

ER VI PÅ VEJ MOD EN EUROPÆISK OFFENTLIGHEDSDOKTRIN?

OFFENTLIGHED I DET OFFENTLIGE?

Til tider kan danske politikeres holdning til offentlighed i det offentlige fremstå uafklaret. Daværende justitsminister Frank Jensen har leveret en storslået illustration af, at dansk tvesind ikke forsvandt med Uffe hin Spage, Hamlet eller Christian II. I forbindelse med diskussionen om offentliggørelse af domme i et land, der angiveligt indførte offentlighed i retsplejen i 1849, sagde han:

En fri og let adgang til retsafgørelsen er et helt nødvendigt led i et retssamfund, fordi det giver indblik i, hvad der er gældende ret, og hvorledes retsvæsenet fungerer (Frank Jensen (S) i Folketinget d. 24. april 2001).

Ja, det manglede da bare, ikke sandt. Men to måneder senere udgik der en skrivelse fra samme justitsminister, der sagde:

Efter Justitsministeriets opfattelse bør forbudet mod at offentliggøre domsudskrifter mv. gælde, uanset hvornår de udleveres (skrivelse af 29. juni 2001. Begge citater her efter *Information* d. 10. juli 2001).

Justitsministeriet ville i juni 2001 gøre det ulovligt at offentliggøre domme i deres helhed. Baggrunden for sidstanførte citat er den, at justitsministeren – eller er det bare „ministeriet“? – vil tage hensyn til de dømte. Over for dette anfører andre, at det også kan være i de dømtes interesse, at offentligheden kan se domstolene i kortene.

Det kan være svært at finde hoved og hale på dansk holdning til offentlighedsspørgsmål. I dette tilfælde løser det ikke problemet, at Frank Jensen i det sidste citat forsøger at dække sig ind under „Justitsministeriets“ opfattelse. Frank Jensen var ansvarlig justitsminister, og hans ministerium bør ikke have anden opfattelse end den, ministeren har. Det var vel dette Venstres retspoli-

tiske ordfører Birthe Rønn Hornbech tænkte på, da hun lod sig citere for følgende harmfulde kommentar til Frank Jensens skrivelse:

Det viser, at Frank Jensen overhovedet ikke kan tænke selvstændigt. Han bliver styret af sine embedsmænd og af landets mest reaktionære dommere.

(Information 10. juli 2001)

Birthe Rønn Hornbech mener, at Frank Jensens skrivelse lugter „langt væk af enevælde“. Men andre end Frank Jensen kan have svært ved at finde deres ben i offentlighedsspørgsmål. Birthe Rønn Hornbech er nok helhjertet forkæmper for offentlighed i retsplejen. Men hun har haft vanskeligere ved at være principfast forkæmper for offentlighed i forvaltningen. Hun har ganske vist forsikret, at hun går ind for offentlighed i forvaltningen (jf. tv-udsendelse på DR1 d. 7. februar 1996). Men hun gik i 1990'erne imod indførelse af tvungne postlister bl.a. under henvisning til „privatlivets fred“, men også under henvisning til praktiske vanskeligheder.

Tvungne postlister har siden 1960'erne været det største stridspunkt i kampen for offentlighed i forvaltningen. Hvis myndigheder blev tvunget til at føre offentligt tilgængelige lister over deres post, ville man gøre det langt lettere for medierne og borgerne at følge med i, hvad det offentlige foretager sig. Spørgsmålet om tvungne postlister har stor betydning for mulighederne for demokratisk medleven og for kontrollen med myndighederne.

Men selv om man kan savne konsekvens i spørgsmålet, om det offentlige er offentligt, så står vi ikke helt uden principper. Hverken i Danmark eller den øvrige vestlige verden. Vi har principperne om mødeoffentlighed i parlamenter og retspleje. Disse principper er slået igennem i løbet af de sidste par hundrede år. Det engelske underhus modsatte sig helt frem til 1790'erne offentliggørelse af dets debatter. Nu betragtes offentlighed i moderne vestdemokratiske parlamenter som en selvfølge. I Danmark er offentligheden i forbindelse med Folketingets møder fastslået i grundloven. Alle borgere har ret til at overvære Folketingets møder og til at referere Folketingets forhandlinger og afgørelser. Folketingsudvalgsmøder er derimod i udgangspunktet lukkede.

Folketingets mødeoffentlighed suppleres af regler, der giver offentligheden adgang til en lang række dokumenter, herunder lovforslag og deres bemærkninger, skriftlige spørgsmål til ministrene, trykte gengivelser af Folketingets forhandlinger mv. Færdige love offentliggøres.

Dokumentoffentligheden i forbindelse med Folketinget hviler ikke på et

stærkt grundlag og kan heller ikke siges at være konsekvent gennemført. Der eksisterer ikke lovregler. Der gælder dog en ret effektiv forretningsorden, men altså med et hjemmelsgrundlag, der lettere kan ændres, end hvis der var tale om en egentlig lov eller måske ligefrem en forfatningsbestemmelse (jf. Andersen, Olsen & Talevski, 2002: 75f).

Folketingets mødeoffentlighed har også smittet af på kommunalbestyrelser og flere andre offentlige fora, hvortil der er valg, herunder kollegiale organer på universiteter og højere læresteder samt menighedsråd. Offentlighed i forbindelse med menighedsrådsmøder blev dog først indført så sent som 1. januar 1995. Denne indførelse kan formentlig ses i sammenhæng med, at de danske regeringer efter den traumatiske nej-afstemning 2. juni 1992 til Maastricht-traktaten havde gjort sig til bannerførere for „åbenhed“ i EF/EU. Man ville have mødeoffentlighed i EU. Så kunne det jo se mærkeligt ud, hvis der var folkevalgte organer hos os selv, hvor vi havde lukkethed.

Kommunalbestyrelser, kollegiale organer på universiteterne og menighedsråd kan opfattes som en del af forvaltningen. Mødeoffentligheden er ikke fastslået i grundloven for disse organers vedkommende.

Der er normalt i vestdemokratiske samfund forskellige muligheder for at gøre undtagelser fra princippet om mødeoffentlighed, for parlamenters vedkommende typisk i situationer, hvor rigets sikkerhed er på spil.¹ Af mindre dramatiske grunde er der også muligheder for at gøre undtagelser i andre fora.

