette princip og i sær på visse punkter indskrænke retten til aktindsigt og dermed borgernes og pressens mulighed for at agere vagthund.<sup>2</sup> Det var især kritikken af § 24 i lovforslaget, der lagde op til, at alle dokumenter, der kunne anses for at ville indgå i ministerbetjening ville kunne undtages for aktindsigt, der ikke kunne samle et politisk flertal. Derfor blev lov-

forslaget standset. Det er endnu ikke i 2012 lykkedes at få vedtaget en moderniseret lov.

TI Danmark har som erklæret målsætning at styrke offentlighedsprincippet, derfor vil TI Danmark arbejde målrettet for at få begrænset undtagelsesmulighederne for aktindsigt. TI Danmark anerkender, at forøget gennemsigtighed stiller krav til ressourcer og medarbejdere i den offentlige administration, men mener alligevel, at det er omkostninger, der er værd at investere i, fordi det er med til fortsat at sikre gennemsigtigheden og dermed ansvarlighed og integritet i den offentlige sektor.<sup>3</sup> Samtidig er målet, at dokumenter lægges åbent frem på offentlige institutioners hjemmesider, så det er muligt for den interesserede selv at skaffe sig adgang til nødvendige dokumenter. Hermed sikres fuld gennemsigtighed, og man kan helt komme uden om at skulle søge aktindsigt og bruge offentlige ressourcer på at efterkomme ansøgninger.

Ifølge nuværende Justitsminister Morten Bødskov (S) vil et revideret forslag ikke blive fremsat før efteråret 2012. Fortsættes behandlingen af det fremsatte lovforslag fra 2009, anbefaler TI Danmark, at nedenstående 4 områder tages op til overvejelse. Disse anbefalinger vil være med til at sikre, at offentlighedsprincippet bliver fastholdt og styrke en retfærdig og gennemsigtig forvaltningsskik.

2. 26 fremskridt – 5 tilbageskridt. Ombudsmand Hans Gammeltoft-Hansen, formand for Offentlighedskommissionen, har lavet en liste over de 26 fremskridt for åbenhed og fem tilbageskridt, aabenhedstinget.dk, 19. november 2009.

3. Generelt skal det dog påpeges, at det i forbindelse med behandlingen af forslaget til ny offentlighedslov er oplyst, at der i 2010 blev brugt 110 årsværk i de 19 ministerområder på at behandle anmodninger. Det svarer til 0,08% af det samlede antal årsværk, der bruges i centralforvaltningen på et år og er i det perspektiv ikke noget stort tal. Kilde: Information.dk, "Statsansatte bruger knap en promille af arbejdstiden på aktindsigt", af Ulrik Dahlin, 5. april 2011.

Offentlighedsloven skal styrkes ved at begrænse undtagelsesmuligheder og sikre solid praksis.

# Reducering af undtagelsesmuligheder

## TI DANMARK ANBEFALER

TI Danmark har identificeret fire satsningsområder og har følgende anbefalinger:

**A.** Undtagelsesmuligheder for retten til aktindsigt reduceres, herunder ved ministerbetjening og brevveksling mellem ministerier og folketingsmedlemmer samt KL og kommunale/regionale organer.

**B.** Domstolene og Folketinget bør omfattes af offentlighedsloven.

**C.** Elektroniske postlister skal gøres obligatoriske, og der skal sikres let adgang til offentlige dokumenter fx ved brug af IT-systemer.

