

København

6. februar 2017.

Vedr. Informations erfaringer med offentlighedsloven

Til Justitsministeriet,

Jeg takker for muligheden for at bidrage med vores erfaringer med og kritik af den nye offentlighedslov.

Aktindsigt er for Dagbladet Information et uundværligt arbejdsredskab. Vi kan ikke lave den journalistik, som er meningen med overhovedet at udgive avisen, hvis vi ikke har adgang til oplysninger om myndighedernes forvaltning. Den undersøgende journalistik er fundamental for denne avis, og vi mener også, at den er det for danske samfund. Derfor finder vi flere af de ændringer af loven, som fik virkning fra januar 2014, grundlæggende uacceptable.

Vi har i det følgende valgt at gennemgå otte punkter, hvor vi har fået konkrete erfaringer med den nye offentlighedslov.

Liste over punkterne:

§ 9 – temaaktindsigt

§ 14 – meroffentlighed

§ 16 – postlister

§ 24 – ministerbetjening

§ 28 – ekstrahering

§ 30, stk. 2 – forretningshemmeligheder

§ 31 – statens sikkerhed

§ 36, stk. 2 - svartider

For en samlet vurdering er vores arbejde blevet betragteligt besværliggjort for seks af punkterne, og kun for et enkelt punkt er vores betingelser for undersøgelse blevet forbedret. Særligt kan vi konstatere, at paragraf 24 er en betydelig forhindring for, at vi kan lave arbejdet ordentligt.

Vi kan allerede nu se, at der er ting, vi på forhånd ved, vi ikke kan opnå indsigt i, og der er ansøgninger om aktindsigt, vi ikke vil sende af sted, fordi det vil være spild af både vores og embedsværkets tid. Det vil på sigt sandsynligvis føre til, at der er undersøgelser, som ikke vil blive foretaget, og områder, som journalistikken på forhånd er afskåret fra.

Den overordnede konklusion er, at der med ændringerne af offentlighedsloven fra januar 2014 er sat betydelige begrænsninger for os, og at det besværliggør det arbejde, vi er sat i verden for at udføre.

Til daglig er vi i et konfliktforhold til de offentlige myndigheder, fordi vi søger at afdække magtudøvelse og eventuel magtmisbrug. Men vi er ikke i tvivl om, at vi i det store billede har det samme formål: At borgere skal være oplyst om det samfund, de lever i, så de bliver i stand til at begå sig som myndige demokratiske borgere.

Hverken vi, offentligheden eller i det lange løb myndighederne er således tjent med offentlighedsloven, som den er nu.

Vores klare indstilling er, at offentlighedsloven bør ændres. Vores anbefaling er, at lov om adgang til miljøoplysninger bør være forbillede for denne ændring, så vi får bedre adgang, og borgere får mere kvalificeret oplysning om den magtudøvelse, de er underlagt.

Med venlig hilsen

Rune Lykkeberg,

Chefredaktør Information

## **§ 9 – temaaktindsigt**

– bidrag til Informations evaluering af offentlighedsloven

*§ 9. En anmodning om aktindsigt efter §§ 7 og 8 skal*

- 1) indeholde de oplysninger, som er nødvendige, for at den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i, kan identificeres, og*
- 2) angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører.*

Muligheden for at begære temaaktindsigt – altså et mere løst identifikationskrav – blev i sin tid bl.a. i lovbemærkningerne lanceret som et af flere elementer i den nye offentlighedslov, der ud fra et generelt synspunkt ville øge åbenheden.

Daværende justitsminister Morten Bødskov kaldte muligheden for temaaktindsigt for »et nyt og meget vigtigt redskab,« da Folketinget i 2013 vedtog den nye offentlighedslov. »Man skal altså ikke så at sige kende skuffen med den enkeltsag, som man går efter, men man kan søge på temaer. Det er nyt, og det vil også være et vigtigt værktøj for folk, der er på jagt efter at ville kontrollere magthaverne i fremtiden,« forklarede Morten Bødskov.

Information har i flere tilfælde med godt resultat anvendt temaaktindsigter, bl.a. til at undersøge ministeriernes svartider i sager om aktindsigt og i opgørelser over de gange, hvor ministerierne har anvendt § 24 i offentlighedsloven til at afslå aktindsigt.

### **KONKLUSION:**

Temaaktindsigter er en mærkbar forbedring i forhold til den gamle lovs strammere identifikationskrav.

## § 14 - meroffentlighed

– bidrag til Informations evaluering af offentlighedsloven

*»§ 14. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.«*

Dagbladet Information har udarbejdet to gennemgange af ministeriernes brug af § 14 om meroffentlighed.

Den ene gennemgang var af samtlige af ministeriernes besvarelser af aktindsigter i månederne marts og november 2016. (Se evt.: <https://www.information.dk/indland/2016/03/meroffentlighed-afvist-minister-syv-ti-sager>).

Gennemgangen viste, at samlet set har ministerierne i de to måneder kun anvendt § 14 og givet meroffentlighed i 55 ud af 187 afgørelser, hvor meroffentlighedsbestemmelsen overhovedet var relevant, svarende til 29 procent ja og 71 procent nej. Der var stor forskel mellem de undersøgte ministerier, som nedenstående boks A viser.

Naturligvis giver en procentuel fordeling af ja og nej til at anvende § 14 ikke nogen dybere indsigt i, hvad værdien af den givne meroffentlighed er. Alligevel er tallene interessante ved, at der er så mange sager, hvor der ikke gives meroffentlighed.

