MAGTUDREDNINGEN

OFFENTLIGHED I DET OFFENTLIGE

OM HISTORIENS MAGT

Al kritik er selvfølgelig velkommen –

TIM KNUDSEN

AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

MAGTUDREDNINGEN

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse. Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgårda

Redigeret af
Tim Knudsen

OFFENTLIGHED I DET OFFENTLIGE

OM HISTORIENS MAGT

AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

Offentlighed i det offentlige – Om historiens magt
er sat med Bembo
og trykt hos Narayana Press, Gylling
© Magtudredningen, forfatteren og Aarhus Universitetsforlag 2004
Tilrettelægning: Kitte Fennestad
Omslag: Kitte Fennestad med tegning af Bo Bojesen

ISBN 87-7934-808-4

Aarhus Universitetsforlag
Langelandsgade 177
8200 Århus N

Fax 89 42 53 80
www.unipress.dk

FORORD

Vil vi have et stærkt repræsentativt demokrati, hvor alene valghandlingen er demokratiets store stund? Eller vil vi også til daglig have et deltagerdemokrati, hvor borgerne lever med i hverdagens processer i politik og forvaltning? Hvis vi også vil det sidste, må mange flere end de valgte politikere have mulighed for at se det offentlige over skulderen hver eneste dag.

Spørgsmålet om det offentliges åbenhed og overskuelighed er derfor et centralt spørgsmål for, hvordan den politiske magt skal fordeles. Jo flere, der skal inddrages, jo mere må der gøres for, at det bliver muligt for andre end politikere og embedsmænd at følge med i de politiske og administrative beslutningsprocesser. Øget offentlighed i det offentlige giver mulighed for en bredere inddragelse i offentlige beslutninger. Derfor er det naturligt, at en bog om offentlighed i det offentlige er en del af den danske udredning om magt og demokrati.

Personligt mener jeg, at de demokratiske gevinster ved øget offentlighed vil være så store, at de ganske opvejer de problemer, som en omstilling til øget offentlighed vil indebære. Hovedsigtet med bogen er ikke at agitere for denne opfattelse, men at argumentere for at der i Danmark ofte er en stor officiel bekendelse til idealer om åbenhed og offentlighed i forvaltningen, samtidig med at der i praksis ofte har vist sig store hindringer og problemer, når man ville øge offentligheden i dansk forvaltning. Danmarks offentlighedslovgivning er i en årrække stagneret. Det er dette skisma mellem de mange tilsyneladende uforbeholdne – men uforpligtende – bekendelser til „åbenhed" og så en virkelighed, der ofte modsiger de smukke erklæringer, som er mit egentlige emne. Bogen bygger på en antagelse om, at dette skisma eller paradoks kan fortolkes historisk. Hovedmålet med bogen er at undersøge og fortolke på, om historien har magt. Forholdet er nemlig det, at dansk forvaltning under enevælden blev bygget op på et hemmelighedsprincip. Det har betydet, at en meget vidtstrakt offentlighed i dansk forvaltning har skullet trodse vor historiske institutionelle arv. Netop kampen

mellem historiens tunge institutionelle arv og de aktører, der har villet bryde med fortiden, kan vise, hvor vigtigt det er at være opmærksom på fortidens styrke i nutiden. At nå frem til en øget forståelse af de forhold i vor statskulturelle arv, som på offentlighedsområdet hæmmer ændringer, er bogens hovedsigte. Men bag ved det ligger en mere generel interesse i at forstå, hvad der fastholder institutionelle traditioner også på andre områder.

Bogen giver rids af offentlighedslovgivningens historie i Danmark og Sverige. Disse rids indgår i arbejdet på at indfri bogens hovedformål, men de har forhåbentligt en værdi i egen ret for offentlighedshistorisk interesserede.

Det er ikke mit hovedformål at bekæmpe danske politikeres selvgodhed – eller selvfedhed, som det vist hedder på nudansk. Det er heller ikke mit hovedformål at modsige den gruppe af kritiske journalister, som til gengæld har svært ved at se, at der faktisk er en vis udvikling hen mod det bedre blandt især visse statslige myndigheder, og som heller ikke rigtig ved, at svenske embedsmænd såmænd også i praksis kan være modvillige, når det gælder offentlighed i forvaltningen. Men skulle bogen have begge effekter, vil jeg heller ikke være ked af det.

Magtudredningens ledelse takkes for støtte til arbejdet. Torben Beck Jørgensen og Signild Vallgårda takkes for kommentarer til et udkast til bogen. Jeg retter også en tak til stud.scient. pol. Stine Berner, der inden for beskedne økonomiske rammer har udført en del research i forbindelse med udarbejdelsen af bogen. Endvidere retter jeg en tak til mine tidligere studerende Sille Hansen og Pernille Pedersen, der begge, i forbindelse med specialearbejde med mig som vejleder, har bidraget til min viden om offentlighedsspørgsmålet. Også Jon Andersen, Hans Gammeltoft-Hansen, Åge Huulgaard, Oluf Jørgensen, Kurt Loftkjær, Jonas Nordin, Kaj Rasmussen, Henriette Schjøth, Jesper Skov, Eva Sørensen, kanslichef Kjell Swanström, den svenske justitieombudsmand samt Susanne Tøttenberg skylder jeg tak for hjælpsomhed og interesse for arbejdet. Ingen af de pågældende er dog ansvarlige for bogens indhold, det ansvar er alene mit.

Tim Knudsen

INDHOLD

KAPITEL 1. Er vi på vej mod en europæisk offentlighedsdoktrin? 9

OFFENTLIGHED I DET OFFENTLIGE? 9 · ET INTERNATIONALT GENNEMBRUD FOR OFFENTLIGHEDSPRINCIPPET? 16 · OFFENTLIGHED OG EU 22 · OPSUMMERING 24 · SAMMENHÆNGEN MED SPØRGSMÅLET OM YTRINGSFRIHED 25 · BOGENS GANG 26

KAPITEL 2. Sammenligning af dansk og svensk offentlighed i forvaltning 29

SVERIGE HAR SAT STANDARDEN 29 · ALMINDELIG LOVGIVNING ELLER FORFATNINGSBESTEMMELSE? 29 · ER DER ET OFFENTLIGHEDSPRINCIP I DANMARK? 30 · UNDTAGELSER FRA SVENSK OFFENTLIGHED 31 · DE VIGTIGSTE UNDTAGELSER I DEN DANSKE OFFENTLIGHEDSLOV 32· UNDTAGELSER I ANDEN LOVGIVNING 33 · POSTLISTER OG JOURNALISERING? 35 · TIDSFRISTEN FOR OFFENTLIGHED 38 · ANKE 39 · MEDDELERFRIHED 39 · SAMMENFATNING 41 · KORT UDBLIK TIL DE ØVRIGE NORDISKE LANDE 43 · KONKLUSION 44

KAPITEL 3. Overholdes lovgivningen? 45

HAR MYNDIGHEDERNE BÅDE EVNE OG VILJE TIL AT OVERHOLDE LOVGIVNINGEN? 45 · PRAKTISKE PROBLEMER VED LOVENS FORVALTNING 45 · RETSVILDFARELSER 46 · ÅBENHEDSTESTS 48 · KRITISKE JOURNALISTERS INDTRYK 49 · MANGE MYNDIGHEDER ETABLERER FRIVILLIGT POSTLISTER 50 · OMBUDSMANDENS INDTRYK 51 · SVENSKE ÅBENHEDSTESTS 55 · OMBUDSMANDENS ERFARINGER 56