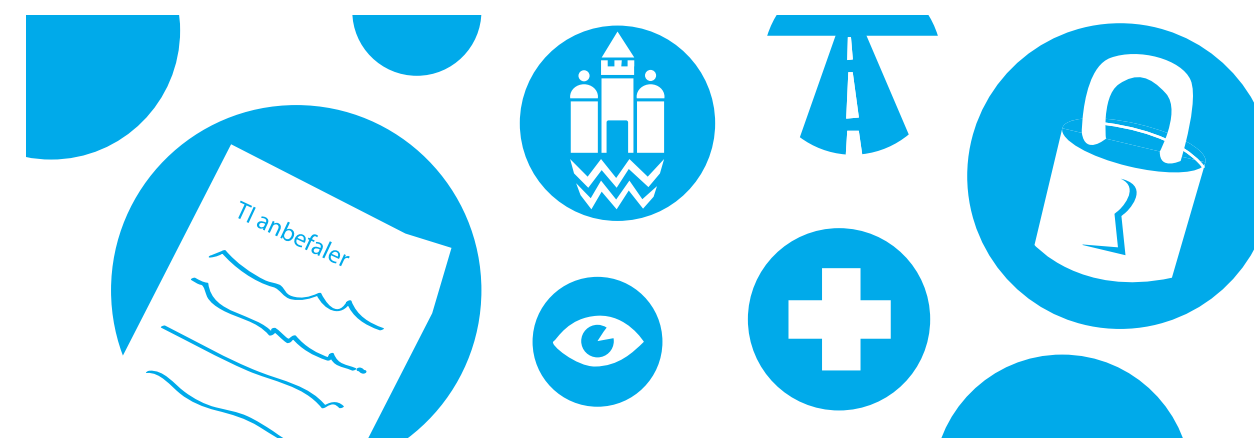
**D.** Forvaltningskulturen skal højnes ved behandling af sager om aktindsigt, herunder skal der være en rimelig behandlingstid.



**D** en nuværende Offentlighedslov rummer en række undtagelser fra retten til aktindsigt. Undtagelserne omfatter bl.a. interne arbejdsdokumenter, referater af møder mellem ministre, dokumenter til brug for sådanne møder samt brevveksling mellem ministerier om lovgivning. Et eksempel på dette er spindoktorer. Selvom spindoktorer er offentligt ansatte, har praksis været, at de i stort omfang er blevet undtaget fra de almindelige regler for embedsmænd. Der har udviklet sig en praksis, hvor spindoktorer i højere grad har benyttet deres private mail til kommunikation med medier, politikere og andre under påskud af at agere partipolitisk, og dermed har de været undtaget notatpligt og journalisering.<sup>4</sup> Et netop nedsat udvalg skal da også give de gældende regler og praksis et tiltrængt serviceeftersyn.

Disse undtagelser mener TI Danmark er kritisable. Især en mulig undtagelse af dokumenter i forbindelse med ministerbetjening kan dække over en meget bred vifte af dokumenter og vil derfor øge forvaltningens undtagelsesmuligheder.

- TI Danmark anbefaler, at der ikke indgår en undtagelse fra aktindsigt af dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller tilsvarende politiske processer.
- TI Danmark anbefaler, at reglerne om journaliseringspligt og aktindsigt bør gælde for alle i den offentlige forvaltning, herunder også spindoktorer og andre særlige rådgivere.
- TI Danmark anbefaler, at potentielle undtagelser for ministerbetjening i betydeligt omfang reduceres. Det må herunder sikres, at endelige faglige vurderinger, der indgår som en del af ministerbetjeningen, ikke undtages.
- TI Danmark anbefaler at undtagelser, der erklæres som nødvendige for at beskytte oplysningers indhold (herunder private og offentlige interesser), skal angives med klare kriterier eller angives udtømmeligt, så der ikke kan opstå tvivl om anvendelsen.