Den anden gennemgang, som dækker over en længere periode, tegner et tilsvarende billede. Den blev foretaget i forbindelse med en opgørelse af ministeriernes anvendelse af § 24, den såkaldte ministerbetjeningsregel, i lovens første halvandet leveår. Ifølge opgørelsen har ministerierne anvendt paragraf 24 i 360 afgørelser i perioden januar 2014 – juni 2015.

Kun i knap hver femte afgørelse har myndighederne givet såkaldt meroffentlighed, det vil sige udleveret oplysninger og dokumenter, som ellers kunne hemmeligholdes, som nedenstående boks B viser. Generelt ligger de 'tunge' ministerier højest i forhold til at unklade meroffentlighed.

Justitsministeriet har således afvist meroffentlighed i 85 procent af deres paragraf 24-afslag, Finansministeriet i 88 procent, Udenrigsministeriet i 89 procent og Statsministeriet i 87 procent.

Muligheden for at give meroffentligheden i henhold til paragraf 14 blev forud for vedtagelsen af offentlighedsloven i 2013 lanceret som et af lovforslagets »væsentligste nye elementer«, der »generelt« ville fremme åbenhed og indsigt.

Men i de sager, hvor der er givet meroffentlighed, er det i langt de fleste tilfælde kun enkelte oplysninger eller få dokumenter, der udleveres, mens resten af dokumenterne fortsat hemmeligholdes. Baseret på egne og kolleger her på Informations erfaringer har vi således ikke oplevet at få oplysninger efter § 14, som har spillet en større rolle i arbejdet med at afdække et problem. Med andre ord er det kun relativt ligegyldige oplysninger, som udleveres i kraft af § 14.

### KONKLUSION:

§ 14 i offentlighedsloven kan ikke tjene som kompensation for de forringelser i adgangen til aktindsigt, som følger af § 24 og § 27, stk. 2 (henholdsvis ministerbetjeningsreglen og folketingspolitikkerreglen) har betydet. Det hænger dels sammen med, at § 14 kun anvendes sjældent, dels at der med formuleringen af § 14 er lagt op til et skøn og ikke en rettighed.

## BOKS A:

### **Ministerier med flere nej end ja til meroffentlighed:**

Justitsministeriet: 38 nej og 19 ja.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet: 18 nej og 3 ja.

Udenrigsministeriet: 18 nej og 4 ja.

Uddannelses- og Forskningsministeriet: 16 nej og 2 ja.

Skatteministeriet: 12 nej og 2 ja.

Sundheds- og Ældreministeriet: 4 nej og 1 ja.

Statsministeriet: 4 nej og 2 ja.

Social- og Indenrigsministeriet: 3 nej og 2 ja.

Finansministeriet: 3 nej og 3 ja.

Beskæftigelsesministeriet: 2 nej og 0 ja.

Forsvarsministeriet: 2 nej og 1 ja.

Kulturministeriet: 2 ja og 2 nej.

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling: 1 nej og 0 ja.

Kirkeministeriet, Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet: 0 ja og 0 nej.

### **Ministerier med hyppigere ja end nej til meroffentlighed:**

Transportministeriet: 4 nej og 6 ja.

Energi- og Vækstministeriet: 3 nej og 5 ja.

Miljø- og Fødevarerministeriet: 2 nej og 3 ja.

## BOKS B:

### **Ministeriernes anvendelse af § 14 som kompensation i sager med afslag på aktindsigt efter § 24**

Justitsministeriet: Ingen meroffentlighed i 84 ud af 99 (85 pct.) afgørelser.

Finansministeriet: Ingen meroffentlighed i 34 (94 pct.) ud af 36 afgørelser.

Udenrigsministeriet: Ingen meroffentlighed i 31 (89 pct.) ud af 35 afgørelser.

Statsministeriet: 31 paragraf 24-afslag. Ingen meroffentlighed i 30 (97 pct.) ud af 31 afgørelser.

Forsvarsministeriet: Ingen meroffentlighed i 23 (88 pct.) ud af 26 afgørelser.

Sundhedsministeriet: Ingen meroffentlighed i 14 (70 pct.) ud af 20 afgørelser.

Beskæftigelsesministeriet: Ingen meroffentlighed i 15 (88 pct.) ud af 18 afgørelser.

Erhvervs- og Vækstministeriet: Ingen meroffentlighed i 12 (67 pct.) ud af 17 afgørelser.

Kulturministeriet: Ingen meroffentlighed i 12 (75 pct.) ud af 16 afgørelser.

Fødevarerministeriet: Ingen meroffentlighed i 13 afgørelser (0 pct.).

Indenrigsministeriet: Ingen meroffentlighed i seks (46 pct.) ud af 13 afgørelser.

Ministeriet for børn og ligestilling: Ingen meroffentlighed i syv (64 pct.) ud af 11 afgørelser.

Transportministeriet: Ingen meroffentlighed i fem (56 pct.) ud af ni afgørelser.

Klimaministeriet: Ingen meroffentlighed i to (40 pct.) ud af fem afgørelser.

Uddannelsesministeriet: Ingen meroffentlighed i tre (60 pct.) ud af fem afgørelser.

Undervisningsministeriet: Tre paragraf 24-afslag. Ingen meroffentlighed i én (33 pct.) ud af tre afgørelser.

By- og Boligministeriet: Ingen meroffentlighed i én afgørelse (0 pct.).

Note: Hverken Miljøministeriet eller Kirkeministeriet har anvendt paragraf 24 om ministerbetjening i perioden 1/1 2014 til 24/6 2015. Skatteministeriet indgår ikke i opgørelsen, da det var nødvendigt at klage til Ombudsmanden for at fremskaffe de relevante oplysninger.

