



Dato: 11. januar 2024

K O M M I S S O R I U M
for
udvalg om ændring af offentlighedsloven

1. Den gældende offentlighedslov trådte i kraft den 1. januar 2014 (lov nr. 606 af 12. juni 2013). Loven afløste den tidligere offentlighedslov fra 1985. Loven bygger på betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, der blev afgivet af Offentlighedskommissionen. Loven er siden ændret enkelte gange.

2. Offentlighedsloven har til formål at sikre åbenhed hos myndigheder mv. med henblik på navnlig at understøtte informations- og ytringsfriheden, borgernes deltagelse i demokratiet, offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning, mediernes formidling af informationer til offentligheden og tilliden til den offentlige forvaltning, jf. herved lovens § 1, stk. 1.

Offentlighedsloven indebærer, at enhver som udgangspunkt kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, jf. lovens § 7, stk. 1. Der kan ikke stilles krav om, at den pågældende har en særlig interesse i de dokumenter, der søges aktindsigt i. Behandlingen af en anmodning om aktindsigt kan dog afslås, hvis begæringen ikke indeholder de oplysninger, som er nødvendige, for at den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i, kan identificeres, eller hvis begæringen ikke angiver det tema, som sagen eller dokumentet vedrører, jf. lovens § 9, stk. 1, nr. 1 og 2.

Loven indeholder samtidig en række undtagelser til den anførte hovedregel.

For det første er en række sagstyper ikke omfattet af loven, jf. lovens §§ 19-22. Det gælder sager inden for strafferetsplejen, sager om lovgivning, før lovforslaget er fremsat for Folketinget, sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste, andre (konkrete) sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste og sager om førelse af en kalender.

For det andet er visse dokumenttyper som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt, jf. lovens §§ 23-27. Disse undtagelser er relevante i det omfang, den pågældende sag ikke som sådan – i kraft af de regler, der er omtalt ovenfor – falder uden for lovens anvendelsesområde. De nævnte dokumenttyper vedrører bl.a. interne arbejdsdokumenter, interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller forskellige ministerier, og dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Uanset at et dokument kan undtages fra aktindsigt, skal der dog meddeles aktindsigt i oplysninger om en sags faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger, i det omfang oplysningerne eller vurderingerne er relevante for sagen (den såkaldte ekstraheringspligt), jf. lovens § 28, stk. 1. Det samme gælder ifølge lovens § 29, stk. 1, for oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan el.lign., medmindre oplysningerne indgår i et dokument, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning mv.

For det tredje er der visse oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt, selv om hverken den pågældende sag eller det pågældende dokument som sådan er undtaget, jf. lovens §§ 30-33. Det gælder bl.a. oplysninger om enkeltpersoners private forhold (§ 30, nr. 1) og oplysninger, som det af nærmere angivne grunde er nødvendigt at hemmeligholde, f.eks. af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar (§ 31) eller rigets udenrigspolitiske interesser (§ 32, stk. 1). Endvidere er retten til aktindsigt efter lovens § 35 begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Efter princippet om meroffentlighed kan en forvaltningsmyndighed – med respekt af tavshedspligten og regler i databeskyttelsesforordningen – vælge at give aktindsigt i videre omfang, end myndigheden efter det ovenfor anførte er forpligtet til, jf. § 14.

Endelig indeholder offentlighedsloven nærmere regler for behandlingen og afgørelsen af sager om aktindsigt, herunder sagsbehandlingsfrister.

Det følger af offentlighedslovens § 36, stk. 2, 1. og 2. pkt., at der skal træffes afgørelse vedrørende en anmodning om aktindsigt snarest muligt, og at en aktindsigtsanmodning skal færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvis ikke er muligt. Offentlighedsloven indeholder ikke regler om den indbyrdes prioritering mellem verserende aktindsigtsanmodninger, og myndighederne skal således i udgangspunktet behandle anmodningerne i den rækkefølge, som de modtages i.

