

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
E-mail: forvaltningsretskontoret@jm.dk
Kopi til: mopp@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 91325771
MORA@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 22/01841-3

16. AUGUST 2022

HØRING OVER LOVFORSLAG OM ÆNDRING AF BL.A. OFFENTLIGHEDSLOVEN OG FORVALTNINGSLOVEN

Justitsministeriet har ved e-mail af 7. juli 2022 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til lovforslag om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen, forvaltningsloven og forældelsesloven (Styrket beskyttelse af offentligt ansatte i sager om aktindsigt m.v.).

Instituttet indleder med at sammenfatte vores væsentligste bemærkninger.

SAMMENFATNING

Med lovudkastet foreslår Justitsministeriet bl.a., at myndighedernes adgang til at afslå en aktindsigtsanmodning eller en partsaktindsigtsanmodning efter henholdsvis offentlighedslovens § 7 og forvaltningslovens § 8 udvides betydeligt. Det foreslås desuden, at det i visse tilfælde skal være muligt for myndigheder at anvende anonymisering i form af at undtage ansattes navn, når der eksempelvis søges om aktindsigt i oplysninger om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige.

Lovudkastet har til formål at imødegå en stigende tendens til, at visse borgere benytter de eksisterende regler om aktindsigt til at få udleveret oplysninger om offentligt ansattes navne, som efterfølgende udnyttes til at chikanere de pågældende. Det sker eksempelvis ved, at de udleverede navne – via sociale medier el.lign. – anvendes til at fremsøge yderligere oplysninger om f.eks. de ansattes bopæl og familieforhold, som herefter bruges til at udøve pression eller chikane mv. over for de ansatte.

Instituttet anerkender, at det er et beskyttelsesværdigt hensyn at sikre, at offentligt ansatte ikke skal tåle at blive udsat for vold, trusler, intimidering eller egentlig chikane, blot fordi de passer deres arbejde.

Samtidig bygger offentlighedslovens og forvaltningslovens adgang til aktindsigt på helt grundlæggende principper om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning, der bl.a. søger at fremme de menneskeretlige principper om informations- og ytringsfrihed, som er afgørende forudsætninger for et velfungerende demokrati. Åbenhed i forvaltningen sikrer derudover, at bl.a. de personer, der er genstand for myndighedernes afgørelser – som i mange tilfælde kan være ganske indgribende – på behørig vis kan afdække grundlaget for disse afgørelser, og derigennem afdække eventuelle ulovligheder eller uregelmæssigheder i den offentlige forvaltning. Åbenhed i forvaltningen tjener således også helt grundlæggende retssikkerhedsmæssige hensyn.

Det er efter instituttets opfattelse vigtigt, at åbenhed i forvaltningen sikres i videst muligt omfang, og at der alene indføres de begrænsninger, som tjener beskyttelsesværdige hensyn, der ikke kan tilgodeses ved mindre indgribende foranstaltninger.

Instituttet vurderer overordnet set, at de foreslåede ændringer ikke i tilstrækkelig grad balancerer på den ene side hensynet til åbenhed i forvaltningen og på den anden side hensynet til at beskytte visse særligt udsatte offentligt ansatte mod chikane mv. Institut for Menneskerettigheder anbefaler på den baggrund, at lovforslaget ændres på en række punkter, således at:

- Den foreslåede adgang til at give afslag på aktindsigt på grund af risiko for chikane udgår.
- Offentlige myndigheders adgang til at sikre en effektiv anonymisering af udvalgte offentligt ansatte skal fremgå direkte af henholdsvis offentlighedslovens og forvaltningslovens ordlyd.
- Adgangen til at anonymisering begrænses ved, at det i lovbemærkningernes definition af »væsentlige hensyn« til den ansattes tryghed tydeliggøres, at anonymisering alene skal anvendes undtagelsesvist.
- Mediers og anerkendte forskningsinstitutioners adgang til aktindsigt ikke begrænses af lovændringen.

AFSLAG PÅ AKTINDSIGT OG OFFENTLIGHED MED HENVISNING TIL RISIKO FOR CHIKANE GÅR FOR VIDT

Med lovudkastet foreslås det, at myndighedernes adgang til at give afslag på en aktindsigtsanmodning eller en partsaktindsigtsanmodning

efter henholdsvis offentlighedslovens § 7 og forvaltningslovens § 8 udvides betydeligt. Den foreslåede ændring vil indebære, at aktindsigtsanmodninger, der vurderes at tjene et chikanøst formål, kan afslås, uanset at formålet ikke nødvendigvis er retsstridigt.