Undtagelsesmuligheder kan skamrides. Således skal Farum Kommune under borgmester Peter Brixtoftes ledelse i perioder have gjort meget vidtstrakt brug af mulighederne for at lukke kommunalbestyrelsens møder (jf. Mylenberg, 2002: 845). Begrundelserne for lukninger skal være saglige – det kan f.eks. være, at der skal behandles tavshedsbelagte oplysninger (Andersen, Olsen & Talevski, 2002: 78). Men det er i høj grad blevet bestridt, at Peter Brixtofte altid havde saglige begrundelser. At samme borgmester også i nogle tilfælde helt undlod at forelægge vigtige beslutninger for kommunalbestyrelsen og i en længere række tilfælde undlod at optræde korrekt ved anmodninger om aktindsigt, skal kun nævnes for fuldstændighedens skyld. Peter Brixtofte er en strålende illustration af, at lukkethed i de forkerte hænder kan skjule meget, som ikke burde være skjult (jf. Pihl & Priess-Sørensen, 2002).

Også i retsplejen er der fastsat et hovedprincip om mødeoffentlighed. Det har også her krævet en lang historisk kamp at nå til mødeoffentlighed. Nu er

den en selvfølge i moderne retsstat. Også denne form for offentlighed er fastslået i den danske grundlov. Mødeoffentlighed betyder ikke fuldstændig transparens i domstolenes virksomhed. Der er begrænsninger i dokumentoffentligheden i forbindelse med domstolene. Man har som allerede omtalt i Danmark med henrivende mangel på konsekvens visse begrænsninger i offentliggørelserne af domme. Begrænsningerne ligger især i, at man skal have en „retlig interesse“ i en given sag, før man kan få indsigt. Dog har journalister siden 1999 haft en vis adgang. Allerede her er noget karakteristisk dansk: Sagen rager dem, der har en andel i den. Hvad den dog kunne komme andre ved, har det været sværere at se. Og man har ofte forsvaret begrænsningerne med hensynet til individer, f.eks. den dømte. Denne danske synsvinkel – hvor man er bange for offentlighed af hensyn til individet – skal vi i denne bog finde varianter af også på andre områder.² Danske dommere er også karrige med at begrunde domme i sammenligning med nabolandene, hvad der hæmmer transparensen i forbindelse med domstolene. Dørene kan desuden under visse forhold lukkes i forbindelse med retsmøder. Men grundprincippet er også i danske retssale offentlighed. Det grundprincip regnes for et umisteligt gode i enhver stat, der vil kalde sig en retsstat.

Der er altså en grundlovssikret mødeoffentlighed i forbindelse med Folketinget og domstolene, svarende til forholdene i hele den vestlige verden. En tilsvarende grundlæggende enighed om offentlighed er imidlertid fortsat ikke opnået om den sidste af de tre klassiske statsmagter: den udøvende. Her er der ikke fastslået et princip om mødeoffentlighed. For den udøvende magts vedkommende er spørgsmålet om mødeoffentlighed dog mindre relevant, fordi administrativ sagsbehandling og beslutningsforberedelse i vid udstrækning foregår skriftligt. Det er derfor vigtigere, at der er dokumentoffentlighed end mødeoffentlighed. Men når det drejer sig om dokumentoffentlighed, er der ikke fremstået en fælles doktrin i den vestlige verden. Danmark har da heller ikke en grundlovsfæstet dokumentoffentlighed til fremme af informationsfriheden. Som vi dog snart skal se: Udviklingen siden 1989 peger frem mod en fælles doktrin om dokumentoffentlighed i den vestdemokratiske verden. En lang række lande har i de senere år fået offentlighedsbestemmelser. Og ganske mange har indskrevet disse bestemmelser i deres forfatning. Retten til aktindsigt er desuden blevet indskrevet i artikel 42 i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

Nu afdøde professor og forhenværende ombudsmand, Lars Nordskov Nielsen, skrev om den danske grundlov og dens mange inkonsekvenser

bl.a.: „Det er i hvert fald f.eks. inkonsekvent, når kun domstolene, ikke forvaltningens, offentlighedsprincip er grundlovshjemlet“ (Nielsen, 1999: 10).

Danmark fik nemlig først en offentlighedslov en del år efter den seneste grundlovsrevision i 1953 – nemlig i 1970 – selv om spørgsmålet blev diskuteret allerede før 1953 (nærmere herom i kapitel 6). Inspirationen til denne lov var kommet fra Sverige, som havde haft offentlighed i forvaltningen i over 200 år. Og hvis man skal tro politikerne ved vedtagelsen af den danske offentlighedslov, lå offentlighed i forvaltningen dem meget stærkt på sinde. Der var tilsyneladende en helt overvejende positiv holdning til dokumentoffentlighed i den offentlige forvaltning. Med bredest mulig politisk tilslutning vedtog Folketinget 1970 en lov om offentlighed i forvaltningen. Offentlighedsreformen skulle gøre det endeligt af med den hemmelighedsforvaltning, som Danmark havde haft lige fra den moderne centraladministration tog sin begyndelse under den tidlige enevælde. Offentlighedsloven af 1970 indledtes med denne flotte fanfare:

Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter i sager, der er eller har været under behandling i den offentlige forvaltning (§ 1, stk. 1).

Denne indledning udtrykte tilsyneladende en uforbeholden hengivelse til offentlighedsprincippet. Man kunne i det forudgående betækningsarbejde og i politikernes udsagn finde en mængde stærke argumenter til fordel for offentlighed i forvaltningen. Offentlighed ville skabe tillid til den offentlige sektor. Offentlighed i forvaltningen ville udbygge folkestyret. Tanken var, at det offentliges virksomhed er finansieret af borgerne. Denne virksomhed angår alle. Derfor burde borgere også have adgang til viden om de fælles anliggender, så de kunne diskutere og tage stilling til den. Offentlighed i forvaltningen ville engagere befolkningen i offentlige anliggender. Offentlighed i forvaltningen burde, som den længe havde været det i Sverige, være en bestanddel af trykkefriheden. Samfundsdebatten ville blive mere kvalificeret og konstruktiv af et bedre informationsgrundlag. Offentlighed i forvaltning ville styrke retssikkerheden (betænkning nr. 325/1963: 42, FT 1. samling, 1969, sp. 3457).

Bag ved disse argumenter lå antagelsen om, at det offentlige var bedre end sit rygte. Antagelsen var også, at borgerne er fornuftsbetonede væsener, der kan bidrage positivt til rimelige beslutninger, hvis de vises tillid og ansvar.