## § 16 – postlister

– bidrag til Informations evaluering af offentlighedsloven

»§ 16. Justitsministeren kan efter forhandling med vedkommende minister bestemme, at ministerielle departementer samt nærmere angivne underliggende styrelser og direktorater skal udfærdige en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget hos eller afsendt af myndigheden (postliste). Økonomi- og indenrigsministeren kan efter forhandling med vedkommende kommune eller region træffe bestemmelse om, at den centrale forvaltning i kommunen eller regionen skal udfærdige en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget hos eller afsendt af den centrale forvaltning (postliste).

Stk. 2. Bliver der truffet bestemmelse efter stk. 1, skal postlisten offentliggøres på myndighedens hjemmeside. Postlisten skal indeholde følgende oplysninger om de dokumenter, der medtages:

- 1) Dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse.
- 2) Navnet på eller karakteren af modtageren eller afsenderen af dokumentet.
- 3) Kort tematisk angivelse af dokumentets indhold.
- 4) Journalnummer eller anden identifikationsbetegnelse.«

§ 16 om postlister blev af tilhængerne af loven og også i lovbemærkningerne betegnet som et af de elementer, der »ud fra en generel betragtning (kan) siges at udbygge den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning«.

Selv om det er begrænset, hvad Information har af erfaringer med postlister, har vi dog i forhold til ét sagskompleks konkrete erfaringer, som vi gerne vil bringe videre: Information har skrevet meget om katastrofen på norgesbåden Scandinavian Star tilbage i april 1990, der kostede 158 personer livet. Søfartsstyrelsen er en af de tre myndigheder, hvor der forsøgsvist har været gennemført en ordning med postlister, og derfor har vi prøvet at se, hvordan en konkret og aktuel aktindsigt fra avisens side genspejles i postlisterne.

På et tidspunkt melder Søfartsstyrelsen ud til bl.a. Folketinget, at den vil gennemføre en spørgeundersøgelse blandt ældre og tidligere medarbejdere i Søfartsstyrelsen med henblik på at afdække eventuel 'ny' viden om katastrofen. Information søgte den **6. oktober 2016** »aktindsigt i alle de svar, som styrelsen har fået i forbindelse med det gennemførte rundspørge til nuværende og tidligere ansatte i styrelsen vedr. Scandinavian Star.«

Men denne begæring er **IKKE** at finde i styrelsens postliste.

Den **14. oktober 2016** udvidede Information begæringen til at omfatte »aktindsigt i det brev og de svar, som Søfartsstyrelsen sendte og modtog i forbindelse med en rundspørge blandt nuværende og tidligere medarbejdere om Scandinavian Star.«

Men denne begæring kan **IKKE** ses på styrelsens postliste.

Den **18. oktober 2016** svarede styrelsen bl.a., at »arbejdet med at indhente svar endnu ikke er afsluttet«, men at man ville tilstræbe at få sagen færdigbehandlet inden for 40 arbejdsdage.

På styrelsens postliste kan man finde følgende oplysninger om denne fristudsættelse:

[2016010002-34 SV: Begæring om aktindsigt](#)

Sag Anmodning om aktindsigt vedr. SCANDINAVIAN STAR

Til Privat person/oplysning

Dokumentdato 18-10-2016

*Dokumenttype Udgående*  
*Sagsansvarlig Direktionssekretariatet*

Den **12. december 2016** erindrede Information om den fortsat ubesvarede aktindsigt, »som nu er mere end to måneder gammel, selv om styrelsen den 18. oktober lovede, at sagen senest ville være færdigbehandlet efter 40 arbejdsdage«, og spurgte, hvornår et svar kunne forventes. Men denne erindring er **IKKE** at finde på styrelsens postliste.

Den **14. december 2016** gav styrelsen afslag på aktindsigt. Det er beskrevet sådan i postlisten:  
2016010002-45 Afgørelse vedr. anmodninger om aktindsigt  
*Sag Anmodning om aktindsigt vedr. SCANDINAVIAN STAR*  
*Til Privat person/oplysning*  
*Dokumentdato 14-12-2016*  
*Dokumenttype Udgående*  
*Sagsansvarlig Direktionssekretariatet*

Dagen efter, **den 15. december 2016**, klagede Information over afslaget. Det optræder således på postlisten:  
2016010002-47 Klage over afslag på aktindsigt  
*Sag Anmodning om aktindsigt vedr. SCANDINAVIAN STAR*  
*Fra Privat person/oplysning*  
*Dokumentdato 15-12-2016*  
*Dokumenttype Indgående*  
*Sagsansvarlig Direktionssekretariatet*

Samme dag kvitterede styrelsen på anmodning for modtagelsen. Det optræder således på postlisten:  
2016010002-48 Bekræfter modtagelse af klage  
*Sag Anmodning om aktindsigt vedr. SCANDINAVIAN STAR*  
*Til Privat person/oplysning*  
*Dokumentdato 15-12-2016*  
*Dokumenttype Udgående*  
*Sagsansvarlig Direktionssekretariatet*

Derefter havde styrelsen syv arbejdsdage til at revurdere klagen og hvis afgørelsen blev fastholdt, da at videresende den til behandling i Erhvervsministeriet. **Den 22. december 2016** fastholdt styrelsen afslaget: »Søfartsstyrelsen kan oplyse, at vi har behandlet din klage, og vi fastholder vores afgørelse af 14. december 2016 om afslag på aktindsigt. Søfartsstyrelsen har derfor onsdag den 21. december 2016 videresendt din klage til Erhvervsministeriet, jf. offentlighedslovens § 37, stk. 2.« Mailen til Information om fastholdelse af klagen optræder på postlisten og ser således ud:

2016010002-50 Ang. din tidligere anmodning  
*Sag Anmodning om aktindsigt vedr. SCANDINAVIAN STAR*  
*Til Privat person/oplysning*  
*Dokumentdato 22-12-2016*  
*Dokumenttype Udgående*  
*Sagsansvarlig Direktionssekretariatet*

Men at brevet blev videresendt til behandling i ministeriet den 21. december 2016 optræder **IKKE** i postlisten.