4. Spindoktorers kommunikation er uden for enhver kontrol. Oluf Jørgensen i Politiken 25. januar 2011. <http://politiken.dk/debat/analyse/ECE1176087/spindoktorers-kommunikation-er-uden-for-enhver-kontrol/>

# Gøre elektroniske journal- og postlister obligatoriske

Offentlighedsreglerne skal ændres for at tage højde for den informationsteknologiske udvikling ved at understøtte adgangen til information og informationsudveksling og dermed være med til at gøre den offentlige sektor mere gennemsigtig. Den nuværende offentlighedslov kræver ikke, at forvaltningen udarbejder åbne elektroniske journalister og postlister.<sup>5</sup> Det mener TI Danmark skal ændres, så det bliver obligatorisk for centrale såvel som kommunale forvaltninger at have offentligt tilgængelige journalister og postlister. Et af de primære formål med at etablere elektroniske lister er at oplyse borgere og medier om eksistensen af sagsdokumenter og aktivt søge at involvere offentligheden i administrationen. Dette formål er helt i overensstemmelse med Danmarks netop afleverede forpligtelser til Open Government Partnership initiativet.

I lovforslaget fra 2009 blev det forslået, at oprette en forsøgsordning med obligatoriske postlister. Dels fordi ministerier og styrelser ikke allerede har indført postlister, og dels fordi der hersker tvivl om, hvorvidt disse postlister ville benyttes og for at vurdere omfanget af ressourcer, en sådan ordning vil kræve.

I de senere år har der været iværksat en række forsøgsordninger med åbne postlister i centraladministrationen og i kommunerne. Erfaringen fra ordningerne viser, at ressourceforbruget ved postlister hovedsageligt forbindes med indførelsen af postlisterne og at det derefter falder kraftigt. Derudover viser erfaringen, at

der er væsentligt flere ansøgninger om aktindsigt hos myndigheder med postlister end hos myndigheder uden.<sup>6</sup> TI Danmark mener, at åbne postlister ikke blot skal vurderes efter antal efterspørgsler, men derimod skal ses som en retfærdig og gennemsigtig forvaltningsskik, der skal gøre det muligt for borgere og medier at verificere, at lovene efterleves i praksis.

- TI Danmark anbefaler, at journalister og postlister gøres obligatoriske uden brug af forsøgsperiode. Listerne skal indeholde 1) dato for dokumentets indgåelse, oprettelse og ekspedition. 2) journalnummer eller anden betegnelse, 3) oplysninger om dokumentets oprindelse og ekspedition, 4) kort beskrivelse af den sag journalisten og det enkelte dokument på postlisten angår.
- TI Danmark anbefaler, at IT systemerne i den offentlige forvaltning indrettes således, at det på sigt bliver muligt for interesserede selv at hente dokumenter ned, så behovet for at søge om aktindsigt reduceres kraftigt. Herved sparer både den offentlige forvaltning og borgere og medier tid og ressourcer.

5. Kommissorium For Offentlighedskommissionen. [http://www.justitsministeriet.dk/fileadmin/downloads/Lovforberedende\\_udvalg/offentlig.pdf](http://www.justitsministeriet.dk/fileadmin/downloads/Lovforberedende_udvalg/offentlig.pdf). Dog vil der i de tilfælde hvor en myndighed har udarbejdet en postliste være adgang til den via aktindsigt.

6. Center for Digital Forvaltning har efter anmodning fra Videnskabsministeriet i februar 2004 udarbejdet et statusnotat om brugen af åbne postlister. Statusnotatet er udarbejdet på baggrund af samtaler med 21 myndigheder, herunder kommuner, amter og ministerier. Blandt de 21 myndigheder er der både myndigheder med åbne postlister og myndigheder uden åbne postlister.

# Inklusion af Folketinget og domstolene

Danmark er det eneste nordiske land, hvor domstolene og parlamentet ikke er fuldstændig omfattet af offentlighedsloven (med undtagelse af Norges parlament). Folketinget er som offentlig myndighed ikke omfattet af offentlighedsloven, der kun er gældende for offentlige forvaltninger. Domstolene er underlagt aktindsigt under retsplejeloven, men disse gælder kun ved retssager og ikke for administrative funktioner. Hvis Danmark skal efterleve Europarådets konvention om indsigt i offentlige myndigheders dokumenter (European Convention on Access to Official Documents), der siden 2009 har været klar til underskrift, er domstolene og Folketinget nødt til at være omfattet af offentlighedsloven. Ellers efterlever Danmark ikke minimumskravene i konventionen.