1970-loven blev kun betragtet som andet trin i en tre-trins-raket mod fuld offentlighed i forvaltningen. Første trin var en partsoffentlighedslov fra

1964, der i 1970 blev inkorporeret i offentlighedsloven. Offentlighedsloven havde imidlertid den begrænsning i sig, at man skulle kunne identificere en sag ved f.eks. et journalnummer for at få indsigt. Medborgere og journalister kunne ikke som i Sverige på må og få lede efter eventuelle sager, som de ville bringe ind i den offentlige debat. Der var derfor en bred politisk tilkendegivelse af, at fuld offentlighed, der kunne tåle sammenligning med den svenske ordning, var endemålet for offentlighedsreformen. Alle ville gå videre. Loven indeholdt derfor en bestemmelse om, at den skulle tages op til revision senest i folketingsåret 1974/75.

Tredje trin i offentlighedsloven blev imidlertid aldrig taget. Loven blev først revideret med ti års forsinkelse i midten af 1980'erne. Og under denne revision gled det afgørende tredje trin ud: At fjerne aktindsigtsandragere ns identifikationsbyrde (mere herom i kapitel 2, 3 og 6). Aktindsigt er hermed endnu betinget af, at borgerne eller medierne, som begærer offentlighed, præcist kan angive, hvilken sag der er tale om. Det er dog fastslået i vejledningen vedrørende offentlighedslovens punkt 17, at der ikke gælder et udtrykkeligt krav om kendskab til journalnummer. Men som forholdene er, er den, der begærer aktindsigt, meget afhængig af myndighedernes imødekommenhed og hjælpsomhed – også i sager, hvor myndighedernes interesse i at være imødekommende kan ligge på et lille sted.

De, der kan angive et journalnummer, vil oftest være parter i en sag eller medier, som har kontakt med en part. Dem *rager* sagen. De, der ikke så nemt kan gøre det, vil oftest være dem, som ikke er direkte parter i en sag. Det kan være journalister, borgergrupper, organisationer og foreninger af alle typer og enkeltpersoner, der engagerer sig i et samfundsanliggende.

Danskerne kan næppe siges *helt* at have taget Viggo Hørups gamle ord om, at demokratiet er den organiserede mistillid, til sig. Fuld dokumentoffentlighed er en uudnyttet kontrolmulighed med det offentlige. Ved ikke at udnytte denne kontrolmulighed løber vi risiko for ubegrundet, naiv tillid såvel som ubegrundet mistillid til det offentlige. Med andre ord: Der går måske et og andet i svang, som ikke tåler dagens lys. Men det er måske mere sandsynligt, at vi har den *u*organiserede mistillid i skikkelse af nagende mistanker, som hverken medier, partier, organisationer eller borgere har mulighed for at få be- eller afkræftet

Det er umiddelbart indlysende, at spørgsmålet om offentlighed i forvaltningen har store konsekvenser for magtfordelingen i forbindelse med vigtige politiske beslutninger. Det er en slidt kliché at sige: Viden er magt. Eller udtrykt lidt mere nuanceret: *Viden giver den, der kan monopolisere den, magt* (jf.

Basse & Jørgensen, 1986: 15). Denne kliché er vel netop i det såkaldte videns- eller informationssamfund ikke til at komme uden om.

Eller er det for os danskere muligt at komme uden om denne kliché? Love om offentlighed i forvaltningen hedder internationalt Freedom-of-Information Acts. Jeg har spurgt en del danskere: Hvad er det første, du tænker på i forbindelse med offentlighed i forvaltningen? Ingen af dem tænkte på informationsfrihed eller ytringsfrihed. De tænkte på kontrol af forvaltningen. Det drejede sig for dem om at holde forvaltningen på sporet og undgå magtmisbrug, ikke om at berige den demokratiske debat med information. Denne lille iagttagelse har været en vigtig ledetråd for arbejdet med denne bog. Den ledende hypotese i denne bog er, at det er dansk tradition at se spørgsmålet om offentlighed i forvaltningen dels som et spørgsmål om kontrol med myndighederne, dels i relation til individer, der er part i en „sag“.³ Og heraf udspringer en ambivalens: For på den ene side taler det for offentlighed i forvaltningen, at det gælder om at holde en vis kontrol med forvaltningen. På den anden side kan offentlighed efter visse opfattelser også føre til „snagen“ i individers personlige sager. Og det lyder som regel fælt i danske øren.

Centralt placerede beslutningstagere som ministre, borgmestre og topembedsmænd har en privilegeret adgang til beslutningspræmisser og -konsekvenser. Dermed ikke sagt, at deres viden ikke kunne beriges yderligere. Der kan let tænkes situationer og forhold, hvor eksterne eksperter, organisationer, firmaer, borgergrupper og enkeltpersoner kan berige en beslutningsproces med mere kvalificeret viden. Men det betyder samtidig, at toppolitikere og embedsmænd må slippe deres vidensmonopoler. Det giver dem ambivalens over for en ustyret åbenhed. Det kan gøre det vanskeligere for disse beslutningstagere at nå deres mål uden modsigelse.

Derimod har offentlighed i forvaltningen stor interesse for opposition, medier og almindelige borgere. Offentlighed i forvaltningen øger deres muligheder for på et kvalificeret grundlag at påvirke de politiske beslutningsprocesser.

På grund af det udeblevne tredje trin i „offentlighedsraketten“ tåler den danske offentlighedslovgivning og offentlighedspraksis siden 1970 ikke sammenligning med sit svenske forbillede. Dertil kommer yderligere, at den danske lovgivning på området i mange henseender ikke står mål med det svenske forbillede, som vi skal se det nærmere i kapitel 2. Vigtigst er det i første omgang at pege på, at en række undtagelsesbestemmelser er spredt over et uoverskueligt og stadig skiftende antal love i Danmark, mens de i Sverige

kan overskues i en særlig lov, sekretess-loven. Selve lovstrukturen er på dette område dermed mere transparent i Sverige end i Danmark.