Udtrykket »chikanøst« omfatter ifølge bemærkningerne til lovforslaget for det første chikanøs kontakt, hvad enten denne sker mundtligt eller skriftligt. Der kan f.eks. være tale om tilfælde, hvor en borger foretager et uforholdsmæssigt stort antal telefonopkald eller fremsender et uforholdsmæssigt stort antal breve eller e-mails inden for kort tid til den samme person eller offentligt ansatte. Der kan endvidere være tale om, at en borger under møder med en myndigheds ansatte har udvist en aggressiv eller intimiderende adfærd, f.eks. ved at være fysisk opfarende eller fremkomme med grove verbale udfald mod de ansatte. Udtrykket omfatter for det andet chikanøs forfølgelse, f.eks. tilfælde, hvor en borger følger efter, iagttager eller overvåger en offentligt ansat eller opsøger denne på den ansattes private bopæl. Udtrykket omfatter endelig andre former for chikane, f.eks. hadefulde opslag på sociale medier eller på internettet i øvrigt om navngivne personer, videooptagelse eller fotografering af en person i privat sammenhæng eller videregivelse, herunder offentliggørelse, af private personoplysninger.

Instituttet bemærker indledningsvist, at både Offentlighedskommissionen og Ytringsfrihedskommissionen har forholdt sig til vigtigheden af åbenhed i forvaltningen, og at de i den forbindelse har understreget, at der ikke bør indføres undtagelser til åbenhedsprincippet, som går længere, end formålet tilsiger.

Offentlighedskommissionen anførte bl.a. følgende i sin betænkning fra 2009¹:

"Kommissionen har således fundet, at der alene bør indsættes en undtagelsesbestemmelse i loven, hvis der foreligger et kvalificeret beskyttelseshensyn, ligesom de enkelte undtagelsesbestemmelser skal søges formuleret så præcist som muligt, således at de ikke får et videre anvendelsesområde, end hensynet bag den enkelte undtagelsesbestemmelse tilsiger."

"Det er kommissionens opfattelse, at det principielle udgangspunkt om åbenhed i forvaltningen, der følger af

¹ Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven (Bind 1, side 249 og 434)

offentlighedsprincippet, og de formål et sådant princip søger at varetage, indebærer, at der alene bør fastsættes undtagelser fra princippet, hvis der foreligger tilstrækkeligt tungtvejende og kvalificerede beskyttelsesinteresser. En fravigelse af offentlighedsprincippet forudsætter således, at der foreligger grundlæggende offentlige interesser eller vægtige private interesser.”

Ytringsfrihedskommissionen anførte bl.a. følgende i sin betænkning fra 2020²:

”Kommissionen bemærker overordnet, at regler, der sikrer offentlighedens adgang til information om væsentlige samfundsanliggender, er et definerende kendetegn for et velfungerende demokrati. Det er derfor afgørende, at eventuelle begrænsninger i denne adgang udformes, så informationsfriheden ikke begrænses unødigt i mødet med modstående hensyn.”

Instituttet anerkender som tidligere nævnt, at det er et beskyttelsesværdigt hensyn at sikre, at offentligt ansatte ikke skal tåle at blive udsat for vold, trusler, intimidering eller egentlig chikane, blot fordi de passer deres arbejde.

Det er imidlertid instituttets vurdering, at den foreslåede adgang til at give afslag på aktindsigt på grund af risiko for chikane ikke i tilstrækkelig grad balancerer på den ene side hensynet til åbenhed i forvaltningen og på den anden side hensynet til at beskytte visse særligt udsatte offentligt ansatte mod chikane mv.

Det er instituttets vurdering, at forslagets formål om at beskytte visse særligt udsatte offentligt ansatte mod chikane kan opnås ved en mindre indgribende foranstaltning end at afslå anmodninger om aktindsigt, idet en effektiv anonymisering af udsatte ansatte vil udgøre en tilstrækkelig beskyttelse.

Ved at anvende effektiv anonymisering, frem for at der meddeles afslag på aktindsigt, sikres det i øvrigt, at alle øvrige oplysninger skal udleveres, jf. princippet i offentlighedslovens § 34.

Dertil kommer, at formuleringen af de foreslåede undtagelsesbestemmelser i henholdsvis offentlighedslovens § 9, stk. 2,

² Ytringsfrihedskommissionens betænkning nr. 1573/2020 om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark (Del 2, side 733).

nr. 2, og forvaltningslovens § 9 a, stk. 2, er formuleret for bredt og upræcist.

