

Enhedslisten

christiansborg@enhedslisten.dk

WILDERS PLADS 8K

1403 KØBENHAVN K

TELEFON 3269 8888

DIREKTE 32698854

MOBIL 40634541

EER@HUMANRIGHTS.DK

MENNESKERET.DK

J. NR. 540.30/28725

**HØRINGSSVAR I ANLEDNING AF ENHEDSLISTENS
ANMODNING OM BEMÆRKNINGER TIL L 144,
FORSLAG TIL LOV OM OFFENTLIGHED I
FORVALTNINGEN**

20. FEBRUAR 2013

Enhedslisten har i mail af 7. februar 2013 anmodet om at måtte modtage Institut for Menneskerettigheders evt. bemærkninger til det lovforslag om offentlighed i forvaltningen (L 144), som justitsministeren samme dag fremsatte i Folketinget.

Det foreliggende lovforslag svarer med visse ændringer, fortrinsvis af lovteknisk karakter, til det lovudkast, der er indeholdt i kapitel 27 i Offentlighedskommissionens betænkning. Dette er bl.a. udtryk for, at Justitsministeriet – i de få tilfælde, hvor kommissionen har delt sig i et flertal og et mindretal – har tilsluttet sig flertallet.

Institut for Menneskerettigheder har tidligere afgivet høringsvar om Offentlighedskommissionens lovudkast, som instituttet tilsluttede sig med de dissenser, som instituttets repræsentant i kommissionen (undertegnede) stod bag.

Instituttet kan i det hele henvise til sine tidligere udtalelser, men vil dog benytte den givne lejlighed til at fremhæve to tidligere afgivne anbefalinger og tilføje en ny. Instituttet anbefaler følgende:

- Bestemmelsen i lovforslagets § 27, nr. 2, udgår
- Bestemmelsen i lovforslagets § 29, stk. 1, sidste pkt. udgår
- Bemærkningerne til lovforslagets § 17 udbygges med en forudsætning om 'tilgængelighed', når myndighederne aktivt informerer om deres virksomhed

Instituttet vil i det følgende knytte nogle bemærkninger til de tre anbefalinger.

Om lovforslagets § 27, nr. 2

Ifølge lovforslagets § 27, nr. 2, er der ikke adgang til aktindsigt i dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende proces. Bestemmelsen er ny og så vidt vides ret unik i et internationalt perspektiv. Dens formål er at beskytte en ministers behov for i fortrolighed at kunne udarbejde og udveksle dokumenter med (enkelte eller flere) folketingsmedlemmer/ordførere i forbindelse med sager om lovgivning og anden tilsvarende proces.

Instituttet mener ikke, at en sådan undtagelsesbestemmelse bør medtages i en offentlighedslov, som skal understøtte informations- og ytringsfriheden samt borgernes ret til og mulighed for at deltage i den demokratiske proces. Instituttet finder, at disse hensyn tilsiger åbenhed om grundlaget for væsentlige politiske beslutninger, herunder lovgivningsinitiativer. Den nævnte lovændring vil betyde, at f.eks. dokumenter, som indeholder svar på spørgsmål stillet af en ordfører for et støtte- eller oppositionsparti forud for indgåelse af en politisk aftale, ikke vil blive omfattet af retten til aktindsigt efter lovforslagets fremsættelse – således som det er tilfældet i dag.

Der har, som det anføres i lovforslagsbemærkningerne, altid været ført fortrolige drøftelser mellem ministre og folketingsmedlemmer, og den mulighed skal selvfølgelig forsat eksistere. Instituttets indvending går alene på, at dokumenter, som kan danne grundlag for en aftale om f.eks. et bestemt lovgivningsinitiativ, kan undtages fra adgangen til aktindsigt. Det er instituttets opfattelse, at hensynet til den demokratiske beslutningsproces tilsiger, at både befolkning og politikere kan tage stilling til lovgivning m.v. på et så oplyst grundlag som muligt. Instituttet kan i den forbindelse også henvise til den seneste tids debat om redigering i underordnede myndigheders høringsvar, hvor ønsket om et nuanceret beslutningsgrundlag været fremsat fra flere sider.

Tilsvarende synspunkter om offentlighedens bredest mulige adgang til dokumenter er fremsat af EU-Domstolen i sagen T-233/09, dom af 22. marts 2011. Sagen drejede sig om, hvorvidt Rådet for Den Europæiske Union kunne meddele afslag på aktindsigt efter en undtagelsesbestemmelse i forordning (EF) nr. 1049/2001 under en igangværende lovgivningsproces. Anmodningen om aktindsigt angik identifikation af forslagsstillende medlemsstater.