Det er på dette sted hensigtsmæssigt kort at sige noget om begreberne offentlighed, åbenhed og transparens. Der findes ikke, så vidt forfatteren til denne bog kan se det, et almindeligt accepteret begrebsapparat om åbenhed og transparens. I nærværende arbejde er offentlighed det smalleste begreb. Offentlighed kan tage form af mødeoffentlighed og andre former for umiddelbar iagttagelse af det offentliges beslutnings- eller arbejdsprocesser eller dokumentoffentlighed. Offentlighed er karakteriseret ved, at borgerne selv vælger, hvad og hvordan de vil have adgang til viden om det offentlige. Den viden, de erhverver, er ikke specielt tillavet med henblik på borgerne. Offentlighed giver en helt umiddelbar adgang til det offentliges arbejdsprocesser og de dokumenter, der skabes af dem. Det noget bredere begreb åbenhed inkluderer ud over offentlighed også *information*, dvs. envejskommunikation fra myndigheder til borgere om myndighedernes virksomhed. Information er udvalgt og bearbejdet af myndighederne med henblik på borgerne. Information er derfor åbenhed på myndighedernes betingelser. Åbenheden omfatter også *kommunikation*. Kommunikation er en tovejsproces. Myndighedernes åbenhed i forbindelse med kommunikation må måles på evnen og viljen til at imødekomme ønsker om dialog mellem borgere og myndigheder. Endelig går *transparens* på spørgsmålet, om de informationer, som borgerne kan tilegne sig om det offentlige, hvad enten det er gennem offentlighed, information eller kommunikation, er overskuelige og forståelige. Man kan således teoretisk meget let tænke sig, at en given forvaltning er meget åben og samtidig ikke ret transparent – fordi oplysningerne om det offentlige er svære at overskue og forstå.

Et hovedspørgsmål i denne bog er: Hvordan kan vi fortolke det forhold, at tredje trin af offentlighedsraketten aldrig kom trods den meget brede principielle tilslutning?

ET INTERNATIONALT GENNEMBRUD FOR OFFENTLIGHEDSPRINCIPPET?

Historisk set kommer vi fra enevælde, lukkethed og hemmelighed. Nu mener mange – ikke mindst blandt vore politikere – at vi har en særlig stor åbenhed og en meget vidtgående offentlighed, hvis vi sammenligner os med andre lande. Daværende justitsminister Frank Jensen sagde således år 2000: „Jeg synes faktisk, at når man ser på vores lovgivning om offentlighed i for-

valtningen, har vi meget at vise frem, også internationalt“ (FT 2000, sp. 6212).

Også mange embedsmænd oplyser, at de prioriterer „offentligt indseende“ højt blandt de værdier, de anser for vigtige i forbindelse med den offentlige forvaltning. Det prioriteres over selv retssikkerhed og produktivitet (Vrangbæk, 2003: 109). Det skaber virkelig forventninger om, at disse holdninger også har praktiske udtryk. Danske politikere hævder tillige af og til, at vi nu har sluttet os til en særlig nordisk åbenhedstradition, som lejlighedsvist sættes i modsætning til EU, som mange – især EU-modstandere eller skeptikere og i øvrigt ikke helt uden grund – har hævdet er præget af lukkethed. Således besluttede Junibevægelsen på landsmødet d. 6. marts 2002 at anbefale offentlighed i forvaltningen efter nordisk mønster. Denne anbefaling forudsætter, 1) at der er et særligt nordisk mønster og 2) at dette mønster kan bruges som et efterstræbelsesværdigt ideal for andre. Men holder disse forudsætninger?

På et område er der måske en særlig nordisk åbenhed. Det er, når vi taler om mundtlig kommunikation mellem på den ene side borgere og på den anden side politikere eller embedsmænd. Jeg har flere gange af mennesker, som ikke kommer fra Norden, fået at vide, at de er overraskede over, hvor let det er at komme til at tale med fremtrædende folk i politik eller forvaltning. Ministre er ikke pakket ind i bodyguards, og de deltager uden videre i folkelige møder landet over. Det er formentligt også langt hyppigere i Norden, at politikere fra flere partier mødes. Det er i al fald synligt ved valgkampe, hvor man i mange lande ser, at partier og kandidater holder hver deres møder, ikke som i Danmark mødes ved flerparti-møder. Tilsvarende gælder det muligvis, at det i almindelighed er lettere og mere uformelt at møde embedsmænd.

Men det er ikke kun mulighederne for mundtlig og uformel *kommunikation* med politikere og embedsmænd, der tænkes på, når man taler om den nordiske åbenhed. Der tænkes utvivlsomt også på dokumentoffentlighed.

Findes der overhovedet et særligt nordisk mønster for dokumentoffentlighed⁴ i forvaltningen?

Hvis vi sammenligner med EU-landene i almindelighed, kan vi konstatere, at spørgsmålet om offentlighed i forvaltningen i nogle lande er behandlet i forfatningen eller andre love, der er trin højere end almindelig lovgivning. Det gælder bl.a. Sverige, Finland, Holland, Belgien, Spanien og Portugal. Danmark hører sammen med Grækenland til de EU-lande, som har offentlighedsbestemmelser i almindelig lovgivning. Her er der altså ikke en særlig

nordisk gruppe, for Danmark har ikke givet offentlighedsprincippet samme høje placering som f.eks. Sverige, Finland, Holland, Belgien, Spanien og Portugal.

Holland hører til de EU-lande, der har offentlighedsbestemmelser (1991), som i ambitionsniveau er sammenlignelige med de danske. Den hollandske lov er dog væsentlig mere eksplicit med sit demokratiske sigte. Den hollandske lovs formål er – i engelsk oversættelse – at tilgodese „interests of effective, democratic governance“. Den betoner myndighedernes forpligtelse til at informere om beslutningsforberedelse og implementering af policies (§ 8, stk. 1).

Frankrig, Storbritannien, Irland og Belgien er historisk udgået fra hemmelighedstraditioner. Men også disse lande har i løbet af de senere år påbegyndt en bevægelse væk fra denne tradition. I nogle tilfælde synes den begyndende afvigelse fra hemmelighedstraditionen dog at foregå med tøven og besvær.

Storbritannien har således været præget af en hemmelighedstradition. Embedsmændene i Storbritannien måtte gennem mange år aflægge ed på at forhindre „ubehørig offentliggørelse“. Da dette begreb var ret ubestemt, førte det til, at embedsmænd udviste en meget stor forsigtighed for ikke at miste deres embeder. I 1989 blev „ubehørig offentliggørelse“ imidlertid strafferetsligt afgrænset til en række positivt definerede områder som forsvar, sikkerhed, udenrigsforbindelser, information af interesse for kriminelle, etc. Britiske embedsmænd risikerer dog fortsat disciplinære tiltag i forbindelse med eventuelle offentliggørelser uden for disse områder.

I 1992 blev myndighedernes aktive informationsansvar præciseret i „The Citizens Charter“. Og efterfølgende fremlagde regeringen en såkaldt Open Government Code vedrørende informationsfrihed, der skulle styrke borgernes tillid til myndighederne. Kodekset betød ikke dokumentoffentlighed, men det fastslog, at myndighederne grundlæggende havde informationspligt.