Instituttet bemærker i den forbindelse, at bemærkningernes definition af udtrykket »chikanøst« eksempelvis ikke er tilstrækkeligt præcis til at fastslå, om udtagelsesbestemmelsen alene sigter til at imødegå egentlig chikane af enkelte offentligt ansatte, som eksempelvis finder sted i deres fritid, på deres private adresse el.lign., eller om undtagelsen også sigter til ”chikane” af selve myndigheden, eksempelvis i form af, at en borger inden for kort tid foretager et stort antal telefonopkald eller fremsender et stort antal breve eller e-mails til den samme myndighed eller til sin sagsbehandler som led i dennes funktion. I sidstnævnte situation vurderes der ikke at være et anerkendelsesværdigt hensyn, som berettiger, at myndighederne skal have en udvidet adgang til at meddele afslag på aktindsigt.

Instituttet bemærker i den forbindelse, at der allerede er mulighed for at forebygge helt urimelige eller grænseløse aktindsigtsanmodninger fra f.eks. borgere og journalister i de eksisterende regler om afvisning på grund af et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 2.

Instituttet anbefaler på den baggrund, at lovudkastets forslag om at udvide adgangen til helt at afslå en aktindsigtsanmodning eller en partsaktindsigtsanmodning efter henholdsvis offentlighedslovens § 7 (forslagets § 1, nr. 1) og forvaltningslovens § 8 (forslagets § 2) udgår.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet ændrer lovudkastet, så den foreslåede adgang til at give afslag på aktindsigt på grund af risiko for chikane udgår.

ADGANGEN TIL ANONYMISERING BØR FREMGÅ AF BÅDE OFFENTLIGHEDSLOVEN OG FORVALTNINGSLOVEN, OG ANONYMISERING BØR ALENE ANVENDES UNDTAGELSESVIST

Med lovudkastet foreslås det, at offentlighedslovens § 21, stk. 3, ændres, så der i forbindelse med aktindsigt i personalesager ikke længere vil skulle meddeles indsigt i oplysninger om den ansattes navn, hvis væsentlige hensyn til den ansattes tryghed taler herimod.

Ændringen har til formål at sikre, at der tages hensyn til den ansattes tryghed ved vurderingen af, om den ansattes navn skal udleveres i forbindelse med en sag om aktindsigt i eksempelvis en personalesag. Udlevering af oplysninger om den ansattes navn vil dog alene kunne

nægtes, såfremt der foreligger væsentlige hensyn til den ansattes tryghed (jf. de almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.3).

Det forudsættes i lovforslaget, at vurderingen af, om der foreligger væsentlige hensyn til den ansattes tryghed, skal foretages på baggrund af den ansattes eventuelle bemærkninger til udleveringsspørgsmålet (jf. de almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.3).

Det forudsættes i den forbindelse, at 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. En helt generel og ubegrundet tilkendegivelse fra den ansatte om, at udlevering af den pågældendes navn vil udløse en følelse af utryghed hos den ansatte, vil dog ifølge bemærkningerne ikke vil være tilstrækkelig. Tilsvarende vil den omstændighed, at den aktindsigtssøgende tidligere har udtalt sig i en lidt hård eller ubehagelig tone over for den ansatte, eller at der foreligger en uoverensstemmelse mellem den ansatte og den aktindsigtssøgende, ifølge bemærkningerne normalt heller ikke være tilstrækkeligt til at nægte indsigt i den ansattes navn (de specielle bemærkninger til forslagets § 1, nr. 2).

På baggrund af bemærkningerne (de almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.3 og de specielle bemærkninger til forslagets § 1, nr. 2) forstår instituttet den foreslåede ændring således, at der indføres adgang til i visse tilfælde at anonymisere de dokumenter mv., der udleveres som besvarelse af en aktindsigtsanmodning, og at denne adgang ikke er begrænset til aktindsigt i personalesager, men tillige omfatter enhver form for aktindsigt, uanset om der søges med hjemmel i offentlighedsloven eller forvaltningsloven.

Instituttet anbefaler på den baggrund, at adgangen til at anvende anonymisering uden for de sager, der er omfattet af offentlighedslovens § 21, stk. 3, bør fremgå direkte af henholdsvis offentlighedslovens og forvaltningslovens ordlyd.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet ændrer lovudkastet, så offentlige myndigheders adgang til i visse situationer at sikre en effektiv anonymisering af udvalgte offentligt ansatte fremgår direkte af både offentlighedslovens og forvaltningslovens ordlyd.