I sagen tilkendegav Domstolen, at gennemsigtighed i forbindelse med lovgivning bidrager til at styrke demokratiet, idet den gør det muligt for borgerne at kontrollere alle oplysninger, der udgør grundlaget for en

lovgivningsmæssig retsakt, hvilket er en betingelse for, at de kan udøve deres demokratiske rettigheder. Rådet havde anført flere grunde til, at aktindsigt burde afslås. Det var først og fremmest Rådets opfattelse, at aktindsigt ville svække mulighederne for at indgå et kompromis, men det blev også anført, at aktindsigt ville medføre, at skriftlige tilkendegivelser ville blive erstattet af mundtlige, hvilket ville skade gennemsigtigheden i beslutningsprocessen. Endelig gjorde Rådet gældende, at oplysninger om, hvem der havde fremsat forslag, ville udsætte de pågældende for pres fra offentligheden, hvilket kunne gøre dem mere tilbageholdende.

Domstolen fandt ikke, at disse indvendinger var så tilstrækkeligt underbyggede, at de kunne begrunde et afslag på aktindsigt. Argumenterne fandtes alt for abstrakte. Domstolen tilkendegav, at borgernes udøvelse af deres demokratiske rettigheder forudsætter, at de i detaljer kan følge beslutningsprocessen i de institutioner, der optræder som lovgivende myndighed, og at offentligheden fuldt ud vil være i stand til at forstå, såfremt ophavsmanden til et forslag efterfølgende ændrer dets indhold. Domstolens undersøgelser resulterede derfor i en annullering af afslaget på aktindsigt.

Tilsvarende synspunkter om demokratisk deltagelse taler for at udelade § 27, nr. 2, af lovforslaget.

Hertil kommer, at det efter instituttets opfattelse er tvivlsomt, om bestemmelsen i § 27, nr. 2, stemmer overens med Europarådets konvention om adgang til officielle dokumenter (Convention No. 205 on Access to Official Documents), som Danmark efter det oplyste ønsker at ratificere, når det fremsatte lovforslag er vedtaget.

Efter konventionens art. 3 kan staten lovgive om begrænsninger i adgangen til aktindsigt i det omfang begrænsningerne er nødvendige i et demokratisk samfund og proportionale i forhold til det formål, som søges opnået. Art. 3(1) indeholder en udtømmende opremsning af de interesser, som kan varetages efter konventionen.

Lovforslagets § 27, nr. 2, vil skulle vurderes i forhold til den undtagelsesmulighed, som indeholdes i art. 3(1)(k) om 'the deliberations within or between public authorities concerning examination of a matter'. I den forklarende rapport til konventionen anføres det, at denne undtagelsesmulighed skal beskytte hensynet til fortrolighed under myndighedernes beslutningsproces, og at udtrykket 'matter' er bredt nok til at kunne dække både konkret sagsbehandling og den politiske beslutningsproces. Bestemmelsen skal sikre kvaliteten i beslutningsprocessen og tillade et frirum 'til at tænke'.

For at undtagelsesbestemmelsen om 'dokumenter der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer' skal kunne være omfattet af konventionens art. 3(1)(k), skal ikke alene ministre, men også folketingsmedlemmer kunne betragtes som 'public authorities'. Spørgsmålet er, om 'folketingsmedlemmer' kan rummes inden for dette begreb.

Konventionen definerer begrebet 'public authorities' i art. 1(2)(a). Af denne bestemmelse fremgår det, at begrebet ud over regering og administrative myndigheder omfatter dømmende myndigheder, fysiske og juridiske personer samt 'legislative bodies', når de udøver administrative funktioner. Derudover kan en kontraherende stat erklære, at begrebet også skal omfatte de nævnte myndigheder m.v., når de udøver andre funktioner. For fysiske og juridiske personers vedkommende er det dog en forudsætning, at de udøver andre funktioner 'i henhold til national lovgivning'.

Såfremt (enkelte) folketingsmedlemmer skal henregnes til 'public authorities' i konventionens forstand, er det på den baggrund mest nærliggende at overveje, om de kan henregnes til 'legislative bodies'. Justitsministeriet har besvaret spørgsmålet bekræftende. I et svar til Folketinget har ministeriet således anført, at bestemmelsen må antages at give 'mulighed for at beskytte dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre i deres *egenskab af repræsentanter for en forvaltningsmyndighed* (et ministerium) og *folketingsmedlemmer i deres egenskab af medlemmer af den lovgivende forsamling*. Dette gælder efter Justitsministeriets opfattelse i hvert fald, når undtagelsen – som tilfældet er med lovforslagets § 27, stk. 2 – ikke er generel, men begrænset til at vedrøre sager om lovgivning og anden tilsvarende proces' (besvarelse af spørgsmål 5 vedrørende L 90, 24.1.2011).

Denne antagelse er efter instituttets opfattelse ikke utvivlsom. Efter konventionens art. 3(1)(k) synes det afgørende at måtte være, om udvalgte medlemmer af Folketinget kan betragtes som 'et lovgivningsorgan'. Instituttet finder ikke en sådan karakteristik nærliggende, i hvert fald ikke når de enkelte folketingsmedlemmer ikke optræder *i deres egenskab af repræsentanter for Folketinget* (hvilket bl.a. et folketingsudvalg må antages at gøre).