Labour havde inden magtskiftet i 1997 lovet åbenhed og reformer. Labours leder Tony Blair lovede „a new relationship between government and people; a relationship which sees the public as legitimate stakeholders in the running of the country“ (Frankel, 1999b: 3). Den 2. juni 1997 lovede Tony Blair at fremsætte et forslag til en lov om offentlighed i forvaltningen. Man vedtog da også en lov om offentlighed, men efter terrorangrebet i New York d. 11. september 2001 har man foreløbigt udskudt ikrafttrædelsen til 2005. For den britiske centraladministrations vedkommende var det ellers

meningen, at loven skulle træde i kraft i november 2002. Det er helt enestående, at en vedtaget lovs ikrafttrædelse bliver skudt så langt ud i fremtiden. 173 medlemmer af Underhuset underskrev da også en indsigelse mod denne udskydelse.

Ifølge kritikere er loven, som allerede den 30. november 2000 fik „royal assent“, ikke kun et fremskridt i forhold til kodekset om „Open Government“. På nogle områder blev loven et tilbageskridt, fordi den ifølge kritikerne indeholder brede undtagelsesbestemmelser. Det gælder også data og andre faktuelle forhold (Frankel, 1999: 1). Og endelig kan ud af en længere række kritikpunkter nævnes, at myndighedernes svarfrist på begæringer om offentlighed skulle sættes til 40 dage. Denne frist ville gøre de britiske myndigheder til de langsommeste på dette område blandt alle landes myndigheder med en lov om freedom-of-information (Frankel, 1999b: 3). Den endnu ikke ikrafttrådte britiske lov fra år 2000 er også bemærkelsesværdig ved at give ministrene en stor diskretionær magt med hensyn til at hemmeligstemple information (Frankel, 2001: 10).

Wales har visse mere vidtgående offentlighedsbestemmelser end England. Således offentliggøres referater af de walisiske kabinetsmøder seks uger senere på Internettet. I England må man vente 30 år, før de tilsvarende engelske referater bliver tilgængelige (Frankel, 2002: 2).

Skotland overvejer et initiativ, der går betydeligt længere i retning af åbenhed end det fælles britiske initiativ. Det gælder bl.a. faktuel information (Frankel, 1999: 2).

Irland afviger nu fra hemmelighedstraditionen. Irlands offentlighedslov fra 1997 går betydeligt længere end det engelske forslag anno 2000 og må mindst siges at være på niveau med den danske. Som i den danske lov er faktuelle informationer åbenhedsbelagte (Frankel, 2001: 10). Irland synes at have en større åbenhed, hvad angår myndighedernes interne overvejelser (Frankel, 1999b: 5).

Frankrig har en lang tradition for lukkethed, men i praksis har man i lange tider fraveget herfra. Det har imidlertid i høj grad været overladt til myndighedernes skøn, hvad de ville offentliggøre. Det er derfor vanskeligt i praksis at beskrive traditionen – her ligner forholdene ikke overraskende EU's institutioner, som ikke mindst er præget af franske traditioner. Som Boulard skriver om de gallisk charmanter tilstande: „What was secret yesterday may be today only confidential and a newspaper headline tomorrow“ (Boulard, 1979: 155).

Den franske tradition kan bedst i kort form beskrives som en tradition for at „handle med“ interessenter og medier ved at give dem privilegeret ind-

sigt her og der, men ofte på den måde at myndighederne forventer en modydelse, som f.eks. imødekommenhed i forhandlinger eller god omtale i medierne.

Frankrig vedtog dog i 1978 en lov om ret til adgang til offentlige dokumenter. Der er fra dette hovedprincip en række undtagelser, også her bl.a. ud fra hensyn til sikkerhedsinteresser. Myndighederne har en måned til at besvare en forespørgsel om adgang til dokumenter. Denne lange ventetid selekterer især journalister fra, således at anmodninger om aktindsigt overvejende kommer fra privatpersoner. Spørgsmålet om ventetid er helt afgørende for omfanget af mediernes interesse i dokumentoffentlighed. Den interne konkurrence i medierne om at komme „først“, mens en sag er medieaktuel, er hård. En del sager er kun aktuelle i ganske få dage. I sådanne sager kan en ventetid på f.eks. en måned få en del journalister til på forhånd at sige, at så kan det også være lige meget med den dokumentoffentlighed.

Den franske lov synes på et punkt mere vidtgående end den danske – i øvrigt i lighed med den portugisiske lov. Den giver åbenhed om færdige beslutningsforberedende dokumenter. Men herfra er beslutningsforberedelser på højeste regeringsniveau undtaget (Frankel, 2001: 8).

Også Spanien, Belgien, Grækenland og Portugal har love om offentlighed i forvaltningen. Østrig, Italien, Luxembourg og Tyskland har kun bestemmelser om partsoffentlighed. Tyskland har – i lighed med Schweiz – taget initiativ til en egentlig offentlighedslov (Banisar, 2002).

Under et har mere end 30 lande efterhånden vedtaget love om informationsfrihed (Privacy International, www.privacyinternational.org). Næsten alle østeuropæiske lande har i de senere år indført en offentlighedslovgivning. Det gælder Polen (2002), Bosnien (2002), Moldavien (2000), Estland (2000), Letland (1998), Litauen (2000), Slovakiet (2000), Tjekkiet (1999), Ukraine (1992) og Ungarn (1992). I en række østeuropæiske lande er bestemmelser herom også en del af forfatningen. Derfor kan f.eks. Albanien (1998), Bulgarien (1991), Estland, Litauen, Moldavien, Polen, Rumænien (2002) og Ungarn i modsætning til Danmark sige, at informationsfriheden som andet og mere end frihed fra censur fastslås i grundloven. Der ved man af bitter erfaring, at Lenin sandelig havde ret, da han sagde, at tillid er godt, men kontrol er bedre. Derfor vil man hellere kontrollere myndigheder end bare hengive sig betingelsesløst til deres magt.

Selvsagt er der i disse lande ofte vanskeligheder med at få myndighederne til at efterleve de nye demokratiske principper. Og borgerne er heller ikke

alle vænnet til at skulle mene noget om offentlige anliggender. Men landene har institutionelt og forvaltningsteknologisk kunnet begynde på en frisk og stræber efter at komme videre (jf. Degn, 2002).

