



Til Justitsministeriet

sendt pr. mail til forvaltningsretskontoret@jm.dk
og mopp@jm.dk

Dansk Journalistforbunds høringssvar til forslag til ændring af bl.a. offentlighedsloven (Styrket beskyttelse af offentligt ansatte i sager om aktindsigt m.v.), j.nr. 2021-7610-0012.

Regeringen, Venstre og Konservative har indgået en aftale, der har til formål at beskytte offentligt ansatte på områder, hvor der er særlig risiko for chikane. Det er begrundelsen for at lave de foreslåede yderligere og meget markante undtagelser for retten til aktindsigt.

DJ har forståelse for hensynet til at beskytte udsatte menige offentligt ansatte mod chikane.

Men efter DJ's opfattelse bør dette hensyn indgå sammen med en række andre væsentlige hensyn i en samlet og gennemgribende forbedring af offentlighedsloven og åbenheden i den offentlige forvaltning – i stedet for at være genstand for endnu et skridt imod større lukkethed.

På den baggrund må DJ afvise udgangspunktet for det fremsendte udkast.

DJ vil i stedet for opfordre regeringen og Folketinget til at tage initiativ til en forbedring af først og fremmest offentlighedsloven. Udgangspunktet skal være at skabe en større åbenhed i den offentlige forvaltning.

DJ vil bidrage konstruktivt til dette arbejde, og vil medvirke til at afveje de væsentlige hensyn, der skal tages i den forbindelse.

DJ må samtidig afvise Justitsministeriets udkast til det lovforslag, som skal udmønte aftalen mellem regeringen, Venstre og Konservative.

Først og fremmest fordi de yderligere undtagelser for aktindsigt er formuleret så bredt og ukonkret, at myndighedernes muligheder for skønsomt helt at afvise aktindsigt vil blive udvidet langt ud over sit formål.

Som udkastet til lovforslaget er formuleret, vil det betyde, at borgernes retssikkerhed og mulighed for aktindsigt i egne sager vil blive klart forringet.

Det vil desuden betyde, at journalisters og mediers mulighed for at undersøge sager af væsentlig offentlig interesse vil blive stærkt begrænset. Blandt andet fordi journalister ofte tager udgangspunkt i borgernes private aktindsigter i konkrete sager og arbejder videre på grundlag af disse.

Dansk Journalistforbund
Medier & kommunikation

The Danish Union of Journalists

Gammel Strand 46
1202 København K
Danmark

+45 3342 8000
dj@journalistforbundet.dk
journalistforbundet.dk

DJ har fra vore medlemmer modtaget flere konkrete eksempler på undersøgende journalistik, som ikke ville kunne laves med de undtagelser, der er foreslået i Justitsministeriets udkast.

Det drejer sig blandt andet om sager vedrørende akuttelefonen 1813, sager inden for det psykiatriske område med flere.

Derudover giver lovforslaget ikke i praksis den beskyttelse af de udsatte menige offentligt ansatte, som man ønsker med aftalen.

Mange menige offentligt ansatte med borgernære funktioner vil ikke få den beskyttelse af lovforslaget, som er tiltænkt. Det gælder for eksempel inden for fængselsvæsenet og psykiatrien. Her har indsatte og psykiatriske patienter ret til aktindsigt efter andre regler, som ikke berøres af forslaget.

Denne kritik af Justitsministeriets udkast bliver uddybet i en grundig analyse, som DJ har bedt jurist Oluf Jørgensen om at gennemføre.

På de følgende sider er der et uddrag af denne analyse.

Hvis dette høringssvar giver anledning til spørgsmål eller kommentarer, hører vi gerne om det.

Venlig hilsen

Tine Johansen
formand



Bilag til DJ's hørings svar:

Uddrag af analyse af Justitsministeriets udkast til lovforslag om nye undtagelser i offentlighedsloven og forvaltningsloven

af Oluf Jørgensen, jurist og offentlighedsrådgiver, forskningschef emeritus, Danmarks Medie- og Journalisthøjskole

(...)

1. Myndigheders mulighed for helt at afvise aktindsigt bliver udvidet betydeligt

Justitsministeriet foreslår to ændringer i offentlighedsloven. Ved den første ændring tilføjes "chikanøst" efter "retsstridigt" i reglen, der giver mulighed for helt at afvise en anmodning om aktindsigt, når anmodningen må antages at skulle tjene et sådant formål (§ 9, stk. 2, nr. 2).