KAPITEL 4. Offentlighedsprincippets historie i Sverige 59

TRYCKFRIHETSFÖRORDNINGEN 59 ·DEN SVENSKE EXCEPTIONALISME 59 ·DEN SVENSKE STORMAGTSTID 60 · FRIHEDSTIDEN 61 ·REAKTIONEN PÅ FRIHEDSTIDEN 65 · OFFENTLIGHEDEN I DET MODERNE SVERIGE 65 · DEN SVENSKE TRADITION 67

KAPITEL 5. Det danske offentlighedsprincips historie 69

DANSK DOKUMENTOFFENTLIGHED TOG UDGANGSPUNKT I PARTSOFFENTLIGHED 69 · POUL ANDERSEN OG OFFENTLIGHEDSPRINCIPPET 72 · FORVALTNINGSKOMMISSIONENS SYNSPUNKTER 76 · OFFENTLIGHEDSKOMMISSIONEN AF 1956 77 · PARTSOFFENTLIGHEDSLOVEN 78 · GENNEMBRUDDET FOR OFFENTLIGHEDSLOVEN 79 · KONSENSUS! 80 ·ØNSKET OM AT GÅ VIDERE TIL FULD OFFENTLIGHED 83 · TREDJE TRIN I OFFENTLIGHEDSREFORMEN UDSÆTTES, UDSÆTTES, UDSÆTTES 84 · OG ÅRENE GIK 87 · DE FORSVUNDNE POSTLISTER 91 · 2. BEHANDLING AF LOVFORSLAGET *UDEN* POSTLISTER 93 · ÆNDRINGER I OFFENTLIGHEDSOMRÅDETS DÆKNING 94 · UDVIKLINGEN SIDEN 1987 96 · MOD EN NY OFFENTLIGHEDSLOV 100

KAPITEL 6. Argumenterne for og imod offentlighed: det danske og det svenske spor 102

ARGUMENTERNE FOR OFFENTLIGHED 102 ·OVERSIGT OVER DE DANSKE BETÆNKELIGHEDER VED UDVIDET OFFENTLIGHED 105 · KOMMENTARER TIL BETÆNKELIGHEDERNE VED OFFENTLIGHED 106 · EN SAMMENLIGNING MED SVERIGE 108

KAPITEL 7. Har vi forskellig demokratiopfattelse i Norden? 112

ER DER FORSKELLIGE DEMOKRATIDOKTRINER I DANMARK OG SVERIGE? 112 · ELITEDEMOKRATI ELLER DELTAGERDEMOKRATI? 112 · SAMFUNDSORIENTERET ELLER INDIVIDORIENTERET DEMOKRATI? 115 · FORELØBIG KONKLUSION 117 · DEN HISTORISKE INDFALDSVINKEL 118

KAPITEL 8. Historiens inerti 119

STIAFHÆNGIGHED 119 · MULIGHEDEN FOR FORANDRING 128

Litteratur 130

KAPITEL I

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 læreanstalter 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 kommunalbestyrelsernes 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 retsstater. 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 domstolenes, 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 betænkningsarbejde 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 aktindsigtsandragerens 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 tagetViggo 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 dokumentoffentlighed[4] 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 charmante 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 af 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 retstjeneste 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-tredjedeles 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 lighedside – 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 offentligslovgivnings 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.

KAPITEL 2

SAMMENLIGNING AF DANSK OG SVENSK OFFENTLIGHED I FORVALTNING

SVERIGE HAR SAT STANDARDEN

Forbilledet for den danske offentlighedslov var det svenske offentlighedsprincip. Sverige var verdens første land med en lov om offentlighed i forvaltningen – eller informationsfrihed, som man ofte siger internationalt. For tilhængere af informationsfrihed står Sverige som det store internationale forbillede. Sverige er den oplagte „bench-marker"i offentlighedsspørgsmålet. I al fald så længe vi taler om selve lovgivningen. En sammenligning af offentlighed i forvaltningen i Danmark og Sverige kan give indtryk af, hvor meget – eller hvor lidt – ambitionerne om offentlighed i forvaltning er realiserede i Danmark. Formålet er alene at fremhæve de væsentligste forskelle mellem Sverige og Danmark på dette område. Der er inddraget en del retsdogmatisk litteratur til dette formål. En tættere retsdogmatisk analyse ligger dog uden for denne bogs ramme. Hvis læseren vil ind i et meget tæt studium af de to landes lovgivning, må læseren gå til den ganske betydelige juridiske litteratur om emnet.Væsentlige dele af denne litteratur er nævnt i denne bogs litteraturliste.

ALMINDELIG LOVGIVNING ELLER FORFATNINGSBESTEMMELSE?

Det svenske offentlighedsprincip betyder, at dokumenter, aktstykker mv., der beror hos myndigheder, herunder også Rigsdagen, regeringen og domstolene, skal være tilgængelige for alle, medmindre det ved lov er bestemt, at de skal være fortrolige. Denne hovedregel er nedfældet i den svenske forfatning og kan ikke tilsidesættes af lovgivningsmagten.Til forskel herfra er den danske offentlighedslov en ganske almindelig lov, der til enhver tid kan ændres.

Princippet kaldes i Sverige princippet „för allmänna handlingars offentlighet". Allmänna handlingars offentlighet omfatter både dokumenter, som myndigheder modtager, og dokumenter, som myndighederne udarbejder.

Ved en „handling" forstås genstande, der indeholder information. Det kan være dokumenter, men kan også være båndoptagelser, videoer eller lignende.

Når man i Sverige skriver til det offentlige, så *ved* man, at det, man skriver, kan læses af enhver. Den pågældende myndighed afgør selv, om et dokument skal udleveres eller ej; dokumentets afsender kan ikke selv bestemme dette. Man kan formode, at svenskerne på grund af deres gamle tradition for offentlighed er langt mere forberedte på, at det, som de skriver til myndigheder, kan komme offentligt frem.

ER DER ET OFFENTLIGHEDSPRINCIP I DANMARK?

Som det fremgår, er der ingen tvivl om, at hovedprincippet i svensk forvaltning er offentlighed. Medieretsjurister er derimod ikke helt enige om, at det også gælder i Danmark. Umiddelbart kunne det se ud, som om offentlighed er et hovedprincip. Ifølge lovens § 1 gælder loven for *al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning.*[1] Som udgangspunkt omfatter den dermed lovforberedelse, rådgivning, udfærdigelse af administrative retsforskrifter, udstedelse af forvaltningsakter, indgåelse af kontrakter og udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed. Der er dog en del undtagelser herfra, jf. nedenfor. Det må dog også tilføjes, at i den nugældende danske forvaltningslov er lovfæstet et *meroffentlighedsprincip* (§ 4 stk. 2.). Det betyder, at loven nok sætter nogle standarder for, hvad myndighederne *skal* give aktindsigt i. Men der er intet til hinder for, at de giver yderligere aktindsigt – bortset fra regler om tavshedspligt. Lovfæstelsen af meroffentlighedsadgangen „må medføre, at myndighederne har pligt til på begæring at overveje meroffentlighed" (Gammeltoft-Hansen et al., 1994: 265). Sager hos ombudsmanden viser, at denne pligt ikke er gået op for alle danske myndigheder (jf. ombudsmandens beretning 1999: 548f – se også det følgende kapitel).