#### OPSAMLING/VURDERING:

For det første optræder en stor del af korrespondancen i sagen IKKE i aktlisten. Der er tale om fire ud af ni breve.

For det andet er den korte tematiske angivelse af indholdet uanvendelig, hvis hensigten skulle være at gøre andre opmærksomme på, at her var der måske en sag, der kunne have større interesse.

For det tredje anfører Søfartsstyrelsen selv på sin hjemmeside med beskrivelse af postlisteforsøget, at »sager, dokumenter og oplysninger, der er undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, ikke (vil) fremgå af postlisten.«

#### KONKLUSION:

Hvis ikke postlister er nøjagtige og giver flere basale oplysninger om hvert dokument, så er postlister, som Søfartsstyrelsen har ført om denne beskedne sag som eksempel, tæt på at være ubrugelige.

## § 24 – ministerbetjeningsreglen

– bidrag til Informations evaluering af offentlighedsloven

»§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke 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:

1) Et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.

2) Forskellige ministerier.«

Information har gennemført en undersøgelse af § 24, som ofte betegnes som den mest mørklæggende og dermed også er den mest kritiserede nye § i offentlighedsloven. Inden loven blev gennemført, blev det gang på gang understreget fra tilhængernes side, at reglen skulle fortolkes og anvendes restriktivt.

Informations undersøgelse dækker de første halvandet år af offentlighedslovens levetid og viser, at ministerierne til trods for løfterne om den restriktive anvendelse sammenlagt har brugt § 24 i 360 begæringer om aktindsigt.

Se evt: <https://www.information.dk/indland/2015/12/ministerier-bruger-flittigt-kontroversiel-moerklaegningsbestemmelse>

og et skema med undersøgelsen:

[https://docs.google.com/spreadsheets/d/11rZzDMcMpe4JLQK3as7I2\\_Y2HWIK9D3rdq7YnaRFQk/edit#gid=0](https://docs.google.com/spreadsheets/d/11rZzDMcMpe4JLQK3as7I2_Y2HWIK9D3rdq7YnaRFQk/edit#gid=0).

Der er tale om mørklægning af oplysninger i sager, som der i udgangspunktet ville have været adgang til, før vedtagelsen af den ny offentlighedslov i 2013.

Mens nogle ministerier som f.eks. Justits-, Erhvervs- og Beskæftigelsesministeriet har anvendt paragraf 24 i omkring hver sjette af samtlige afgørelser om aktindsigt, har bl.a. Indenrigs-, Undervisnings- og Børne- og Ligestillingsministeriet anvendt paragraffen meget sjældnere.

Justitsministeriet er uden sammenligning det ministerium, der modtager flest ansøgninger om aktindsigter, nemlig ifølge egne oplysninger omkring 400 om året. Det er derfor ikke mærkeligt, at ministeriet har anvendt paragraf 24 flest gange i løbet af de knap 18 måneder, som Information har undersøgt, nemlig i 99 afgørelser.

Antallet af hemmeligholdte oplysninger og dokumenter svinger meget fra sag til sag. I én sag kan det være et afsnit eller et enkelt dokumentet, der er hemmeligholdt. I mange andre sager er antallet meget større: Helt op til 134 hemmeligholdte dokumenter i en enkelt sag, viser Informations opgørelse. Det fremgår også, at mindst tre ud af fire afgørelser om aktindsigt, hvor ministerierne har anvendt paragraf 24, har været aktindsigter fra medier.

En enkelt overvejelse vedrørende de 360 afslag med henvisning til § 24: Gennemgangen viser, at det ofte er journalister fra mediernes Christiansborg-redaktioner, der har søgt aktindsigter, hvor § 24 er anvendt, hvorimod 'gravende' journalister kun i sjældnere omfang har fået den slags afslag.

Forklaringen, som bakkes op af erfaringerne blandt Informations journalister og andre undersøgende journalister, er nok et bedre kendskab til § 24, som fører til færre begæringer om aktindsigt, hvor paragraffen kan anvendes. Hvorfor søge aktindsigt i noget, man på forhånd ved, man er afskåret fra at få?

KONKLUSION:



Informations erfaringer med § 24 siden lovens ikrafttræden januar 2014 stemmer helt overens med ombudsmandens vurdering, fremsat på en konference i Folketinget i november 2015: »Når en sag rammer noget politisk vigtigt, rammer den meget hurtigt også ministerbetjeningsreglen.« Reglen bør derfor afskaffes.