Efter ændringen vil undtagelsen ikke være begrænset til klare tilfælde af misbrug. En myndighed kan helt afvise aktindsigt i en sag, når den antager, at aktindsigt vil tjene et chikanøst formål eller lignende. Undtagelsen er ikke begrænset til at beskytte ansatte, men kan også beskytte myndigheder. Ifølge Justitsministeriet betyder ændringen, at *"tærsklen for, hvornår en anmodning må antages at skulle tjene et retsstridigt eller chikanøst formål, sænkes betydeligt."*

Justitsministeriet skriver i lovforslagets bemærkninger, at udvidelsen af anvendelsesområdet ikke har til formål at afskære en anmodning om aktindsigt, der søger at afdække ulovligheder eller uregelmæssigheder i den offentlige forvaltning, eller som ledsages af kritik af myndigheden eller dens ansatte. Justitsministeriet tilføjer: *"En sådan anmodning vil dog kunne afslås efter bestemmelsen, såfremt de konkrete omstændigheder ved anmodningen giver myndigheden grundlag for at antage, at anmodningen tillige skal tjene et retsstridigt eller chikanøst formål eller lignende."* (Bemærkninger pkt. 2.1.3 side 18 - 19).

Ifølge Justitsministeriets bemærkninger har ændringen ikke til formål at begrænse pressens eller forskeres adgang til at søge aktindsigt i forvaltningen. Justitsministeriet tilføjer, at *"behandlingen af aktindsigtsanmodninger fra massemedier omfattet af medieansvarsloven eller forskere tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut kun helt undtagelsesvist vil kunne afslås med henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2."* (Bemærkninger pkt. 2.1.3 side 19).

Den brede formulering af undtagelsen udelukker ikke, at undtagelsen kan bruges til at lukke helt for offentlighed om en sag, hvis en myndighed vurderer, at medieomtale giver væsentlige risici for chikane mod ansatte eller en myndighed.

(...)

2. Navne på ansatte kan hemmeligholdes ved væsentlige hensyn til tryghed

Den anden ændring af offentlighedsloven sker i reglen, der giver ret til aktindsigt i oplysninger om ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser samt oplysninger om disciplinære reaktioner mod ansatte i chefstillinger (§



21, stk. 3). Justitsministeriet foreslår en undtagelse for aktindsigt i navne, *"hvis væsentlige hensyn til den ansattes tryghed taler herimod."*

Ansatte skal høres ved anmodning om aktindsigt i personalesager jf. den gældende offentlighedslov § 41. Ifølge Justitsministeriet skal der lægges stor vægt på ansattes udtalelse: *"Såfremt den ansatte udtaler sig imod udlevering af den pågældendes navn, og dette er nærmere begrundet, vil myndigheden som udgangspunkt skulle nægte at udlevere oplysninger om den ansattes navn."* (Bemærkninger pkt. 2.1.3 side 19).

Selvom undtagelsen kun omfatter aktindsigt i personalesager, forudsætter Justitsministeriet, at oplysninger om offentligt ansattes navne i andre sager tilsvarende vil kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens generalklausul (§ 33, nr. 5).

Justitsministeriet skriver: *"Oplysninger om ansattes navne vil dog ofte indgå i andre sager end personalesager. Eksempelvis vil den ansattes navn kunne fremgå af en mail-korrespondance i en tilsynssag hos myndigheden eller optræde i en afgørelsessag. De beskyttelseshensyn, som begrundet den foreslåede § 21, stk. 3, 2. pkt., vil også kunne gøre sig gældende i disse situationer ..."* (Bemærkninger til § 1, nr. 2, side 34 - 35).

Justitsministeriet skriver: *"Den foreslåede bestemmelse om undtagelse for navne omfatter derimod som det klare udgangspunkt ikke offentligt ansatte i departementer, styrelser, regioner, kommuner m.v., der i deres daglige arbejde har meget begrænset eller ingen borgerkontakt. Det forudsættes endvidere, at bestemmelsen kun helt undtagelsesvist finder anvendelse med hensyn til ansatte i chefstillinger."* (Bemærkninger til § 1, nr. 2, side 32)

Den brede formulering af undtagelsen og Justitsministeriets bemærkninger udelukker ikke, at undtagelsen kan bruges til at hemmeligholde navne på ansatte, der ikke har borgernære opgaver på områder, hvor der er særlige risici for chikane.

Ifølge Justitsministeriets bemærkninger skal oplysninger til journalister om ansattes navne behandles efter lovens såkaldte *"meroffentlighedsregel"* (offentlighedsloven § 14). Offentlighedsloven er principielt en minimumslov, der ikke udelukker mere offentlighed, og *"meroffentlighedsreglen"* pointerer blot, at myndigheder kun er forpligtede til at bruge de undtagelser, der svarer til regler om tavshedspligt. *"Meroffentlighed"* i sager, der er besværlige for en myndighed, bliver i praksis typisk afvist med en standardbegrundelse.