Undtagelsen i lovforslagets § 27, nr. 2, er, som anført af mindretallet i Offentlighedskommissionen, en ganske vidtgående undtagelse, idet den ikke blot omfatter dokumenter udarbejdet under forberedelse, men også til gennemførelse af lovgivning m.v. Bestemmelsen giver ministre mulighed for at kommunikere med enkelte partigrupper, grupper af

folketingsmedlemmer eller enkelte folketingsmedlemmer med den konsekvens, at ikke blot befolkningen, men også en (resterende) del af Folketinget udelukkes. Dette kan forekomme betænkeligt i forhold til både offentlighedslovens formål og den almindelige magtfordeling mellem administration og Folketing.

- Instituttet anbefaler på den baggrund, at § 27, nr. 2, udgår af lovforslaget.

Om lovforslagets § 29, stk. 1, sidste pkt.

Efter lovforslagets § 29, stk. 1, skal der være adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, hvis disse vurderinger er indgået i et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Bestemmelsen tilgodeser de ovenfor omtalte hensyn til den demokratiske proces.

Imidlertid indeholder § 29, stk. 1, sidste pkt. en undtagelse til hovedreglen om, at der kan gives aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, idet aktindsigten ikke skal gives, når de interne faglige vurderinger er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner.

Baggrunden for denne undtagelse er, at der efter Justitsministeriets (og Offentlighedskommissionens flertals) opfattelse er et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med den direkte ministerrådgivning og rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner.

Justitsministeriet finder, at der bør sikres fuld fortrolighed om overvejelserne i den inderste politiske beslutningsproces, bl.a. for at sikre 'råderummet' og kvaliteten i den rådgivning, som embedsværket yder regeringen og dens ministre.

Instituttet er ikke enig i denne vurdering. Det foreliggende lovforslag giver en øget mulighed for uden offentlighed at forberede sager af politisk karakter på tværs af ministerier og styrelser. Hensynet til den demokratiske proces tilsiger imidlertid, at offentligheden efterfølgende kan få indsigt i de faglige vurderinger i endelig form, der er indgået i overvejelserne om fremsatte lovforslag, redegørelser, handlingsplaner og lignende (med mindre der foreligger særlige beskyttelseshensyn, jf. lovforslagets §§ 30-33 og 35).

Typisk involveres ministre i de vigtigste sager, og en undtagelse af interne faglige vurderinger i endelig form udarbejdet til brug for ministerrådgivning vil derfor reducere offentlighedens adgang til aktindsigt i vigtige sager.

Politiske beslutninger træffes ikke alene på grundlag af faglig viden. Politiske valg mellem flere muligheder baseres også på politiske holdninger. Det ses, når indstillinger fra eksterne sagkyndige, herunder sagkyndige udvalg, tilsidesættes med den (legitime) begrundelse, at en bestemt, anden politik er at foretrække, og at forskellige modstående hensyn vægtes forskelligt.

Lovforslagets § 29, stk. 1, regulerer adgangen til indsigt i de 'faglige vurderinger i endelig form', ikke i de 'politisk- strategiske vurderinger', og hvad faglige vurderinger angår, så kan det formentlig med lige så stor ret hævdes, at offentlighed vil fremme – frem for hæmme – kvaliteten.

Tilsvarende synspunkter kan anføres om de interne faglige vurderinger, der udarbejdes til brug for rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner.

- Instituttet anbefaler på den baggrund, at § 28, stk. 1, sidste pkt. udgår af lovforslaget.

Om tilgængelighed

Lovforslagets § 17 indeholder en ny regel om aktiv informationspligt. Herefter skal myndighederne (departementer, styrelser, centrale forvaltninger i kommuner og regioner m.fl.) på deres hjemmesider m.v. informere borgerne om deres virksomhed.

Efter FN's handicapkonvention art. 9 skal staten fremme adgangen til offentlig information for personer med handicap. World Wide Web Consortium har udarbejdet standarder for tilgængelighed til internettet: [Web Content Accessibility Guidelines](#).

Undersøgelser viser imidlertid, at ikke alle offentlige myndigheders hjemmesider lever op til kravet om gængelighed, se bl.a. <http://www.digst.dk/ServiceMenu/Nyheder/Nyhedsarkiv/Digitalisering/styrelsen/Offentlige-hjemmesider>

- Instituttet anbefaler på den baggrund, at det tilføjes i lovforslagsbemærkningerne til § 17, at myndighederne forudsættes i videst muligt omfang at gøre deres information på hjemmesider m.v. tilgængelig for alle brugere, herunder brugere med handicap.

Venlig hilsen

Eva Ersbøll

SENIORFORSKER, PH.D.