Men den egentlige grund til, at man kan strides om, hvorvidt der er et dansk hovedprincip om offentlighed, er ikke de mange undtagelser og en vaklende forvaltning af meroffentlighedsprincippet. Den egentlige grund er, at andrageren om offentlighed helst skal kende sagens eksistens i forvejen. For ifølge lovens § 4, stk. 3 skal en begæring om aktindsigt angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Man skal altså helst vide, at der er en sag, og kunne præcisere, hvad man vil se. Medierne og borgerne kan ikke på må og få se alt, hvad det offentlige ligger inde med. Mediejuristen Knud Aage Frøbert skrev derfor i 1994:

> Bestemmelsen i § 4 stk. 3, er udtryk for, at offentlighedsloven ikke indeholder et egentligt offentlighedsprincip, som ville give pressen adgang til at finde frem til de administrative sager, der er af interesse for offentligheden (Frøbert, 1994: 191).

Man kan altså ikke sige, at alle er enige om, at Danmark har et offentlighedsprincip, der med et mindstemål af forhindringer tilgodeser de demokratiske beslutningsprocesser med offentlige indblik. Men man kan sige, at fremtrædende jurister af og til har stridt heftigt indbyrdes om, hvad der var gældende retstilstand (jf. Revsbech, 1998a; 1998b; Gammeltoft-Hansen, 1998). Disse kontroverser mellem eksperter kan først og fremmest tages som udtryk for, at loven er vanskelig at arbejde med.

Ombudsmanden hører dog til dem, der har taget det udgangspunkt, at Danmark har et offentlighedsprincip. Ombudsmanden fortolker heller ikke bestemmelsen i § 4, stk. 3 om, at andrageren ved en begæring om aktindsigt skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med, som en materiel begrænsning i retten til aktindsigt – det er snarere en praktisk foranstaltning. Og han mener, at andrageren bør kunne forvente hjælp fra myndigheden, hvis man ikke helt præcist kan redegøre for, hvad man søger (jf. Andersen, Olsen & Talevski, 2002: 14). På ombudsmandens kontor har man fået indtryk af, at myndighederne i stigende grad er blevet hjælpsomme og imødekommende over for de borgere, der måske ikke helt præcist kan identificere en sag – i modsætning til tidligere, hvor der var mange eksempler på myndigheder, der var meget lidt hjælpsomme. Der er dog kun tale om en positiv *tendens*, der er fortsat myndigheder, som ikke er ret imødekommende.

UNDTAGELSER FRA SVENSK OFFENTLIGHED

Ikke alle dokumenter i Sverige er offentlige. På nogle områder må der gøres en undtagelse. Der findes i dag syv forhold, som gør „allmänna handlingar" hemmelige, jf. trykkefrihetsförordningen kapitel 2:

1. Rigets sikkerhed eller dets forhold til andre stater eller mellemfolkelige organisationer.
2. Rigets centrale finanspolitik, pengepolitik eller valutapolitik.
3. Myndighedernes virksomhed inden for inspektion og kontrol.
4. Retshåndhævelse.

5. Det almenes økonomiske interesse.
6. Hensynet til den enkelte borgers personlige eller økonomiske forhold.
7. Interessen i at bevare dyr og planter.

Tanken er dog, at det kun bør være et minimum af dokumenter, som skal holdes lukket for offentligheden. Undtagelsen skal gøres i henhold til særlig lovgivning „sekretesslagen". Det gør det let at orientere sig om retstilstanden, at man kan finde undtagelserne samlet i en enkelt lov.

DE VIGTIGSTE UNDTAGELSER I DEN DANSKE OFFENTLIGHEDSLOV

Den danske offentlighedslov giver også muligheder for undtagelser af hensyn til rigets sikkerhed eller forsvar, rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, retshåndhævelse, hensynet til det offentliges økonomiske interesser og private interesser, der stort set svarer til nr. 1,2, 4,5 og 6 i de ovenanførte svenske undtagelser. I de danske bestemmelser tales dog også om hensynet til „offentlige interesser". Og så er det i en politisk og demokratisk sammenhæng værd at notere, at i Danmark gælder undtagelser af hensyn til „gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed" og „påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen" (§ 13).

Statsrådsprotokoller, referater fra møder mellem ministre og dokumenter udarbejdet med henblik på sådanne møder er undtaget fra offentlighed (§ 10 nr. 1).

Lovgivningsprocessen er ifølge offentlighedslovens paragraf 2, stk. 1, 2. pkt. kun omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat i Folketinget. Hele den forvaltningsmæssige lovforberedelse er altså undtaget. Efter fremsættelsen gælder lovens almindelige regler, dog således at der i § 10, nr. 2 gives en permanent beskyttelse af myndighedernes brevveksling om lovgivning.

Forberedende arbejde vedrørende omsætningen af *EU-direktiver* til dansk lovgivning kan i denne henseende sidestilles med den rene nationale danske lovgivning. Mange direktiver kræver dansk lovgivning for at blive opfyldt. Derimod er danske dokumenter og høringssvar, som udarbejdes i forbindelse med forberedelsen af forordninger, direktiver og beslutninger i EU, ikke lovsager i dansk forvaltning. De er derfor ikke undtaget fra offentlighed § 2, stk. 1, 2. pkt. („men sandsynligvis efter andre bestemmelser som f. eks. § 12 og § 13" (Andersen, Olsen & Talevski, 2002: 43)).

Der er i både Danmark og Sverige undtagelser fra offentlighed af hensyn til bl.a. enkelte borgeres personlige eller økonomiske forhold, jf. nedenfor. I Danmark er der desuden undtagelser, for så vidt angår væsentlige produktions- og forretningshemmeligheder (§ 12). I Danmark slår man ifølge professor Niels Thomsen „drabelig vagt om privatlivet" (Thomsen, 1990: 37).

I Danmark gælder aktindsigt ikke ansættelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste (§ 2 stk. 2). Her ser vi en undtagelse, som kan begrundes med hensynet til enkeltpersoner. Det samme gælder de følgende undtagelser. Ved lov nr. 276 af 13. maj 1998 blev offentlighedsloven § 2 og § 16 ændret. I § 2 stk. 2 blev der indsat bestemmelser, der undtog personalesager fra aktindsigt, dog gjaldt disse undtagelser nogle nærmere i § 3 specificerede oplysninger, herunder navn, stilling, uddannelse, arbejdsmæssige opgaver, lønmæssige oplysninger og tjenesterejser. Samtidig blev det endeligt afklaret og fastslået, at personalebedømmelser og referater af medarbejdersamtaler m.m. ikke er undergivet aktindsigt (Vogter, 1998: 32). Det skete på baggrund af reaktioner fra en række personaleorganisationer med DJØF (Dansk Jurist- og Økonomforbund) i spidsen. Organisationerne talte om „misbrug" af offentlighedsloven (Pedersen, 1999: 99). Spørgsmålet blev derefter behandlet i betænkning 1349 fra 1997, som dannede grundlag for lovændringen.

§ 3 fastslår i øvrigt, at ministrene efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om undtagelser fra loven. Omvendt kan ministrene også efter et vist åremål fastsætte regler for aktindsigt i sager, der ellers ikke er undergivet offentlighed.

UNDTAGELSER I ANDEN LOVGIVNING

Ud over de undtagelser fra offentlighed, som kan læses ud af selve offentlighedsloven, er der i Danmark en lang række undtagelser fra offentlighed, som ikke umiddelbart fremgår af offentlighedsloven. De findes i anden lovgivning. Der er ikke som i Sverige tale om en samlet og overskuelig lov, der indeholder alle undtagelser. Ud over offentlighedsloven indeholder bl.a. også lovene om patienters retsstilling, persondataloven, lov om aktindsigt i miljøoplysninger og lov om offentlige arkiver bestemmelser, der er relevante for offentlighedsspørgsmålet. Og på arkivlovsområdet hører Danmark til de mindre liberale lande. Frem til 1992 var Danmark blandt de allermest hemmelighedsdyrkende lande på dette område (Knudsen, 1995). Siden har vi i 1992 og 2002 fået vedtaget nye arkivlove, der tegner en liberaliserende tendens i forhold til situationen før 1992. Hvor liberaliserende tendensen er,

kan i lighed med offentlighedsloven være omdiskuteret, fordi der er muligheder for at søge dispensationer fra visse grænser for arkivadgang (se Larsen, 2003; Noack 2003 for et par yderpunkter i opfattelserne).