BOKS A:

**Opgørelse over ministeriernes anvendelse af § 24 – ordnet efter antal**

- 1) Justitsministeriet: 99 paragraf 24-afslag.
- 2) Finansministeriet: 36 paragraf 24-afslag.
- 3) Udenrigsministeriet: 35 paragraf 24-afslag.
- 4) Statsministeriet: 31 paragraf 24-afslag.
- 5) Forsvarsministeriet: 26 paragraf 24-afslag.
- 6) Sundhedsministeriet: 20 paragraf 24-afslag.
- 7) Beskæftigelsesministeriet: 18 paragraf 24-afslag.
- 8) Erhvervs- og Vækstministeriet: 17 paragraf 24-afslag.
- 9) Kulturministeriet: 16 paragraf 24-afslag.
- 10) Fødevareministeriet: 13 paragraf 24 afslag.
- 11) Indenrigsministeriet: 13 paragraf 24 afslag.
- 12) Ministeriet for børn og ligestilling: 11 paragraf 24-afslag.
- 12) Transportministeriet: Ni paragraf 24-afslag.
- 13) Klimaministeriet: Fem paragraf 24-afslag.
- 14) Uddannelsesministeriet: Fem paragraf 24-afslag.
- 15) Undervisningsministeriet: Tre paragraf 24-afslag.
- 16) By- og Boligministeriet: Ét paragraf 24-afslag.

Note: Hverken Miljøministeriet eller Kirkeministeriet har anvendt paragraf 24 om ministerbetjening i perioden 1/1 2014 til 24/6 2015. Skatteministeriet indgår ikke i opgørelsen, da det var nødvendigt at klage til Ombudsmanden for at fremskaffe de relevante oplysninger.

## § 28 – ekstrahering

– bidrag til Informations evaluering af offentlighedsloven

»§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke, i det omfang

- 1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,
- 2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller
- 3) oplysningerne er offentligt tilgængelige.«

Information anmodede i maj 2014 om aktindsigt i korrespondance mellem Statsministeriet og Justitsministeriet om aflysningen af Folketingets Retsudvalgs Christiania-besøg. Statsministeriet identificerede en række akter, som efter ministeriets opfattelse var omfattet af aktindsigtsanmodningen, men undtog fire akter fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24.

Information klagede herefter til Folketingets Ombudsmand over Statsministeriets afslag efter § 24. Statsministeriet bemærkede over for ombudsmanden, at to af akterne indeholdt »en række oplysninger om sagens faktiske grundlag, som er relevante for sagen«, og som derfor i udgangspunktet var ekstraheringspligtige. Men da samtlige disse oplysninger var offentligt tilgængelige, »navnlig via forhørsledelsens beretning og indstilling og pressemeddelelser udsendt af Justitsministeriet, som er tilgængelige via Justitsministeriets hjemmeside«, var det Statsministeriets opfattelse, at oplysningerne ikke var ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Heroverfor bemærkede Information, at der var tale om en meget bred og upræcis henvisning til, hvilke konkrete oplysninger der var tale om, og at man som aktindsigtssøgende derfor ikke ville have mulighed for at finde disse oplysninger, omend de måtte være offentligt tilgængelige.

Sagen rejste ifølge ombudsmanden et »principielt og praktisk vigtigt spørgsmål« om, hvor præcist myndighederne – når de anvender offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3 – skal angive det sted, hvor de pågældende oplysninger er offentligt tilgængelige.

Efter at have indhentet udtalelser og holdt møder med Stats- og Justitsministeriet om sagen, udtalte ombudsmanden til sidst, at offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, må fortolkes sådan, at **henvisningen til det sted, hvor en oplysning, som i medfør af bestemmelsen ikke ekstraheres, er offentligt tilgængelig, skal være så præcis, at den, der har søgt aktindsigt, kan konstatere, hvilke konkrete oplysninger myndigheden har undladt at ekstrahere** [Informations fremhævnings].

I den konkrete sag havde Statsministeriet – efter Informations klage til ombudsmanden – i første omgang henvist til, at oplysningerne kunne findes i dokumenter på henholdsvis 1½ side, 3½ side og 27 sider. Det var efter ombudsmandens opfattelse ikke tilstrækkeligt præcis til, at man som aktindsigtssøgende ville kunne konstatere, hvilke konkrete oplysninger ministeriet havde undladt at ekstrahere. Statsministeriet burde efter ombudsmandens opfattelse have henvist til de sider og afsnit, som oplysningerne indgik i.

Det er her værd at bemærke, at selv en pressemeddelelse på 1½ side med en række afsnit altså er for upræcis at henvise til i sin helhed, hvis en myndighed anvender § 28, stk. 2, nr. 3. Det er nødvendigt at henvise til konkrete afsnit, sådan at den aktindsigtssøgende kan konstatere, hvilke konkrete oplysninger en myndighed har undladt at ekstrahere.

Hverken offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3 eller forarbejderne hertil angiver, hvor præcist forvaltningsmyndigheder skal angive, hvor de pågældende oplysninger er offentligt tilgængelige. Det må anses for uhensigtsmæssigt, at det krævede en klage til Folketingets Ombudsmand, før det blev afklaret, hvordan denne bestemmelse i den nye offentlighedslov skal fortolkes. Det er samtidig værd at bemærke, at havde man fulgt Statsministeriets oprindelige fortolkning af bestemmelsen, ville den have medført en reel forringelse i retten til aktindsigt i forhold til den tidligere offentlighedslov.

Justitsministeriet orienterede i januar 2016 landets øvrige ministerier om den nye fortolkning af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3: <https://www.offentlighedsportalen.dk/dokument/177285>  
Man må derfor gå ud fra, at landets forvaltningsmyndigheder er opmærksomme på denne fortolkning og ikke siden har henvist upræcist og bredt til, hvor ekstraheringspligtige oplysninger, som offentligt tilgængelige, kan findes.

#### KONKLUSION:

Information foreslår, at denne fortolkning af bestemmelsen skrives direkte ind i lovbemærkningerne for yderligere at sikre, at der ikke fremover er tvivl om fortolkningen af, hvordan bestemmelsen bør anvendes.