Hvis vi ser på Nordamerika, gælder det, at USA allerede i 1966 vedtog en ganske vidtgående lov om offentlighed i forvaltningen på forbundsniveau (Holm, 1968: 19). Californien havde vist vejen med delstatslovgivning i 1952, og de fleste delstater fulgte efterhånden med. Allerede en af de amerikanske „founding fathers“, James Madison, skrev: „A popular Government, without popular information, or the means of acquiring it, is but a Prologue to a Farce or a Tragedy; or perhaps both“ (her citeret fra Singer, 1979: 309). Et af de punkter, hvor den amerikanske lovgivning stiller offentligheden bedre end den danske, er information – herunder elektronisk – om, hvad myndighederne ligger inde med af dokumenter (jf. Frankel, 2001: 5). Også Canada har en længere tradition for en vis offentlighed (jf. Rowat, 1979). Den nugældende lov er fra 1983, men ifølge kritikere har regeringen gennem de senere år udhulet loven med stadig flere undtagelser.

De sidste ti år har bragt store fremskridt for „freedom of information“ verden over. Internationale organisationer som Europarådet og Organisationen af Amerikanske Stater har lavet udkast til retningslinjer eller modeller for offentlighedslove (Banisar, 2002).

Der har dog også været visse tilbageskridt siden d. 11. september 2001. I USA og Canada har der været stillet forslag om at indskrænke informationsfriheden, og Storbritannien har som nævnt udsat en offentlighedslovgivning til ikrafttrædelse i 2005 (Banisar, 2002). For USA's og Canadas vedkommende gælder det, at der er givet regeringerne visse diskretionære muligheder for at lukke for offentlighed, *uden* at beslutningerne kan efterprøves.

Endelig er der i mange lande større eller mindre vanskeligheder med at få myndighederne til at forvalte love efter deres ånd og bogstav. Men også når det gælder myndighedernes evne og vilje til at overholde gældende lovgivning skal man passe på ikke automatisk at tro, at vi danskere er bedre end de andre. Erfaringerne har vist, at mange danske myndigheder ikke lever op til loven. Enten fordi de ikke kan – fordi lovgivningen er uheldigt udformet. Eller også fordi viljen mangler – fordi forvaltningen har tiltaget sig en magt, den ikke burde have (nærmere herom i kapitel 3).

OFFENTLIGHED OG EU

EU har ikke stået stille på offentlighedsområdet i de senere år. Der er sket en vis åbning siden begyndelsen af 1990'erne. EF/EU manglede tidligere en offentlighedspolitik. Udgangspunktet var den europæiske hovedtradition for hemmelighed og fortrolighed. Alt var principielt fortroligt, indtil andet var besluttet. Det gjaldt dog ikke det ikke særligt magtfulde Europa-Parlaments drøftelser.

Der er efterhånden indført forskellige typer mødeoffentlighed. Der er åbne debatter i behandlinger af vigtige nye lovforslag samt åbne døre for sidste substansdrøftelse. Der er også visse åbne debatter besluttet af formandskabet, f.eks. en debat mellem EU's udenrigsministre d. 30. september 2002 om handel og udvikling.

De enkelte EF-institutioner havde tidligere varierende interne regler vedrørende dokumentoffentlighed. Borgere, virksomheder og journalister uden gang i Bruxelles mødte stor lukkethed. Der var dog gode muligheder for journalister og lobbyister for at få indsigt – men på embedsmændenes betingelser (Andersen & Ryborg, 1993). Før Maastricht-traktaten blev spørgsmålet om åbenhed overhovedet ikke betragtet som presserende i EF/EU. Der blev dog vedtaget åbenhedsresolutioner i Europa-Parlamentet i 1984 og 1988. Men uden større virkning. Under Maastricht-forhandlingerne rejste Holland og Danmark spørgsmålet om åbenhed. Det førte kun til en vag hensigtserklæring i sluterklæringen:

Konferencen anbefaler ... at Kommissionen senest i 1993 forelægger Rådet en rapport om foranstaltninger, der kan øge offentlighedens adgang til de oplysninger, som institutionerne råder over.

Samtidig vedtoges det at etablere en ombudsmandsordning. Efter Danmarks „nej“ i juni 1992 og Frankrigs „petite oui“ i september samme år, blev det klart, at Unionen led af en alvorlig mangel på støtte i befolkningen. Øget gennemsigtighed (transparens) blev lanceret som et slagord for at genvinde tillid. På de efterfølgende topmøder blev spørgsmålet om gennemsigtighed drøftet langt mere konkret.

Efter Sveriges og Finlands indtræden i EU øgedes presset mod EU, og bl.a. en svensk avis anlagde sag mod Rådet. Også andre mindre lande som Danmark, Holland og Irland har gjort forsøg på at styrke åbenheden. I samme retning har Europa-Parlamentet trukket.

Med Amsterdam-traktaten blev yderligere et skridt i retning af offentlig-

hed taget. En artikel i Amsterdam-traktaten (255) fastslog nemlig som hovedprincip, at hver unionsborger og hver fysisk eller juridisk person, som er bosat eller placeret i en medlemsstat, har ret til at tage del i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens virksomhed. Der var dog uklarhed og strid ved EF-domstolen om rækkevidden af denne bestemmelse. Det lå dog fast, at der – i lighed med hvad der er tilfældet i Danmark – gælder et identifikationskrav. I tilfælde af afslag kan sagen indbringes for EF-domstolen eller Europa-Parlamentets ombudsmand (Bohlin, 2000: 241-246).

I øvrigt var offentlighed i EU-forvaltningen i høj grad fortsat en elastisk størrelse, hvor en embedsmand kunne belønne – eller straffe – forskellige former for adfærd. Den rutinemæssige hemmelighedsstempling kunne embedsmænd se væk fra efter et konkret skøn over bl.a. hvem, der begærede aktindsigt. Og embedsmanden var bemyndiget til at forhandle med f.eks. en journalist, der havde begæret aktindsigt, om, hvad der er rimeligt. Hverken i Danmark eller EU er der et krav om, at man skal begrunde en begæring om aktindsigt. Men det er klogt at gøre det i EU.

Den 3. december 2001 trådte en ny EU forordning om aktindsigt i kraft. Den var vedtaget under det svenske formandskab i foråret 2001. Formelt skal der ifølge EU-tekstens artikel 7.1. gives begrundet afslag på anmodninger om aktindsigt. Hidtil har man ikke kunnet være sikker på, at institutionerne overhovedet svarede på en begæring. Ifølge den ny forordning er der ikke megen skønskompetence tilbage hos embedsmændene, men det kan nok forudses, at denne nye regulering vil medføre en del sager ved EF-domstolen, før praksis bliver helt afklaret.