I lighed med, hvad vi så i forbindelse med domstolene, er man i dansk arkivtradition særlig forsigtig med informationer, der er „personfølsomme". Og for personfølsomme oplysninger er grænsen fortsat 80 år. I f.eks. USA har man en grænse på 20 år, og i dokumenter med personfølsomme oplysninger streger man disse. Men i Danmark vil man af ressourcemæssige grunde ikke indføre en sådan „maskering" af personfølsomme oplysninger, således at en lang række dokumenter i deres helhed er lukkede i 80 år.

Det er yderligere det problem i forbindelse med arkivloven, at danske myndigheders forpligtelse til at registrere, gemme og aflevere dokumenter til Rigsarkivet er meget blødt formuleret. Myndighederne skal kun „tilstræbe" at aflevere deres arkivalier inden for 30 år.

Men tilbage til spørgsmålet om offentlighed i aktuelle anliggender. Ud over de allerede omtalte begrænsninger i den danske offentlighed i forvaltningen, så findes der et uoverskueligt antal love og bekendtgørelser, hvor der også er undtagelser (jf. Jørgensen, 1999). Ved begyndelsen af 2002 var der i Danmark undtagelser fra offentlighed spredt over mindst 34 forskellige love.[2] Der findes altså – ud over hvad der kan udledes af offentlighedsloven og forvaltningsloven – også bestemmelser om aktindsigt spredt omkring i en lang række andre love og bekendtgørelser, hvori der til stadighed er sket ændringer. Det gør det vanskeligt for borgerne og journalisterne at orientere sig og huske de skiftende og noget inkonsekvente regler. Men Justitsministeriet har accepteret eller i det mindste affundet sig med, at sådan er det (Vogter, 1998: 35). Det kan man undre sig over – ingen kan vel lukke øjnene for, at denne uoverskuelighed i sig selv nedsætter værdien af offentlighed i forvaltningen. Ulempen ved denne spredning er desuden, at forslag om nye undtagelser ikke vurderes i sammenhæng med de almindelige principper i lov om offentlighed i forvaltningen.

Lektor i forvaltningsret, Jon Andersen, der også er medarbejder hos ombudsmanden, vurderede i 1996, at de mange ad hoc beslutninger vedrørende offentlighed i de enkelte love ikke alene er foregået uden principielle overvejelser. Han vurderede også, at der ved fremsættelse af lovforslag typisk heller ikke blev „skiltet" med, at forslagene indeholdt fravigelser fra offentlighedsloven (Andersen, 1996: 18). Hermed gøres det sværere for Folketinget at overskue konsekvenserne af vedtagelserne af forslagene. I værste fald overser Folketinget sådanne principielle spørgsmål. Eksempelvis overså Fol-

ketinget i 1990'erne i første omgang problemstillingen om offentlighed i forbindelse med etableringen af en række statslige aktieselskaber (nærmere herom også i kapitel 6). Endnu sværere er det selvsagt for Folketinget, når det gælder bekendtgørelser.

Det er ikke alene i forbindelse med lovvedtagelser, der er et overskuelighedsproblem. Fordi bestemmelserne vedrørende offentlighed i Danmark spredes ud over forskellige love, nedsættes konsekvens og overskuelighed for de, som skal bruge dem i den efterfølgende hverdag. „Pressefolk oplever formentlig loven som vanskeligt tilgængelig" (jf. Andersen, 1996: 17). Det giver myndighederne mulighed for at undtage lige netop deres eget område – selv om de ofte vil udtrykke en generel sympati for offentlighedsprincippet. Særligt har „forretningsmæssige hensyn" fået lov til at slå igennem.

I en kommentar peger John Vogter på et andet forhold, der får ham til at fraråde „for hyppige ændringer i reglerne om offentlighed":

> Det tager ganske mange år at indarbejde en administrativ praksis, som kan virkeliggøre lovgivningens intentioner om en udbredt offentlighed. Hyppige regelændringer kan føre til usikkerhed om omfanget af borgernes adgang til aktindsigt og dermed til en større tilbageholdenhed fra forvaltningens side med hensyn til at give offentlighed. Denne tøven over for nye regler og den bureaukratisering, som nye regler ofte giver anledning til, vil i sig selv kunne modvirke offentlighedsprincippet (Vogter, 1998: VI).

Uden klare, stabile principper og transparens forringes værdien af en offentlighedslov.

POSTLISTER OG JOURNALISERING?

Til det svenske offentlighedsprincip er knyttet en lang række regler, der skal fremme den åbenhed og aktindsigt, som tilstræbes med offentlighedsprincippet. Først og fremmest drejer det sig om *pligten til at informere om, hvilke breve og dokumenter myndigheder overhovedet ligger inde med*.

De svenske myndigheder skal føre postlister, der er offentlig tilgængelige, således at medier og borgere straks kan gøre sig bekendt med breve, allerede når myndighederne modtager dem. Faktisk gælder offentligheden, allerede inden embedsmændene har læst den indgående post.

Et tilsvarende krav gælder ikke i dansk forvaltning, jf. offentlighedsloven § 5, stk. 2. I Danmark er borgeren/medierne derfor i de fleste tilfælde henvist

til selv at identificere f.eks. en sag med et journalnummer. Borgeren vil ikke kunne få aktindsigt på en løsere formodning om, at der er en sag. Der er dog en vejledningspligt for offentlige myndigheder, når man modtager henvendelser fra mennesker, der er interesseret i spørgsmål eller en sag, men som ikke selv er i stand til præcist at definere den pågældende sag.

Myndigheden skal i Sverige i den enkelte sag føre en dokumentjournal, som er offentlig tilgængelig, også selv om de registrerede dokumenter er fortrolige i medfør af undtagelsesreglerne fra offentlighedsprincippet. Den almindelige borger eller journalist kan i Sverige danne sig et fuldt overblik over, hvad sagen indeholder. Og man kan få præcist at vide, hvor meget man forholdes, hvis man skulle ramme ind i nogle undtagelsesregler.

Et tilsvarende krav om en dokumentjournal er ikke generelt opfyldt i dansk forvaltning, selv om det ifølge den danske ombudsmand hører til god forvaltningsskik at føre sådanne dokumentjournaler. Ombudsmanden forsøger at hævde en „ulovbestemt pligt" til at føre journaler, men på hans kontor erkendes det, at det især i kommunerne er svært at få denne pligt efterlevet. Det betyder, at borgeren i Danmark ikke har sikkerhed for at kende til alle sagens dokumenter. Nogle gange betyder det også, at myndigheden heller ikke selv har overblik over sagen.

Når dette krav ikke er opfyldt generelt af forvaltningen, er det ikke, fordi det ikke er omtalt i loven. Det er forudsat i offentlighedsloven § 4, stk. 3, og samme lovs § 5, stk. 1, nr. 2 taler om „indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter". Ordret samme formulering findes i forvaltningslovens § 10, stk. 1, nr. 2. Men generelle regler for, hvordan myndighederne skal journalisere, er ikke fastsat. Rigsarkivaren har ellers hjemmel til at fastsætte sådanne regler. Men han har ikke brugt denne hjemmel.