Efter offentlighedslovens § 40, stk. 3, fastsætter justitsministeren regler om betaling for udlevering af dokumenter samt for udlevering af en sammenstilling af oplysninger eller en databeskrivelse. Bestemmelsen er udmøntet i bekendtgørelse nr. 1586 af 19. december 2013 om betaling for udlevering af dokumenter mv. efter lov om offentlighed i forvaltningen, som dog ikke Justitsministeriet bekendt benyttes i noget videre omfang i praksis.

3. Der er fastsat særlige regler om aktindsigt i miljøoplysninger i miljøoplysningsloven (lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017).

Miljøoplysningsloven gennemfører EU-direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger (direktiv 2003/4/EF) og konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (Århus-konventionen) i dansk ret.

Det følger af lovens § 2, stk. 1, at enhver har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger under de betingelser og med de undtagelser, der følger af offentlighedsloven og forvaltningsloven, jf. dog stk. 2-6.

Det fremgår af lovens § 6, stk. 2, at aktindsigt i miljøoplysninger skal vurderes efter reglerne i offentlighedsloven fra 1985.

Det indebærer, at anmodninger om aktindsigt i miljøoplysninger behandles efter den tidligere gældende offentlighedslov, dog med de fravigelser, som følger af føromtalte EU-direktiv og Århus-konventionen, der danner rammen om behandlingen af sådanne sager. Behandlingen af sager om aktindsigt i miljøoplysninger adskiller sig herved fra behandlingen af øvrige aktindsigtssager, som sker efter den gældende offentlighedslov.

4. I 2017 blev der gennemført en evaluering af bestemmelserne i offentlighedslovens § 24 (ministerbetjeningsreglen) og § 27, nr. 2 (folketingspolitikerreglen).

Evalueringen bestod bl.a. af en redegørelse fra Folketingets Ombudsmand om, hvorvidt myndighedernes praksis i forhold til offentlighedslovens § 24 og § 27, nr. 2, havde været i overensstemmelse med forudsætningerne bag bestemmelserne. Folketingets Ombudsmand afgav redegørelsen den 7. marts 2017. Det fremgår af redegørelsen bl.a., at myndighederne efter ombudsmandens opfattelse gennemgående brugte § 24 og § 27, nr. 2, juridisk korrekt.

Justitsministeriet offentliggjorde herefter den 1. juni 2017 en samlet redegørelse om anvendelsen af bestemmelserne i § 24 og § 27, nr. 2, som også mere generelt belyste de hidtidige erfaringer med anvendelsen af loven, herunder de regler, der indebærer mere åbenhed i den offentlige forvaltning.

I forbindelse med ministeriets arbejde med evalueringen indhentede ministeriet en uvildig undersøgelse af andre landes regler om aktindsigt udarbejdet af landsdommer Niels Fenger (nu Folketingets Ombudsmand) og professor emeritus Jørgen Grønnegård Christensen. Denne undersøgelse blev offentliggjort den 21. marts 2017. Undersøgelsen viste, at alle de undersøgte lande (Finland, Frankrig, Norge, Storbritannien, Sverige, Tyskland og Østrig) havde regler, som beskyttede de interne og politiske beslutningsprocesser, men at reglerne var udformet forskelligt. Undersøgelsen viste også, at der i Danmark på nogle parametre er en forholdsvis høj beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces. Det gælder eksempelvis i forhold til den tidsmæssige udstrækning af beskyttelsen. Omvendt har danske myndigheder en udstrakt pligt til at udlevere oplysninger om bl.a. faktiske omstændigheder og eksterne faglige vurderinger, selv om dokumenterne er undtaget fra aktindsigt.

5. Som det fremgår ovenfor under pkt. 2, er offentlighedsloven udtryk for en balance mellem på den ene side et grundlæggende hensyn til åbenhed og offentlighed omkring arbejdet i den offentlige forvaltning og på den anden side hensynet til fortrolighed omkring visse typer af sager, dokumenter eller oplysninger.

Visse aspekter af den gældende offentlighedslov er i en række sammenhænge blevet kritiseret for ikke at sikre en tilstrækkelig grad af åbenhed og offentlighed omkring arbejdet i den offentlige forvaltning.