For yderligere oplysninger om den konkrete sag henvises til FOU nr. 2015-59.

## § 30, stk. 2 – undtagelsen om forretningshemmeligheder

*“Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el.lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes.”*

Information anerkender, at det kan være nødvendigt at undtage deciderede forretningshemmeligheder, såsom tekniske indretninger eller fremgangsmåder, fra offentlighed. Men i praksis er det vores erfaring, at bestemmelsen anvendes langt bredere.

I 2016 søgte Information eksempelvis aktindsigt i de tilladelser, Erhvervsstyrelsen har givet til eksport af cyber-overvågningsudstyr. Den type teknologi blev ved udgangen af 2014 omfattet af eksportrestriktioner i hele EU for at undgå, at autoritære regimer misbruger den til at krænke menneskerettighederne. Information ønskede at undersøge, om reglerne havde fungeret efter hensigten – eller om eksporten af cyber-overvågningsudstyr til lande med et problematisk forhold til menneskerettighederne alligevel var fortsat. Men Erhvervsstyrelsen fandt, efter høring af de berørte virksomheder, at oplysninger om, hvilke lande der var givet tilladelse til eksport til, var at betragte som forretningshemmeligheder, der kunne undtages efter paragraf 30 stk. 2.

Tilsyneladende var det eneste belæg for, at oplysningen kunne skade de berørte virksomheder, at virksomhederne selv hævdede det. Dermed giver paragraf 30 stk. 2 i praksis virksomheder vetoret over hvilke oplysninger, offentligheden har adgang til. Det er betænkeligt al den stund, at virksomheder kan have et ønske om at undgå offentlighed, selv når der ikke er tale om egentlige forretningshemmeligheder, alene for at undgå kritisk omtale af virksomheden/branchen i pressen.

I udgangspunktet er reglerne om aktindsigt i oplysninger om forretningsforhold ikke ændret i forhold til den tidligere offentlighedslov. Men der blev indføjet en formulering i forarbejderne, som betyder, at der nu gælder en ”klar formodning” for, at udlevering af oplysninger om forretningsforhold vil skade den pågældende virksomhed, og at der derfor kan gives afslag på aktindsigt. Ombudsmanden har i en anden sag slået fast, at det giver myndighederne »større mulighed for at hemmeligholde oplysninger om forretningsforhold«. Netop formuleringen om »klar formodning« blev anvendt af myndighederne i sagen om aktindsigt i eksport af overvågningsudstyr. Information klagede til Erhvervsministeriet, men ministeriet gav styrelsen medhold og anførte bl.a. som begrundelse for, at paragraf 30 stk. 2 fandt anvendelse, at Information tidligere »har bragt kritiske artikler om eksport af denne type produkter, og i en sammenhæng med menneskerettighederne«. Dermed ser det altså ud til, at kritisk journalistik kan anvendes som begrundelse for at undtage oplysninger fra offentlighed. I betragtning af, at offentlighedslovens formål er at sikre borgerne – og i særdeleshed journalister – mulighed for at kontrollere myndighedernes forvaltning, er det efter Informations opfattelse problematisk. Det tyder på, at paragraf 30 stk. 2 er alt for bredt formuleret. (Information har siden klaget til Ombudsmanden, hvor sagen afventer behandling.)

Information foreslår derfor, at offentlighedsloven på dette punkt justeres, så formuleringen om »klar formodning« skrives ud af forarbejderne. Information foreslår endvidere, at der pålægges myndighederne en større og mere konkret bevisbyrde for at kunne undtage oplysninger efter paragraf 30 stk. 2. Det bør ikke være tilstrækkelig belæg for at undtage en oplysning, at en virksomhed selv hævder, at det vil skade den økonomisk. Definitionen af forretningsforhold foreslås desuden indsnævret, ligesom det foreslås præciseret, at evt. skadevirkninger i forbindelse med kritisk omtale i offentligheden ikke kan være en begrundelse for at undtage oplysninger.

## Klageadgang

Klageadgangen i den nuværende offentlighedslov er efter Informations opfattelse utilstrækkelig. Når man får afslag på aktindsigt af eksempelvis en styrelse, er klageinstansen det ministerium, som styrelsen hører under. Dermed er klageinstansen ikke uvildig, men selv part i den pågældende sag. Det finder Information principielt problematisk. I sagens natur er det vanskeligt at fastslå, om det har betydning for behandlingen af en given klage, men Informations indtryk er, at klageinstansen ofte er mere interesseret i at bestyrke den oprindelige afgørelse end reelt at afprøve den kritisk. Samtidig er det Informations oplevelse, at klagesagerne trækkes i langdrag. Den 2. Maj 2016 klagede Information eksempelvis til Erhvervsministeriet over et delvist afslag på aktindsigt hos Erhvervsstyrelsen i sager om eksport af overvågningsteknologi.

Den 8. Juni modtog Information en mail fra Erhvervs- og Vækstministeriet, hvori man oplyste, at man desværre ikke kunne behandle klagen inden for fristen på 20 dage, fordi sagen rejste »en række juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter«. Ministeriet skrev, at man forventede at kunne færdigbehandle sagen »senest onsdag den 22. juni 2016.«

Den 22. juni om aftenen havde Information imidlertid fortsat ikke hørt noget, og Information skrev derfor til ministeriet med henblik på at få afklaret hvad status på sagen var.