Der *er* tilsyneladende efter dansk tradition mange papirer, som er vanskelige at efterspore. Også for myndighederne selv. Forhenværende departementschef Erik Ib Schmidt skrev i 1991 et åbent brev til statsministeren:

> … efter min erindring sejler der en masse af notater mv. rundt på Slotsholmen – og bestemt ikke de mindst betydningsfulde – som ikke har nogen officiel status, som ikke journaliseres og arkiveres „på sager", og som derfor heller ikke eksisterer i forhold til loven om offentlighed i forvaltningen …

og Erik Ib Schmidt fortsatte:

> det forekommer betænkeligt, at offentlige ledere f.eks. uden videre kan fjerne eller endog destruere vigtige papirer fra deres institution, eller at de kan tage dem med hjem og hævde – åbenbart fuldt lovligt – at de ikke findes eller i hvert fald ikke findes „på sagen". En embedsmand kan skrive notater om vigtige samtaler med sin minister og betragte dem som privat ejendom og kan, så vidt jeg forstår, nægte at fremlægge dem (Schmidt, 1991).

Erik Ib Schmidt var ikke en hr. hvem som helst. Han blev engang betragtet som landets mægtigste embedsmand. Men Erik Ib Schmidts åbne brev blev aldrig besvaret. Brevet giver indtryk af et behov for en systematisk undersøgelse af regler og rutiner vedrørende journalisering, notatpligt, fortrolighedsstempling, registre og arkiver. Den informationsteknologiske udvikling gør næppe behovet mindre.

Det hører i øvrigt med til historien, at Erik Ib Schmidt fra sin tid i Finansministeriet selv hjemførte mange dokumenter. Først da han afgik ved døden, blev de ført til Rigsarkivet. Men hvor mange andre embedsmænd har blot beholdt deres embedsdokumenter? Eller tilintetgjort dem? Nogen vil måske erindre, at en makulator indgik i Tamil-sagens rekvisitter.

Kritikken af det offentliges dårlige vaner er ikke ny. Skattedepartementet blev kritiseret for sin journaliseringspraksis af Administrationskommissionen i 1923, af Forvaltningskommissionen af 1946 og af Administrationskommissionen af 1960. Uden den store effekt. Traditionen for ujournaliserede sager levede videre. Både i staten og måske i endnu højere grad i en række kommuner er der problemer (jf. DJØF, 1993:226).

Med journalisering står det til tider dårligere til end under enevælden. For enevælden havde regler. Folkestyret har taget til takke med de blege sædvaner, som har overlevet på basis af disse regler, hvoraf de ældste er fra 1740. 250 år senere skulle der etableres et EDB-journalsystem i en statsinstitution. Det nye system rummede et felt til registrering af et nummer. Desværre vidste ingen længere, hvilket tal der skulle stå i feltet. Men nu havde man haft sådant et felt i 250 år, så det var jo sin sag at fjerne det! (Hjorth, 1995).

En illustration af journaliseringsproblemet kan man se i en beretning afgivet i 1992 af en kommissionsdomstol:

> Selv om det ligger uden for kommissionsdomstolens opgave at vurdere Skatteministeriets journaliseringsprincipper, finder kommissionsdomstolen dog anledning til at bemærke, at det har været ganske overraskende at konstatere, at noget så simpelt og selvfølgeligt som registrering af ind- og udgående post, henvendelser mv. i den grad har været forsømt ikke kun i Skatte- og Afgiftsstyrelsen i den korte og hektiske periode, den bestod,

men også i de mere etablerede institutioner, Statsskattedirektoratet og departement (her efter Hjorth, 1995:97).

Det er jo som nævnt forvaltningsmyndigheden selv, der i første omgang afgør, om aktindsigt skal gives. Det er dermed også forvaltningsmyndigheden selv, der vurderer, om sagen er præciseret tilstrækkelig til at kunne identificeres. Og her spiller det en rolle, at dansk forvaltnings traditioner med at journalisere og holde orden på dokumenterne ikke er de bedste. Man har desuden set eksempler på myndigheder, der benægtede, at de førte journaler, hvad der selvsagt ikke er tilladeligt. Endnu vanskeligere bliver det naturligvis for udenforstående at få overblik over, hvad forvaltningen ligger inde med. I Danmark kan man ikke som i Sverige „fiske" mere eller mindre tilfældigt i de offentlige dokumenter.

TIDSFRISTEN FOR OFFENTLIGHED

Dokumentet udleveres i Sverige normalt straks eller senest inden for et døgn. Kap. 2, § 12. I Danmark skal myndighederne tage stilling „snarest". Hvis myndigheden ikke imødekommer anmodningen inden for ti dage, er myndigheden forpligtet til at underrette borgeren om grunden hertil og informere om, hvornår borgeren kan forvente en afgørelse. Det betyder at myndigheden har ti dage, hvor det ikke har konsekvenser, hvis der ikke sker noget. Der er ti dage til at tage stilling til en begæring (jf. offentlighedslovens § 16, stk. 2 og forvaltningslovens § 16, stk. 2). Der er en lang række eksempler på, at myndighederne ikke overholder disse bestemmelser, jf. kapitel 3. Det bemærkes dog, at eksempler på manglende overholdelse af tidsfrister også kendes fra Sverige (Hansen, 1998: 38f).

De ovenfor anførte besværligheder med at administrere loven forklarer dog ikke alle tilfælde af meget langsomme imødekommelser af begæringer om offentlighed. Spørgsmålet om der også er problemer i den forstand, at embedsmænd mangler kendskab til loven eller mangler vilje til at efterleve den, vender vi derfor tilbage til i kapitel 3.

John Vogter har peget på, at myndighederne har forskellige muligheder for at løse problemerne med at ordne og sortere materialet. Hvis myndigheden ved eller kan forudse, at der opstår stor offentlig interesse om en sag, kan den fra starten sortere materialet i tilgængeligt og ikke-tilgængeligt materiale (Vogter, 1998: 281). Man kan på forhånd fotokopiere. Og man kan benytte sig af meroffentlighedsmuligheden.

ANKE

Afslag på at udlevere et dokument skal i Sverige begrundes skriftligt, og afgørelsen kan ankes til en domstol (Bohlin, 2000: 140). I Danmark går klage over afslag normalt til det klageorgan, som den pågældende myndighed hører ind under. Eventuelt slutter den hos ombudsmanden.

Klagerne til ombudsmanden kan ganske vist medføre, at forvaltningen kritiseres af ombudsmanden. Men det kommer ofte længe efter, at sagen har mistet aktualitet og dermed sin politiske omtålelighed. For den koldsindige embedsmand er der mulighed for at anstille en kalkule over, hvad der bedst kan betale sig. Risikoen er overskuelig. For ombudsmanden kan ikke iværksætte sanktioner. Til gengæld kan gevinsten være, at offentligheden ikke længere har interesse i sagen, når ombudsmanden et eller to år senere retter kritik mod myndigheden.

Der er en interessant asymmetri her. Mens ingen dansk embedsmand straffes for at overtræde offentlighedsloven, så kan man som embedsmand risikere straf for at overtræde bestemmelser om tavshedspligt. Derimod risikerer kommunalbestyrelsesmedlemmer tvangsbøder fra tilsynsrådene, hvis de giver afslag på aktindsigt uden et lovligt grundlag.