Instituttet finder det positivt, at det fremgår af bemærkningerne til lovudkastet, at den foreslåede ændring alene sigter til gruppen af

offentligt ansatte med borgernære funktioner, hvis arbejdsopgaver indebærer en høj risiko for konflikt med borgere, f.eks. ansatte i politiet, kriminalforsorgen, psykiatrien, på det sociale område og andre offentligt ansatte med borgernære funktioner, hvor der findes at være et tilsvarende beskyttelsesbehov (jf. de almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.3).

Det er imidlertid instituttets vurdering, at den relativt lave tærskel, der i øvrigt tager udgangspunkt i den ansatte egne bemærkninger til udleveringsspørgsmålet, ikke i tilstrækkelig grad tager højde for, at det forhold, at en borger eksempelvis udviser tydelig frustration el.lign., ikke i sig selv indebærer en begrundet risiko for, at den pågældende borger efterfølgende vil udsætte offentligt ansatte for chikane.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at adgangen til anonymisering begrænses ved, at det tydeliggøres i lovbemærkningernes definition af »væsentlige hensyn« til den ansattes tryghed, at anonymisering alene skal anvendes undtagelsesvist.

Derudover fremgår det af lovudkastets bemærkninger, at undtagelse af navneoplysningerne efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 5, jf. hensynet i den foreslåede § 21, stk. 3, 2. pkt., i offentlighedsloven, forudsætter, at afgørende – og ikke blot væsentlige – hensyn til den ansattes tryghed taler herfor (de almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.3). Der henvises i den forbindelse i lovudkastet til, at der ved partsaktindsigt i videre omfang skal tages hensyn til partens (den aktindsigtssøgendes) behov for at kunne varetage sine interesser i sagen (de specielle bemærkninger til forslaget § 1, nr. 2).

Bemærkningerne indeholder imidlertid ikke en nærmere vejledning om, hvori forskellen mellem »væsentlige hensyn« og »afgørende hensyn« består.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i lovudkastet præciserer, hvad hensynet til partens behov for at kunne varetage sine interesser konkret betyder for, hvornår der kan anvendes anonymisering i sager om partsaktindsigt efter forvaltningsloven.

MEDIERS OG ANERKENDTE FORSKNINGSPROJEKTER ADGANG TIL AKTINDSIGT BØR IKKE ÆNDRES

Det fremgår af bemærkningerne til lovudkastet, at den foreslåede adgang til at afslå en aktindsigtsanmodning (forslagets § 1, nr. 1) eller

en partsaktindsigtsanmodning (forslagets § 2) efter henholdsvis offentlighedslovens § 7 og forvaltningslovens § 8 ikke har til formål at begrænse pressens eller forskeres adgang til at søge aktindsigt i forvaltningen. Det forudsættes således i bemærkningerne, at behandlingen af aktindsigtsanmodninger fra massemedier omfattet af medieansvarsloven eller forskere tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut kun helt undtagelsesvist vil kunne afslås (de almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.3).

Hvad angår muligheden for at udelade navneoplysninger (anonymisering) efter den foreslåede § 21, stk. 3, i offentlighedsloven (forslagets § 1, nr. 2), så fremgår det af bemærkningerne, at når en aktindsigtsanmodning er indgivet af et massemedie omfattet af medieansvarsloven eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut, forudsættes myndigheden at skulle meddele indsigt i oplysningerne om den ansattes navn efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14 (de almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.3).

Det gælder imidlertid ikke, hvis der foreligger meget tungtvejende hensyn til den ansattes tryghed. Det vil ifølge bemærkningerne f.eks. kunne være tilfældet, hvis der er konkrete grunde til at antage, at offentliggørelse af den ansattes navn i medierne indebærer en risiko for, at den ansatte vil blive udsat for vold, trusler eller chikane mv. fra personer, der via medierne får kendskab til den pågældendes identitet.

Justitsministeriet underbygger ikke i lovforslaget, hvorfor der er behov for at ændre de gældende regler for mediers og anerkendte forskningsinstitutioners adgang til navneoplysninger på offentligt ansatte, herunder om der tidligere har været udfordringer med at offentlig ansattes navne er blev offentliggjort gennem eksempelvis pressen.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet ændrer lovudkastet, så mediers og anerkendte forskningsinstitutioners adgang til aktindsigt ikke begrænses af lovændringen.

Med venlig hilsen

Louise Holck

DIREKTØR