Siden 1993 er der gennem EF-domstolens virke sket en åbning af EU-forvaltningen, således at det er vanskeligt at sige, at EU blot og bart er mere lukket end dansk forvaltning. Forordningen af 2001 viderefører på et par punkter klart den fremgang, der i de senere år har været for offentligheden i EU. Det er med hensyn til offentlige registre og direkte elektronisk adgang til dokumenter. Disse registre giver ikke i sig selv adgang, men de giver bedre muligheder for at udnytte adgangen på en praktisk og overkommelig måde. Man er i gang med at oprette registre over dokumenter, således at man kan give, hvad der kaldes journalindsigt – noget som fortsat ikke eksisterer i Danmark. Og man er godt i gang med at indføre elektronisk aktindsigt, for i maj 2001 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet nye regler om aktindsigt i Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter. Disse institutioner skal nu føre et offentligt register over dokumenter, som er tilgængeligt i elektronisk form, og som skal opdateres løbende (Den Europæ-

iske Ombudsmand, 2002: 7). På dette område vurderes EU som værende foran Danmark (Schjøth, Mulvad, Jørgensen & Andersen, 2002). Enkelte eksempler viser, at EU også kan fremme offentlighed i Danmark. Loven fra 1994 om aktindsigt i miljøoplysninger skyldes afsmitning fra EU.

Forordningen af 2001 indførte som udgangspunkt åbenhed vedrørende de dokumenter, som en EU-institution modtager udefra. Der er dog væsentlige undtagelser – medlemsstater kan under alle omstændigheder kræve fortrolighed. Og EU-institutionerne skal også rådføre sig med de pågældende organisationer, hvis der kan være mulighed for, at aktindsigt vil skade offentlige eller private interesser.

Der er desuden bredt formulerede undtagelser vedrørende beskyttelse af beslutningsprocesser (Jørgensen, 2002). Men nok vigtigst af alt: En ting er, at der er truffet beslutninger til gavn for transparens og dokumentoffentlighed. Noget andet er, at disse beslutninger skal implementeres af embedsmænd, som for en stor del er socialiseret ind i en hemmelighedskultur. Da Den Europæiske Ombudsmand i efteråret 1995 endelig kom i gang med sit arbejde, viste det sig, at en stor del af hans sager netop vedrørte offentlighedsspørgsmålet. Den Europæiske Ombudsmand kan berette om store problemer med at få embedsmændene til at tro på ideen om offentlighed og om fiffige krumspring for at undgå offentlighed. Blandt de mere groteske eksempler er, at ombudsmanden har måttet påtale, at Kommissionens rets-tjeneste nægtede at give en studerende indsigt i Kommissionens, Rådets og Parlamentets *regler* for aktindsigt. Det ændrer dog ikke ved, at EU på det formelle plan har taget stormskridt fremad mod åbenhed.⁵

OPSUMMERING

Det er ud fra det foregående meget hurtige udblik til verden uden for Danmark ikke muligt at nå frem til en knivskarp konklusion på spørgsmålet om, hvorvidt Norden udgør en særlig og samlet ø af dokumentoffentlighed i en verden, som i øvrigt præges af lukkethed. Men der er dog fremlagt indicier på, at forestillingen om denne særlige nordiske åbenhed er lidt af en dansk/nordisk myte. Det er de seneste ti år blevet stadig vanskeligere at opretholde forestillingen om, at hemmelighedsprincippet er næsten enerådende uden for Norden. Dokumentoffentligheden har gjort fremskridt i en lang række lande og i EU.

Myter er ikke helt uskyldige. Danmark kunne risikere at blive ramt af et misforhold mellem myten om et højt niveau af dokumentoffentlighed og de

faktiske forhold. Danmark har dog givet sig selv en chance for at undgå at komme ud i et stadig sværere misforhold mellem selvglade forestillinger og virkeligheden. I maj 2002 blev det nemlig besluttet at nedsætte en kommission til forberedelse af en ny offentlighedslov (mere herom senere).

SAMMENHÆNGEN MED SPØRGSMÅLET OM YTRINGSFRIHED

Den manglende danske klarhed på informationsfrihedsområdet kan ses i sammenhæng med en anden dansk uklarhed. Danmark har en grundlov, som for to-tredjedele vedkommende er skrevet i 1849. Det gælder også § 77 om ytringsfrihed. Bestemmelsen er alene en bestemmelse mod forhåndscensur. Det er en langt mere begrænset opfattelse af begrebet ytringsfrihed end den, som i stigende grad har vundet frem internationalt. Den europæiske menneskerettighedskonvention har også en hovedregel om materiel ytringsfrihed, der dog kan underkastes indskrænkninger af hensyn til national sikkerhed, national integritet, offentlig tryghed eller for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædelighed, for at beskytte andres godes navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet eller upartiskhed.

Ytringsfrihed kan således altid begrænses af forskellige vigtige hensyn, men det gode ved den europæiske menneskerettighedserklæring er, at den opregner disse hensyn, således at man i modsætning til den danske grundlov ikke kan indskrænke vilkårligt.

I dag må vi imidlertid sige, at denne forskel mere er et redaktionsspørgsmål, fordi den europæiske menneskerettighedskonventions materielle ytringsfrihed efterhånden er indarbejdet i dansk lovgivning og i danske domme. Problemet er derfor mest, at grundloven også på dette område er misvisende i forhold til den aktuelle praksis.

En anden kritik mod § 77 er af større praktisk rækkevidde. I Sverige er ytringsfrihed ikke bare en negativ frihed, som gør det vanskeligt for myndighederne at undertrykke samfundsdebat. Det er også en positiv frihed, der giver borgerne ret til information om offentlige anliggender, således at de kan deltage i den demokratiske debat på et kvalificeret grundlag.

Ytringsfriheden er her ikke bare tænkt som en begrænsning i statens kompetence. Den er her knyttet til en mere generel informationsfrihed som en positiv menneskeret. Ytringsfrihed er ud fra denne tanke ikke bare en af

flere goder eller værdier i det demokratiske samfund. Det er en fundamental værdi, som udgår fra demokratiets grundværdi om at tilstræbe politisk lighed. Den politiske debat skal ikke afgøres på grundlag af ulige adgang til information. Den politiske debat skal afgøres på grundlag af viden og argumenternes kvalitet.