I Sverige risikerer embedsmænd, der vægrer sig ved at tage stilling til en begæring om offentlighed, teoretisk set, at der rejses tiltale mod dem ved domstolene af ombudsmanden. Der er dog ikke rejst tiltale siden begyndelsen af 1990'erne, da justitsombudsmanden rejste tiltale mod en embedsmand, som i 13 måneder havde vægret sig ved at tage stilling til en begæring om aktindsigt. „Högsta-domstolen" kendte ham d. 17. maj 1993 skyldig, men i det konkrete tilfælde vurderede man, at forseelsen var for ringe til at medføre straf. Domstolen opfattede det skete som en fejl, ikke en bevidst undladelse. Siden har justitsombudsmanden undladt at rejse tiltale i sager af denne art (Den svenske justitieombudsmands beretning for 1993/94: 477ff samt brev af 4. juli 2002 fra kanslichefen hos den svenske justitieombudsmand).

MEDDELERFRIHED

I det følgende vil jeg kort henlede opmærksomheden på en forskel mellem svensk og dansk forvaltningstradition, som ikke direkte har at gøre med en sammenligning med den danske offentlighedslovgivning. Den har derimod at gøre med det overordnede spørgsmål om transparens. Det er en forskel mellem landene, der viser, at man opfatter spørgsmålet om,

hvem det offentlige angår, forskelligt. Forskellen indikerer en ganske væsentlig forskel mellem de to landes traditioner for, hvordan der skal balanceres mellem hensynet til forvaltningens arbejdsro og hensynet til offentlighedens interesser.

Svenske embedsmænd kan som hovedregel videregive oplysninger, som de er kommet under vejr med på deres arbejdspladser, uden at være hjemfaldne til straf. Det kaldes princippet om „meddelarfrihet". De har ret til straffrit at udlevere oplysninger til massemedierne. Som hovedregel også sekretess-belagte oplysninger – dog netop kun med henblik på en eventuel offentliggørelse. Det er jo i almenvellets interesse, det må ske, derfor må de ikke bare videregive oplysninger til bekendtskabskredsen som almindelig sladder. Det er kun den eller de medier, der offentliggør oplysningerne, som eventuelt kan drages til ansvar. Ansvarshavende chefredaktører risikerer altså en straf. Men det er forbudt at efterforske, hvorfra de „lækkede" oplysninger kommer, medmindre der foreligger mistanke om alvorlige forbrydelser. Det er også strafbart for journalister at oplyse om deres kilde.

Svenske embedsmænd kan ikke afskediges, forflyttes osv., hvis de benytter sig af deres ret til at informere offentligheden om forhold, de har fået kendskab til i deres arbejde. I Danmark derimod nyder en embedsmand, der videregiver oplysninger, ikke samme beskyttelse mod efterforskning i, hvem der kan have videregivet oplysninger.

Man kunne frygte, at meddelerfriheden kunne misbruges til at videregive personrelaterede oplysninger, således at individers integritet blev krænket. Den svenske ombudsmands årsberetninger indikerer imidlertid ikke, at der skulle være nævneværdige problemer af den art i praksis (jf. Hansen, 1999: 244).

Denne beskyttelse af svenske embedsmænd indebærer, at den svenske presse med få undtagelser er fredet mod politimæssig indgriben, og at journalister har tavshedspligt og kan retsforfølges, hvis de afslører deres kilder. Meddelerfriheden viser, at beskyttelsen af embedsmænd går vidt. Ikke af hensyn til embedsmanden. Men af hensyn til samfundet.

Svenske embedsmænds ret til at udlevere oplysninger indebærer også en ret til at deltage i den almindelige debat og her anvende oplysninger, som de har adgang til i kraft af deres arbejde. I Danmark gælder det også som hovedprincip, men der er en række ikke særligt præcise begrænsninger af denne ytringsfrihed. Hvis de ytrer sig om forhold inden for deres eget arbejdsområde, har de pligt til:

– at gøre det klart, at udtalelser fremsættes som privatperson.
– at undlade at fremsætte urigtige oplysninger.
– og at undlade at berøre forhold, der samtidig vil indebære videregivelse af tavshedsbelagte oplysninger. *Tavshedspligten* gælder ifølge forvaltningsloven og straffeloven for faktiske forhold, som det er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til offentlige og private interesser. Videregivelse af tavshedsbelagte oplysninger er strafbar, medmindre den ansatte har været forpligtet hertil, eller videregivelsen er sket i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget og andres tarv.

Samtidig vil ekspertstatus give større muligheder for at ytre sig. Problemet kan f.eks. her være, om en biolog i Miljøministeriet har tilstrækkelig ekspertstatus til at udtale sig som en ekspert mere end som embedsmand. Der findes adskillige eksempler på uenighed om normerne i en sådan situation.

Det er usikkert, i hvilket omfang *verserende* sager er belagt med tavshed, men det må antages, at jo tættere embedsmanden er på den aktuelle beslutningsproces og ministeren, jo flere begrænsninger vil der være i ytringsfriheden.

Daværende kontorchef hos ombudsmanden, Lars Busck, talte om en fortsat bestående „hemmelighedstradition" (Busck, 1988: 16). Busck mente, at embedsmændenes tavshed overfor offentligheden går langt videre, end hvad loyalitets- og tavshedspligten kræver (Ibid.: 21, se også DJØF, 1993: 56 og 64). Det er dog også tvivlsomt, i hvor stort et omfang svenske embedsmænd udviser „embedsmandscourage" (jf. Lundquist, 2001).

SAMMENFATNING

Sammenfattende må man konstatere, at der til den danske offentlighedslovgivning knytter sig en række problemer og begrænsninger sammenlignet med svensk offentlighedstradition. Sammenligningen er sammenfattet i figur 2.1.

Danske offentlighedsforhold synes at ligge et betydeligt stykke fra svenske tilstande. Dansk offentlighed virker mindre principielt afklaret og accepteret i såvel lovgivning som i praksis. Mest iøjnefaldende er forskellene med hensyn til følgende spørgsmål:

1. Grundlovsfæstelse af offentlighedsprincippet.
2. Lovgivningstransparens, idet ikke mindst de danske undtagelser fra offent-

lighed forekommer langt mere uoverskuelige end de svenske ved for en stor dels vedkommende at være spredt ud over en række andre love.

3. Obligatoriske postlister og journallister.

Til 2) kunne godt tilføjes, at omfanget af de danske undtagelser forekommer større end de svenske, men det ville kræve en mere præcis retsdogmatisk undersøgelse. En sådan undersøgelse ligger uden for rammerne af nærværende arbejde.

Det kan derimod fastslås, at der også er en ikke uvæsentlig forskel med hensyn til tidsfristen for imødekommelse af begæringer om aktindsigt. Derudover er der en forskel med hensyn til, hvordan man definerer interne notater, hvis betydning kan være vanskelig at vurdere rækkevidden af uden en tættere retsdogmatisk analyse. Umiddelbart kunne det dog se ud, som om definitionen af intern er snævrere i Sverige, idet den kun omfatter dokumenter, som ikke endnu „handläggas". På den anden side er det klart, at

FIGUR 2.1.
Oversigt over hovedforskellene mellem svensk og dansk tradition

	SVERIGE	DANMARK
Grundprincip	Offentlighed	Omdiskuteret
Lovgrundlag	Grundlov plus alm. lov	Almindelig lovgivning
Undtagelser	Samlet primært i én lov	Flere og spredt over mange love
Postlister	Pligt	Ingen pligt
Journalisering	Pligt	Ikke gennemtrumfet
Kendskab til sagens eksistens	Borgerne behøver kun at formode	Borgerne afkræves sagsidentifikation, men myndighederne har dog vejledningspligt
Imødekommelse af begæring om aktindsigt	24 timer	Senest efter ti dage skal ansøgeren underrettes med begrundelse og oplysning om tidshorisonten, hvis der ikke kan imødekommes straks
Slutklage til	Domstol	Ombudsmandsinstitutionen
Sanktioner	Principielt mulige	Ingen – dog risikerer kommunalbestyrelser tvangsbøder
"Meddelarpligt"	Rettighed	Ingen rettighed

dette princip i praksis kan tænkes at blive anvendt i vidt omfang med henblik på at omgå offentlighedsprincippet. Endelig er der i tilknytning til svensk offentlighed et princip om „meddelarfrihed", som først og fremmest illustrerer, at man i Sverige har en tradition for at tænke anderledes, når man skal forholde sig til spørgsmålet om transparens og kontrol i forbindelse med den offentlige forvaltning.