Justitsministeriet skriver, at navneoplysninger forudsættes at blive meddelt ved anmodning om aktindsigt fra journalister ved et massemedie omfattet af medieansvarsloven eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut. *"Det gælder imidlertid ikke, hvis der foreligger meget tungtvejende hensyn til den ansattes tryghed."* Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis der er konkrete grunde til at antage, at offentliggørelse af den ansattes navn i medier indebærer en risiko for, at den ansatte vil blive udsat for chikane m.v. (Bemærkninger pkt. 2.1.3, side 19 - 20).

Anonyme oplysninger er ikke tilstrækkelige, når pressen undersøger sager om inhabilitet, nepotisme, lønninger, tjenesterejser mv. *"Meroffentlighedsreglen"* giver myndigheder et bredt skøn, og ændringen vil klart forringe muligheder for undersøgende journalistik, hvis myndigheder skønner, at medieomtale kan give væsentlig utryghed for en ansat.

3. Borgerens ret til aktindsigt i egne sager bliver klart forringet

Forvaltningsloven giver den enkelte borger ret til aktindsigt i egne sager, hvor myndigheder skal træffe afgørelse f.eks. sager om skat, byggeri, førtidspension, aktivering, handicappede børn, tvangsfjernelse af børn eller erstatning for nedlukning af erhverv.

Lovforslaget indsætter en ny regel som stk. 2 i forvaltningslovens § 9 a: *"Behandlingen af en anmodning om aktindsigt efter § 9 kan, uanset at betingelserne i stk. 1 er opfyldt, afslås, i det omfang anmodningen må antages at skulle tjene et retsstridigt eller chikanøst formål el.lign."*

Den nye regel vil give myndigheder mulighed for helt at afvise aktindsigt, når det antages, at den vil blive brugt til chikanøst formål. Det bliver ikke en betingelse, at borgeren tidligere har vist chikanøs adfærd.

Hidtil har aktindsigt til en borger, der er part i en sag, kun kunnet begrænses efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 5. Denne undtagelse kan kun bruges, når partens interesse i at varetage sine interesser i en sag må vige for "afgørende" hensyn.

Den nye regel vil væsentligt udvide myndigheders muligheder for at afvise aktindsigt til borgere, der er part i en sag. Den vil *"omfatte alle former for chikanøs adfærd, og vil finde anvendelse, uanset om adfærden retter sig mod offentligt ansatte eller andre personer uden tilknytning til den offentlige forvaltning."* ... *"Med udtrykket »el.lign.« sigtes til den form for intimidering, som ikke med sikkerhed kan karakteriseres som retsstridig eller chikanøs, men som offentligt ansatte efter, hvad der må antages at være den almindelige opfattelse i samfundet ikke bør tåle."* ... *"Det er imidlertid ikke en betingelse for at afslå en parts anmodning efter den foreslåede § 9 a, stk. 2, at parten tidligere har udvist en retsstridig eller chikanøs adfærd. Såfremt partens anmodning eller omstændighederne i øvrigt, f.eks. myndighedens korrespondance med parten, giver myndigheden grundlag for at antage, at anmodningen tjener et retsstridig eller chikanøst formål eller lignende, vil myndigheden også kunne afslå at behandle anmodningen.* (Justitsministeriets bemærkninger til lovforslagets § 2, side 37 - 39).

I den hidtidige praksis har total afvisning af aktindsigt til parter været begrænset til klare eksempler på misbrug. Det nye forslag går langt videre. Justitsministeriet nævner i lovforslagets bemærkninger, at aktindsigt f.eks. kan afvises, når borgeren foretager et *"uforholdsmæssigt stort antal telefonopkald"* eller fremsender et *"uforholdsmæssigt stort antal breve eller e-mails indenfor kort tid"*. Begrundelsen for afvisning kan også være, at borgeren har været opfarende eller kommet med grove verbale udfald mod ansatte. (Bemærkninger til § 2, side 37).

Nogle borgere har svært ved at holde en pæn og høflig tone, når f.eks. en sag om skat, førtidspension eller erstatning trækker i langdrag. Det bliver formentlig ikke nemmere, når aktindsigt bliver afvist, fordi borgeren har råbt højt eller sendt mange rykkere, og afvisningen begrundes med formodning om risiko for chikane.

Justitsministeriets forslag er ikke begrænset til områder, hvor der er særlige risici for trusler og chikane mod ansatte. Det er heller ikke begrænset til at undtage ansattes navne. Aktindsigt kan afvises i hele sagen, og dermed vil den nye regel betyde en alvorlig forringelse af retssikkerheden for borgere, der har sager hos myndigheder.