Det ejendommelige er, at den danske grundlov slet ikke giver ytringsfriheden denne centrale placering. Grundloven afspejler det 19. århundredes liberale og elitære tankegang. Den drejer sig desuden mere om trykkefrihed end andre ytringer. Verdenserklæringen om menneskerettighederne fra 1948 formulerer langt bedre den ideale fordring, som den fremstod i al fald i meget af det 20. århundrede. Den lyder:

„Enhver har ret til menings- og ytringsfrihed og til at søge, modtage og meddele informationer og ideer gennem ethvert meddelelsesmiddel og uden hensyn til landegrænser.“

I denne paragraf ser man i bund og grund en lighedsidé – og ikke bare at samfundets elite ikke skal forhindres i at skrive i aviserne, hvad de ønsker, som ellers var det bærende motiv bag de elitære nationalliberales ønske om ytringsfrihed i 1848-49.

Det er blevet foreslået, at adgangen til skriftlig information og til myndighedernes elektroniske sagsbehandling og arkiver burde udbygges og fastslås i grundloven. Men hverken dette eller andre forslag til en ny grundlov kan der skaffes tilslutning til for øjeblikket.

BOGENS GANG

Lidt om bogens gang: Først ser vi nærmere på omfanget af den danske dokumentoffentlighed, som den tegner sig i lovgivningen. Formålet er at få indkredset, hvor langt vi er i forhold til det mest vidtgående land på området, Sverige. Jeg har bevidst valgt ordet „indkredset“ for at angive, at jeg ikke underkaster det en finere juridisk analyse. Formålet er begrænset til at indfange nogle hovedforskelle. Det vil fremgå, at der sammenlignet med svenske forhold er en lang række begrænsninger i den danske lov (kapitel 2). Men et er lov, noget andet hverdagens forvaltning af loven: Efterfølgende diskuteres nogle indtryk af den praktiske danske forvaltning. Det drejer sig bl.a. om erfaringer, der er gjort af Folketingets ombudsmand (kapitel 3).

Derefter vil jeg pege på nogle mulige svar på det gode spørgsmål: Hvorfor er der på den ene side dansk tilslutning til en formodet særlig nordisk åbenhed, mens vores praksis på den anden side ikke helt lever op til de øvrige nordiske landes?

Det kunne være, at forklaringen på forskellen mellem de to lande skal søges i det forhold, at de to lande har forskellige historiske baggrunde. Historien kan måske have ført os ind på institutionelle „stier“, som det er vanskeligt at bringe os væk fra. Sverige besluttede sig for offentlighed i forvaltningen i 1766, mens det danske monarki havde et enevældigt styre, som absolut ingen forestillinger havde om at skabe offentlighed i forvaltningen. Det er i moderne forskning i politik og forvaltning ofte blevet påvist, at institutioner kan følge bestemte historiske forandringsstier, som der skal meget særlige omstændigheder til for at bryde med. Historisk inerti fastholdt hemmelighedsprincippet i Danmark helt til 1970, men det er en mulighed, at enevælden på dette område endnu lægger sin skygge ned over dansk forvaltning. Enevældens skygge kan delvis bestå i, at lovgivningen er så tilpas fyldt med reservationer fra offentlighedsprincippet. Enevældens skygge kan desuden lægge sig over praksis i forvaltningen. Indarbejdede rutiner og uudsagte antagelser om virkeligheden kan overføres fra generation til generation af forvaltningsmedarbejdere. Og heller ikke forvaltningens medarbejdere får måske altid sat sig fuldt ind i den nye lovgivning, der kommer.

Temaet om inerti i enevældens skygge udfoldes nærmere i kapitel 4 og 5. Først skitseres det svenske offentlighedsprincips historie, et offentlighedsprincip, der groede frem i en stat, hvor enevælden aldrig blev langvarig (kapitel 4). Så gennemgås lidt mere udførligt den danske offentlighedslovgivnings historie med vægt på, at dansk centralforvaltning grundlagdes under enevælden, hvorfor praksisser, rutiner og danskernes forestillingsverden om forvaltning og borger samt forholdet mellem stat og samfund blev etableret her (kapitel 5).

Til sidst samler vi argumenter for offentlighed i forvaltningen sammen og sammenligner mellem svenske og danske argumenter. Og endelig samler vi argumenter imod offentlighed i forvaltningen sammen (kapitel 6). Både argumenterne for og imod offentlighed vil blive forsøgt forstået og fortolket (kapitlerne 7 og 8). Skyldes forskellen, at der er forskellige demokratiidealer i Danmark og Sverige? Der kunne være tale om, at man i Danmark har større respekt for det repræsentative demokrati og i ringere grad ønsker deltagerdemokrati. Der kunne også være tale om en forskellig vægtning af fællesinteresser vis a vis hensynet til den enkelte borger. Dette spørgsmål ser

vi nærmere på i kapitel 7. Vigtigst er det dog at komme til en dybere forståelse af argumenterne imod forandringer, fordi hovedformålet med bogen er at komme så tæt som muligt på en forståelse af forandringstræghed. Derfor ser vi i kapitel 8 nærmere på argumenterne imod forandringer i lyset af institutionel teori om sporbundethed.

NOTER

1. Folketingets forretningsorden giver også formanden mulighed for at rydde tilhørerpladserne af hensyn til ro og orden.
2. Det skal dog tilføjes, at justitsminister Lene Espersen efter afslutningen af dette manuskript har meddelt, at hun påtænker at stille forslag om aktindsigt i domme og kendelser i både civile sager og straffesager. Forslaget er baseret på en betænkning fra Retsplejerådet præsenteret 31. marts 2003.
3. Rødderne til denne hypotese kan følges tilbage over Pedersen (1999) til Knudsen og Rothstein (1994: 215), hvor vi bl.a. talte om danskernes „greater respect for individual liberty“ i sammenligning med svenskerne og videre tilbage til Knudsen (1991).
4. Hvis intet andet fremgår af sammenhængen, så menes i det følgende dokumentoffentlighed, når der tales om offentlighed.
5. Den Europæiske Ombudsmand, www.euro-ombudsman.eu.int, herunder den europæiske ombudsmands pressemeddelelse nr. 25/2002. Se også ombudsmandens årsrapport 2001 og den svenske test af EU's dokumentoffentlighed på www:sjf.se. Om hemmelighedskulturen kan også læses i Dyrberg, 2000.