Samtidig må det konkluderes, at dansk offentlighedslovgivning er lagt ind over historiske praksisser og rutiner, som er opbygget under en hemmelighedstradition. Disse praksisser og rutiner synes ikke at være blevet endeligt tilpassede offentlighedslovgivningen. Forskellen til svensk lovgivning og praksis er derfor markant.

KORT UDBLIK TIL DE ØVRIGE NORDISKE LANDE

Så vidt skulle der altså være rejst tvivl om, at der er en særlig nordisk model for offentlighed i forvaltningen. Til supplement skal der i det følgende kort kastes et blik på de øvrige nordiske landes love på dette område. Hverken Finland eller Norge er gået helt så vidt som Sverige. For Finlands vedkommende mærkes dog, at landet deler forvaltningshistorisk arv med Sverige. Derfor er det finske offentlighedsprincip fundamentalt set det samme som i Sverige. Den finske lov pålægger nemlig myndighederne at give offentligheden „effortless realisation of access to the documents". Den pålægger myndighederne at føre offentlige indeks over deres dokumenter og at sikre sig, at de offentligt ansatte er behørigt informerede om offentlighedsbestemmelserne (Frankel, 2001: 5). Men de finske bestemmelser om undtagelser fra hovedprincippet om offentlighed er dog noget mere omfattende end de svenske.

Den seneste revision af den finske lovgivning er fra 1999 og indeholder den mest omfattende formålsparagraf i noget lands lovgivning. Formålsparagraffen omfatter kontrol med det offentlige, men den understreger desuden, at formålet også er at give borgere og virksomheder muligheder for demokratisk deltagelse. I engelsk oversættelse lyder den således:

> to promote openness and good practice on information management in government, and to provide private individuals and corporations with an opportunity to monitor the exercise of public authority and the use of public resources, to freely form an opinion, to influence the exercise of public authority, and to protect their right and interests (efter Frankel, 2001: 4).

Norge deler forvaltningshistorisk arv med Danmark og udgik derfor også fra en hemmelighedstradition. Norge fik i 1970 en offentlighedslovgivning, som senere er blevet revideret. Den norske lovgivning går videre end den danske bl.a. ved at stille krav til journaliseringen af de enkelte bilag i en sag og ved kun at give myndighederne en frist på tre dage til at behandle andragender om aktindsigt. Som i Danmark er der myndigheder, der anklages for ikke at overholde lovgivningen på dette område, men der er også myndigheder, der afviser denne kritik (jf. Stat & styring nr. 1, 2001: 21-24; Stat & styring nr. 2, 2001).

Islands lov om offentlighed i forvaltningen fra 1996 har ifølge § 11 en frist på syv dage til at behandle andragender om aktindsigt. Fristen er også her kortere end den danske, og bestemmelserne er i øvrigt helt sammenlignelige med den danske. Lovens definition af begrebet „internt" er snævrere end den danske og svarer mere til den svenske og stiller således antagelig borgerne gunstigere.

KONKLUSION

Selv uden en tæt retsdogmatisk sammenligning forekommer det søgt at tale om et fælles nordisk mønster, der klart adskiller Norden fra en omgivende verden præget af lukkethed.

NOTER

1. Jeg gør ikke i denne bog noget videre ud af at diskutere afgrænsningen af offentlig forvaltning. Men det er dog værd at gøre opmærksom på, at betydelige offentlige midler forvaltes af private institutioner som arbejdsløshedskasser, landbrugsfonde etc. og derfor *ikke* falder ind under offentlighedsprincippet.
2. Tallet er oplyst af stipendiat Henriette Schjøth, Syddansk Universitet. Både hun og offentlighedsjurist Oluf Jørgensen oplyser, at det reelle tal godt kan være både 40 og 50 – ingen af dem vil garantere, at de – trods det, at de er eksperter – har det fulde overblik. Det er bekymrende, at selv ikke eksperter kan overskue området. Det kunne i sig selv være et argument for at skabe større overskuelighed.

KAPITEL 3

OVERHOLDES LOVGIVNINGEN?

HAR MYNDIGHEDERNE BÅDE EVNE OG VILJE TIL AT OVERHOLDE LOVGIVNINGEN?

Vi har nu set på hovedforskellene mellem dansk og svensk offentlighedslovgivning. Og vi har konstateret, at det kan være vanskeligt for borgerne at overskue den relevante danske lovgivning. Men har myndighederne evne og vilje til at overholde lovgivningen? Ved konkrete begæringer om aktindsigt har der vist sig en del praktiske vanskeligheder, som i al fald kan påvirke *evnen* til at imødekomme ønskerne om indsigt. Det gælder især i de sager, som har stor offentlig interesse. Som eksempler blandt de sager, hvor der blev indgivet klager til ombudsmanden, kan nævnes, at det i 1980'erne og 1990'erne har været sager som Tamil-sagen, den finansielle krise på Færøerne, store trafikinvesteringer som broforbindelser og Øresstads-projektet, politiets behandling af urolighederne på Nørrebro d. 19. maj 1993, sager om flygtninge fra det tidligere Jugoslavien eller sagen om eventuel ulovlig støtte til bygning af skibe, en sag der førte til, at en direktør for et skibsværft blev dømt. Alle disse sager har haft enten vide konsekvenser eller stor principiel interesse. Og i disse og andre sager har der vist sig vanskeligheder med at få offentlighedsloven til at virke på gnidningsfri måde.

PRAKTISKE PROBLEMER VED LOVENS FORVALTNING

Det danske system er mest problemfyldt, når det drejer sig om offentlighed i generelle sager, dvs. sager om udarbejdelse af regler, planer og redegørelser, offentlige køb og salg mv. Her er der barrierer for indblik fra folketingsmedlemmer, pressen, alternativ ekspertise m.m. Baggrunden for dette er, at offentlighedsloven i høj grad er tænkt ud fra *konkret* sagsbehandling i forhold til borgerne (Busck, 1993).

Det har vist sig, at der knytter sig problemer til princippet om, at der ved intern beslutningsforberedelse er adgang til data om faktiske forhold, men ikke til forvaltningens vurderinger. Embedsmændene har ikke i deres arbejdsformer vænnet sig til at forsøge at sondre i dokumenterne, og det er også et spørgsmål, om det praktisk er muligt. Loven siger, at myndigheden senest inden ti dage skal give i al fald et foreløbigt svar på en begæring om aktindsigt. Selv med den bedste vilje kan det i nogle tilfælde være umuligt på ti dage at finde alle dokumenter frem og gennemgå for at dække alle vurderinger til. Så må man vinde tid ved at henvise til, at det tager lang tid at finde dokumenterne frem. Ombudsmanden har da også anerkendt, at et overordentligt ressourcekrævende forarbejde kan være grund til udsættelse.