Samme aften fik Information en mail tilbage, hvori der stod, at der desværre var opstået »en akut personlig situation« for sagsbehandleren, og at det derfor ikke var »muligt at få svaret sendt af sted til dig i dag.« Medarbejderen i Erhvervs- og Vækstministeriet skrev videre: »Men vi sender svaret til dig i morgen formiddag. Beklager.«

Herefter forventede vi at få afgørelsen på sagen den efterfølgende dag. I stedet modtog vi endnu en fristudsættelse:

*»Ministeriet kan i den anledning oplyse, at det ikke har været muligt for ministeriet at færdigbehandle din klage inden for denne angivne frist. Det skyldes sagens karakter, hvorfor ministeriet i den forbindelse har bedt Erhvervsstyrelsen om yderligere oplysninger om anvendelsen af offentlighedslovens § 30, nr. 2. i din klagesag.*

*Ministeriet forventer at modtage de angivne oplysninger den 29. juni 2016. I den forbindelse vil ministeriet iagttage de gældende regler i forvaltningsloven om partshøring,«* lød svaret.

Den 29. juni fremsendte ministeriet et notat fra Erhvervsstyrelsen med »supplerende oplysninger« om anvendelsen af paragraf 30, stk. 2 i den konkrete sag og anmodede om Informations eventuelle bemærkninger.

Den 6. juli modtog vi endnu en mail fra ministeriet, hvori man oplyste, at man havde »behov for yderligere dialog med virksomheden BAE Systems vedrørende virksomhedens udtalelse i forbindelse med Erhvervsstyrelsens afgørelse, særligt henset til din klage over manglende partshøring.«

*»Ministeriet har derfor bedt virksomheden om bemærkninger hertil med frist til primo august, hvorefter ministeriet vil fortsætte sagsbehandlingen af din klage umiddelbart herefter,«* lød det.

Derefter hørte Information ikke noget i knap halvanden måned, hvorfor vi den 18. august sendte en mail til Erhvervs- og vækstministeriet og udbad os svar på, hvad status var på sagen. Information blev ringet op af ministeriets kontorchef for Jura og Statsstøtte, som fortalte, at sagen nu var blevet overdraget til hende, og at hun ønskede at tage 'yderligere en runde' med de implicerede parter.

Den 6. september sendte vi endnu en mail til ministeriet, hvor vi igen bad om at få at vide, hvad status var på sagen.

Den 7. september svarede ministeriet, at man havde »afsluttet drøftelserne med virksomheden, og sidder nu med de sidste vurderinger. Min forventning er, at kunne træffe endelig afgørelse i løbet af udgangen af ugen, senest primo næste uge.«

Den 13. september skrev vi igen til ministeriet og bad om svar på, hvor langt man var kommet med sagen. Ministeriet oplyste, at Information kunne forvente at få afgørelsen »i morgen«.

Den 14. september fik Information ministeriets afgørelse i sagen. Ministeriet erklærede sig »samlet set enig i« Erhvervsstyrelsens afgørelse. Dog mente ministeriet, at Erhvervsstyrelsen burde have argumenteret mere detaljeret for, hvorfor paragraf 30, stk. 2 kunne benyttes.

Det tog altså ministeriet mere end 4 måneder at behandle sagen. De uafhængige offentlighedsjurister Vibeke Borberg (Journalisthøjskolen) og Oluf Jørgensen samt forvaltningsretseksperten Michael Gøtze vurderede over for Information, at afgørelsen på mindst ét væsentligt punkt var decideret fejltagtig. Efter Informations opfattelse er sagen typisk for klagesager i aktindsigtssager. Sagsbehandlingstiden er ofte meget lang, og afgørelserne, der ofte falder ud til fordel for den indklagede myndighed, juridisk tvivlsomme. Det rejser mistanke om, at klageinstansen med vilje trækker sagerne i langdrag og ikke agerer uvildigt.

Information har siden indklaget sagen for Ombudsmanden, hvor den d.d. fortsat er til behandling. Ombudsmanden er, hvad uvildighed angår, en bedre klageinstans, men institutionen har ikke bemyndigelse til at omstøde en afgørelse. Ombudsmanden kan alene fremsætte kritik. Selv om der er tradition for, at myndighederne retter ind efter kritik fra Ombudsmanden, er det et principielt problem.

Information foreslår derfor, at der etableres en egentlig klagemyndighed med bemyndigelse til at træffe afgørelser. Det ville sikre hurtigere behandling af sagerne og en mere uvildig sagsbehandling.

## § 31 – Statens sikkerhed eller rigets forsvar

– bidrag til Informations evaluering af offentlighedsloven

*»§ 31. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.«*

Mens det er svært at være uenig i hensynet bag paragraffen, anvendes bestemmelsen efter Informations opfattelse i dag alt for bredt. Da Information eksempelvis 22. november 2016 søgte aktindsigt i Udenrigsministeriet i al ministeriets korrespondance vedr. en tidligere udstedt tilladelse til eksport af internet-overvågnings-produkter til Kina, undtog ministeriet en række oplysninger med henvisning til, at »det er ministeriets vurdering, at det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed og rigets forsvar, at oplysningerne ikke udleveres.«

Det er efter Informations opfattelse svært at se, hvordan en sag om et privat dansk firma, der har fået tilladelse af myndighederne til at eksportere overvågningsprodukter til Kina, kan være af væsentlig betydning for statens sikkerhed og rigets forsvar. Og det har hidtil ikke været muligt at få en forklaring fra Udenrigsministeriet. Direkte adspurgt hvad ministeriet baserer sin vurdering på, svarer ministeriet blot, at »der ved vurderingen navnlig er lagt vægt på oplysningernes karakter«. Det har foreløbig ikke været muligt at få en forklaring på, hvad det er ved »oplysningernes karakter«, som ministeriet har lagt vægt på. Udenrigsministeriet svarer, at der ikke i loven er »et krav om, at der i det enkelte tilfælde, efter en konkret vurdering, skal påvises en nærliggende risiko for, at statens sikkerhed mv. vil lide skade af betydning, hvis oplysningerne udleveres.«