Spørgsmålene har navnlig vedrørt de regler, som regulerer adgangen til aktindsigt i de politiske beslutningsprocesser, herunder offentlighedslovens § 24 (ministerbetjeningsreglen) og § 27, nr. 2 (folketingspolitikerreglen).

Disse regler er udtryk for en balance mellem på den ene side hensynet til åbenhed og offentlighed og på den anden side hensynet til fortrolighed i forhold til embedsmændenes betjening af ministre og en ministers behov for i fortrolighed at kunne udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer.

6. Der nedsættes herved et sagkyndigt udvalg, som skal komme med forslag til ændring af navnlig de regler i offentlighedsloven, der regulerer adgangen til aktindsigt i de politiske beslutningsprocesser.

Udvalgets forslag skal indebære, at der bliver adgang til aktindsigt i de politiske beslutningsprocesser, herunder faglige vurderinger, i videre omfang end i dag.

Udvalgets forslag skal i den forbindelse tage højde for, at der fortsat skal være en vis beskyttelse af den interne politiske beslutningsproces, herunder i forhold til regeringsinterne drøftelser.

Udvalgets arbejde tager udgangspunkt i reglerne i offentlighedslovens § 24 og § 27, nr. 2, men udvalget kan også komme med forslag til ændring af andre bestemmelser i offentlighedsloven, f.eks. princippet om meroffentlighed i § 14, hvis udvalget finder det egnet til at opnå formålet.

De gældende regler om aktindsigt i miljøoplysninger skal indgå i udvalgets overvejelser.

Spørgsmålet om myndighedernes sagsbehandlingstider i sager om aktindsigt bør også indgå i udvalgets arbejde. Udvalget skal derfor også overveje fordele og ulemper ved at indføre regler om den indbyrdes prioritering mellem verserende aktindsigtsanmodninger, herunder om der bør være en fortrinsret for visse grupper af aktindsigtssøgende, f.eks. medier, interesseorganisationer eller personer, der søger indsigt i oplysninger om de pågældende selv. Udvalget skal i den forbindelse også overveje fordele og ulemper ved at gebyr for behandling af aktindsigtsanmodninger anvendes i videre omfang.

Udvalget skal beskrive gældende ret på området og inddrage erfaringer og praksis fra relevante myndigheder og Folketingets Ombudsmand. Udvalget kan også inddrage de hidtidige evalueringer af loven, jf. pkt. 4 ovenfor.

Udvalget skal vurdere og beskrive de økonomiske og administrative konsekvenser af de ændringer, som udvalget foreslår.

7. Udvalgets formand skal være dommer.

Udvalget sammensættes i øvrigt således:

- Et medlem udpeget efter indstilling fra KL
- Et medlem udpeget efter indstilling fra Danske Regioner
- Tre medlemmer udpeget efter fælles indstilling fra Københavns Universitet, Aarhus Universitet, Syddansk Universitet og Aalborg Universitet
- Et medlem udpeget efter indstilling fra Danske Medier
- Et medlem udpeget efter indstilling fra Dansk Journalistforbund
- Et medlem udpeget efter indstilling fra Danmarks Medie- og Journalisthøjskole
- Et medlem udpeget efter indstilling fra Dansk Folkeoplysnings Samråd
- Et medlem udpeget efter indstilling fra Justitia
- Et medlem udpeget efter indstilling fra Statsministeriet
- Et medlem udpeget efter indstilling fra Udenrigsministeriet
- Et medlem udpeget efter indstilling fra Finansministeriet
- Et medlem udpeget efter indstilling fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet
- Et medlem udpeget efter indstilling fra Justitsministeriet
- Et medlem udpeget efter indstilling fra Miljøministeriet

Udvalget kan i forbindelse med sit arbejde afholde møder og drøfte spørgsmål med repræsentanter for andre berørte myndigheder og organisationer mv.

Udvalgets sekretariatsfunktioner varetages af Justitsministeriet.

Udvalget skal på sit første møde drøfte tidshorizonten for udvalgets arbejde.