Borgeres konkrete sager ved myndigheder giver ofte grundlag for journalistiske undersøgelser og omtale. En journalistisk undersøgelse tager ofte udgangspunkt i aktindsigt, som borgeren selv har fået og videregiver til journalisten eller ved aktindsigt til journalisten efter fuldmagt fra borgeren. Journalisten følger op med spørgsmål til myndigheden. Hvis oplysninger i sagen giver grundlag for at gå videre, kan journalisten følge op med spørgsmål til andre kilder, der har indsigt på området f.eks. uafhængige eksperter.

Journalistiske undersøgelser og omtale af konkrete sager har stor værdi for den offentlige kontrol med myndigheder. Lovforslagets begrænsning af aktindsigt for parter vil klart forringe mulighederne for offentlighed om konkrete sager, hvor borgere er i klemme i forskellige myndigheders systemer.

4. Lovforslaget giver ringe beskyttelse til ansatte, der risikerer chikane

Lovforslagets ændringer i offentlighedsloven og forvaltningsloven giver ikke sikkerhed til ansatte med borgernære funktioner på udsatte områder.

(...)

Justitsministeriet har ingen overvejelser eller forslag om begrænsning af regler, der giver borgerne ret til aktindsigt i oplysninger om personlige forhold. Sådanne regler i databeskyttelsesloven, sundhedsloven og offentlighedsloven giver ret til oplysninger i journaler, rapporter og notater og er ikke som forvaltningsloven begrænset til sager, hvor der skal træffes afgørelse.

De fleste aktindsigter med navne på ansatte ved politi, fængsler og psykiatriske institutioner bliver formentlig givet efter en regel for oplysninger om borgerens personlige forhold. Reglerne om egen acces er ikke begrænset til oplysninger, der direkte handler om borgeren, men omfatter også oplysninger om, hvor og hvem oplysninger kommer fra.

Disse regler giver kun mulighed for undtagelser, når *"afgørende hensyn"* taler mod aktindsigt. Kriteriet er stramt, og afslag skal bygge på konkret vurdering af nærliggende risici for alvorlig skade.

(...)

Kriteriet giver et svært dilemma ved udtalelser om aktindsigt. Ansatte ved fængsler eller psykiatriske institutioner har en vigtig opgave med at skabe ro hos indsatte og patienter. Udtalelser om chikane, der indgår i begrundelser for at afslå aktindsigt, kan nemt øge spændinger og risici for trusler og chikane. Selv om navne på ansatte bliver undtaget, vil det ofte være nemt at regne ud, hvem oplysningerne kommer fra.

For menige ansatte på udsatte områder gør det ingen forskel, om deres navne bliver udleveret ved aktindsigt eller på anden måde.

(...)

6. GDPR og Europarådets konvention om aktindsigt

Lovforslaget vil fjerne Danmark yderligere fra internationale standarder for aktindsigt. Justitsministeriet har ingen bemærkninger om regler i andre lande, EU eller internationale organer.

EU-forordningen om beskyttelse af persondata (GDPR) respekterer nationale regler om aktindsigt jf. art. 86, og det er vigtigt at fastholde som udgangspunkt i dansk ret, at offentligt ansatte ikke er anonyme.

(...)

Justitsministeriets forslår en ny regel i forvaltningsloven, der giver myndigheder mulighed for helt at afvise aktindsigt til parter efter et bredt kriterium om risici for chikane eller lignende. Dette forslag betyder en alvorlig begrænsning af parterets ret til aktindsigt i egne sager, og det opfylder ikke GDPR-kravene.

Justitsministeriets lovforslag vil give yderligere problemer, hvis regeringen og Folketinget på et tidspunkt skulle ratificere Europarådets konvention om offentlighed (Tromsø-konventionen).

Forslaget, der udvider myndigheders mulighed for helt at afvise aktindsigt med henvisning til risici for chikane, opfylder ikke konventionens krav til offentlighed.

Et andet problem er offentlighedslovens "generalklausul" (§ 33, nr. 5), der ikke angiver bestemte beskyttelsesinteresser. Den altomfattende formulering "private eller offentlige interesser" er i strid med internationale standarder, som Tromsøkonventionen bygger på.

Justitsministeriet forudsætter i lovforslagets bemærkninger, at generalklausulen kan give grundlag for at undtage navne i andre sager end personalesager. Som eksempler på sager, hvor navne kan undtages, nævner Justitsministeriet tilsynssager og afgørelses-sager, hvor ansattes navn fremgår af en korrespondance. (Bemærkninger til § 1, nr. 2, side 34 - 35).

Med sådanne bemærkninger som pejlemærker kan generalklausulen få yderligere betydning som en gummiparagraf, der kan bruges, hvis en myndighed mangler udtrykkeligt lovgrundlag for at undtage.

/ OJ, 16. august 2022