Det illustrerer et problem ved bestemmelsen. Når det ikke er muligt at få nogen begrundelse for den vurdering, der ligger bag undtagelsen, eller hvad det i det hele taget er for oplysninger, der er undtaget, er det meget svært at udfordre et afslag. I realiteten har myndighederne således carte blanche til at anvende paragraffen i langt større omfang, end det måske er berettiget. Information agter nu at klage til Ombudsmanden. Ombudsmanden har imidlertid tidligere afvist at behandle sager om afslag på aktindsigt med henvisning til statens sikkerhed, da Ombudsmanden ikke mener at være i stand til at vurdere dette spørgsmål. Klageadgangen på dette område er således endnu dårligere end det, som i dette hørings svar er skitseret under punktet klageadgang.

### FORSLAG:

Information foreslår, at der for undtagelser med henvisning til paragraf 31 indføres et krav om en form for konkret vurdering lignende den, der i dag gælder for § 30, stk. 2.

## § 36, stk. 2 - svartider

– bidrag til Informations evaluering af offentlighedsloven

*§ 36, stk. 2. Vedkommende myndighed m.v. afgør snarest, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. En anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvis ikke er muligt. Den, der har anmodet om aktindsigt, skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen og om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.*

Ifølge Offentlighedsloven bør sager om aktindsigt kun »undtagelsesvist« overskride syv arbejdsdage. Men realiteten er, at fristerne overskrides næsten systematisk. På trods af lovens intentioner er det langt mere normalt at modtage fristudsættelse på fristudsættelse end at modtage en aktindsigt til tiden.

Information har i flere omgange undersøgt sagsbehandlingstiderne som led i den journalistiske dækning. I januar sidste år offentliggjorde vi således en undersøgelse af ministeriernes svar på anmodninger om aktindsigt i sager, hvor der har været henvist til § 24 og § 27, stk. 2 i perioden januar 2014 til juni 2015. Den viste, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var 35 arbejdsdage eller omkring syv uger – mere end fem gange så lang tid som den normale sagsbehandlingstid skal være ifølge loven.

Blandt de ministerier med den længste gennemsnitlige svartid var Børne- og Ligestillingsministeriet (55 arbejdsdage), Justitsministeriet (53), Beskæftigelsesministeriet (52), Klimaministeriet og Statsministeriet (hver 39), Udenrigsministeriet (38) og Undervisningsministeriet (31). Kun By- og Boligministeriet viste sig at holde sig indenfor fristen på syv arbejdsdage, men der var også kun tale om en enkelt aktindsigt.

I alt var det kun 28 procent af svarene, som kom inden for fristen på syv arbejdsdage – mens 28 procent af anmodningerne tog mere end 40 arbejdsdage, altså omkring to måneder.

I marts 2016 undersøgte vi svartiderne bredere end for sager, hvor der havde været henvist til de to mest kontroversielle paragraffer § 24 og § 27, stk. 2. I de to måneder marts og november tjekkede vi alle afgørelser i alle ministerier. Det viste sig, at svaret i 60 procent af tilfældene trækker længere ud end de syv arbejdsdage – som ellers kun skulle »undtagelsesvist« – og at sagsbehandlingstiden i gennemsnit var 28,7 arbejdsdage. Værst stod det til i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Justitsministeriet.

Problemet med de lange svartider er åbenlyst: Det betyder, at den sag, man ønsker at afdække, ender med at være langt væk fra den politiske dagsorden, og at det derfor er svært at bruge aktindsigt i offentlighedens tjeneste, mens den offentlige debat om en aktuel sag foregår. Det er også vores opfattelse, at de næsten systematiske overskridelser af fristerne ofte er årsag til, at man som journalist ender med ikke at kunne bruge oplysningerne til særligt meget journalistisk. Dermed ender offentlighedsloven som et spild af både embedsmænd og journalisters tid.

Som flere af de journalister, vi har talt med på andre medier, har fremhævet:

»Ventetiderne er stadig det største problem. Svartiderne er horribelt lange stadigvæk, og det er den vigtigste årsag til, at historier ikke bliver skrevet,« sagde en journalist fra Berlingske, der havde ventet over et år på at få de sidste akter i sagen om Udlændingestyrelsens fact-finding mission til Eritrea.

En journalist fra Politiken fortalte som sin erfaring med Justitsministeriet:



»Justitsministeriet har helt sindssyge tider. Jeg husker ikke, at jeg nogensinde har fået et hurtigt svar på en aktindsigt fra dem. Som politisk reporter bevæger dagsordenen sig meget hurtigt, og muligheden for at gå tilbage er meget begrænset, når man ikke kan afdække det, mens det sker. Der skal en ekstraordinær chefaccept til, hvis man skal have lov til at kaste det, der er stort lige i øjeblikket, for at gå tilbage til et emne, der ikke længere er aktuelt.«

#### **KONKLUSION:**

Tidsfristerne overskrides næsten systematisk, og dermed mister loven anvendelighed ift. dækning af aktuelle emner, således som det egentlig har været meningen fra lovgivers side. Hvis det skal ændres, må Folketinget overveje, om en nøjere overholdelse af tidsfristerne eventuelt kan indgå som element i chefernes resultatløns, eller om det ligefrem vil være nødvendigt at indføre et sanktionssystem.