- TI Danmark anbefaler, at domstolene og Folketinget omfattes af offentlighedsloven, så Danmark efterlever Europarådets konvention.

7. EU-svigskonventionen fra 1995, EU-bestikkelseskonventionen fra 1997, OECD bestikkelseskonventionen fra 1997, EU's fælles aktion fra 1998 om bestikkelse i den private sektor og Europarådets korruptionskonvention fra 1999.

8. Se supra note 1.

# Højne forvaltningskulturen

Myndigheder skal, ifølge offentlighedslovens § 16, have imødekommet eller afslået aktindsigtsbegæringen senest 10 dage efter modtagelse. Er det ikke muligt, skal myndigheden underrette den begærende om grunden hertil samt oplyse, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.<sup>7</sup> Dette efterleves ikke i praksis. Undersøgelser indikerer, at i over halvdelen af ansøgningerne har myndighederne ikke besvaret inden for de 10 dage.<sup>8</sup> Der bør derfor iværksættes initiativer til at højne forvaltningskulturen omkring behandling af sager om aktindsigt. I denne sammenhæng bør der ses kritisk på, at behandlingstiden for klagesager er alt for lang.

- TI Danmark vil arbejde for at sikre, at praksis omkring behandlingstid af aktindsigt følger offentlighedslovens §16.



## TI DANMARKS TILGANG

TI Danmarks tilgang til disse prioriteter er tosporet. Dels vil vi som videnscenter arbejde for at formidle ekspertviden omkring offentlighedsloven og aktindsigt, så borgere og journalister har kendskab til mulighederne for at holde politikere og offentlig ansatte ansvarlige. Dels vil TI Danmark agere vagthund og arbejde for at få opdateret offentlighedsloven så den er tilpasset det moderne samfund. Det er TI Danmarks rolle i samarbejde med andre interesseorganisationer og medier fortsat at gøre opmærksom på de utilstrækkelige regler og hermed sikre, at undtagelsesmulighederne bliver reduceret, og embedspraksis bliver højnet.

## Konklusion

**D**en nuværende offentlighedslov fra 1985 er for længst blevet forældet og er ikke tilpasset de seneste årtiers teknologiske udvikling. Der er derfor et stort behov for at modernisere lovgivningen samt at sørge for, at reglerne for aktindsigt bliver efterlevet i praksis.

Arbejdet for større gennemsigtighed i den offentlige forvaltning er en strategisk prioritet for TI Danmark i 2012-2017. Mere specifikt har vi identificeret 4 strategiske prioriteter, som skal sikre, at offentlighedsprincippet bliver fastholdt og styrket for dermed at undgå misbrug af betroet magt.

TI Danmark vil arbejde for at:

- A.** reducere undtagelsesmuligheder for retten til aktindsigt;

- B.** samt gøre elektroniske postlister obligatoriske, der skal sikre at borgerne får adgang til relevante dokumenter.
- C.** inddrage domstole og folkettinget i offentlighedsloven, så Danmark efterlever Europarådets konvention;
- D.** højne forvaltningskulturen omkring behandling af sager om aktindsigt, så de efterlever offentlighedslovens §16.

Disse fire prioriteter vil være med til at forebygge magtmisbrug i den offentlige administration ved at sørge for at borgerne, og ikke mindst medierne, kan få indsigt i, hvorvidt offentlige ansatte handler ansvarligt. De er hermed essentielle for at vedligeholde et Danmark med en sund og bæredygtig offentlig sektor, som igen kan blive et foregangsland indenfor adgang til offentlige informationer.

# Kontakt

Transparency International Danmark  
c/o Mellempøkeligt Samvirke  
Fælledvej 12, 2200 København N

sekretariatet@transparency.dk

Læs mere på: [www.transparency.dk](http://www.transparency.dk)