Daværende kontorchef hos ombudsmanden, Lars Busck, påpegede i 1993, at det faktisk var en hindring for kommunikation mellem myndighederne under lovforberedelse og andre sager af „generel karakter" og „større samfundsmæssig betydning", at myndighedernes dokumenter ikke længere er interne, når de udveksler dem med andre myndigheder. I praksis kan der dannes særlige samarbejdsmyndigheder, hvis der er brug for en løbende kommunikation mellem f.eks. ministerier. Men teoretisk var der to andre muligheder for at fjerne skellet mellem intern og ekstern kommunikation under beslutningsforberedelse: Enten at definere „interne" på samme måde som i Sverige, hvor det drejer sig om uafsluttede sager. Eller også kan man – i al fald rent teoretisk – gå efter en langt mere radikal åbenhed, således at beslutningsforberedelse i almindelighed foregår i åbenhed.

Lars Busck har fundet det paradoksalt, at den politiske beslutningsforberedelse skal være lukket, når så meget andet kan diskuteres i offentligheden. „Det ville være i god overensstemmelse med offentlighedsprincippets demokratiske formål, hvis dele af forberedelsesarbejdet blev undergivet aktindsigt" (Busck, 1993: 307). En udvej kunne ifølge Busck også være i højere grad at sende foreløbige skitser ud til offentlig debat.

RETSVILDFARELSER

Det kan måske være svært at tro, at nogle myndigheder i flere årtier efter den første offentlighedslov levede i et ukendskab til offentlighedsloven. Der er imidlertid helt frem til de seneste år klare eksempler på, at myndighederne lever i *retsvildfarelser,* det vil sige, at man fortolker og anvender loven forkert (f.eks. ombudsmandens beretning for 1999: 901). En retsvildfarelse af de

måske mere forståelige er, at biskoppen over Københavns Stift mente, at referaterne fra danske biskoppers fællesmøder ikke var underlagt offentlighedsprincippet, fordi han betragtede dem som private sammenkomster, uanset at udgifterne og servicen ved møderne afholdes af det offentlige og trods det, at referaterne var indjournaliseret i Københavns Stift (ombudsmandens beretning, 1998: 52). Men er der yderligere også nogle gange noget galt med *viljen* hos myndighederne? Det er i sagens natur vanskeligere at afgøre. Myndighederne kan jo bevidst holde sig i uvidenhed om offentlighedsloven. Det er i givet fald ikke undskyldeligt. Men hvad der er bevidst, og hvad der ikke er det, er svært at fastslå. Ifølge kontorchef Lars Busck viste ombudsmandens sager, at embedsmændene i al fald så sent som 1993 ofte var uforberedte på en begæring om aktindsigt, der „kommer som lyn fra en klar himmel", ja, det skulle have været så galt, at embedsmændene ofte mødte forklaringer om gældende ret med „vantro"(Busck, 1993). Det er dog vanskeligt at forstå, at Udenrigsministeriet for få år siden havde den opfattelse, at der var en ganske særlig tavsheds- og diskretionspligt på udenrigstjenestens område uden at kunne anvise et konkret lovgrundlag (ombudsmandens beretning, 1999: 490ff).

Men lader man også bevidst hånt om loven? Det kan være meget vanskeligt at vurdere i konkrete tilfælde. Mistanker i den retning er der dog et vist grundlag for at nære. Lars Busck oplyste i 1993, at der havde været rygter om, at der gives afslag på aktindsigt på et grundlag, som man ved er uholdbart, men som gør, at der vindes tid. Også en af Dansk Jurist- og Økonomforbund nedsat arbejdsgruppe under ledelse af forhenværende ombudsmand, Lars Nordskov Nielsen, kunne viderebringe et tilsvarende indtryk (Busck, 1993, jf. også DJØF 1993).

Der har aftegnet sig mange problemer i ombudsmandens sager og i beklagelser fra journalister og borgere. Her skal blot nævnes et par af de vigtigste, som kan give anledning til tvivl om, hvorvidt den gode vilje altid er til stede hos myndighederne. Et problem kan være, at myndighederne fortolker begrebet lovforberedelse eller hensynet til den politiske beslutningsproces for bredt (f.eks. ombudsmandens beretning, 1998: 927 og samme 1999: 898). I praksis er det ikke altid let at afgrænse, hvad der indgår i lovforberedelse. Ministerierne fortolker dette meget vidt i nogle tilfælde. „Retsanvendelsen er ladt i stikken", hævdede Lars Busck i 1993. „Der gøres for mange sære administrative krumspring for at undgå aktindsigt". (Busck, 1993, jf. også Andersen, Olsen & Talevski, 2002: 43)

Jon Andersen har været inde på lignende tanker. En række sager – bl.a.

sagerne i ombudsmandens beretning for 1988: 57 og 192, samt i beretningen for 1992, s. 96 – viste ifølge Andersen, at flere myndigheder har fundet, at reglerne ikke giver tilstrækkelig beskyttelse af den interne beslutningsproces:

> Karakteristisk for de nævnte sager er at myndighederne påberåbte sig fortolkninger af lovens undtagelsesbestemmelser som enten var i direkte modstrid med lovens forhistorie eller byggede på en kunstig og anstrengt fortolkning af lovteksten (Andersen, 1996: 17).

Et andet problem er overholdelse af tidsfrister. I kontroversielle sager af stor offentlig interesse har der kunnet gå uforklarlig lang tid med at svare. De senere Cavling-prismodtagere Lars Rugaard og Christian Nordkap oplevede som journalister på DR, at deres begæring om aktindsigt hos Københavns Politi vedrørende urolighederne på Nørrebro først blev imødekommet d. 2. juni 1995. Begæringen var afgået d. 7. december 1994 (DR-rapporten d. 7.februar 1996).

Ombudsmanden fandt det i sin tid klart uacceptabelt, at det tog Finansministeriet fire måneder at samle akterne vedrørende privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring (ombudsmandens beretning, 1990: 50). Lignende påtaler har ombudsmanden givet Trafikministeriet for behandlingstider på helt op til ni måneder for begæringer i forbindelse med Øresundsforbindelsen (ombudsmandens beretning, 1994: 340, 356 og 401).

ÅBENHEDSTESTS

Hvorvidt myndighederne kan og vil overholde offentlighedsloven, er lejlighedsvist blevet testet ved de såkaldte åbenhedstests. Man sender en identisk anmodning om aktindsigt til en række sammenlignelige myndigheder.

En privat gruppe af borgere, som kalder sig komiteen for reel åbenhed i den offentlige forvaltning, foretog i 1997 en undersøgelse af åbenheden i de danske kommuner. Gruppen oplyser, at d. 2. oktober 1997 modtog samtlige 275 kommuner i Danmark en begæring om aktindsigt i den tredje sag, der var opført på sagsbetegnelsen til byrådets første møde i 1997. Begæringen afsluttedes med en anmodning om indledningsvis at få fremsendt sagens journalliste og, i det omfang det kunne gøres på under 15 A4-sider, ligeledes at få fremsendt kopi af sagsfortegnelsen for byrådets første møde.

De fleste kommuner svarede inden for ti dage, men 26 kommuner svarede mere end ti dage efter begæringen var fremkommet. Og 14 kommuner

undlod helt at svare. 67 kommuner sendte journallister. 61 kommuner afviste under henvisning til lovens § 4, stk. 3, som siger, at begæringen skal angive de dokumenter, som man ønskede adgang til. Kommunerne mente med andre ord ikke, at begæringen var præcis nok. Af disse 61 kommuner undlod 37 at give klagevejledning (Åbenhedskomiteen, http://aabenhedskomite.homepage.dk).

En sådan privat undersøgelse skal man i lighed med både professionelle og officielle undersøgelser naturligvis betragte med kritisk sans. Men den er i al fald ikke et grundlag for at styrke troen på, at kommunerne kan eller vil fortolke loven ens.

I september 2002 foretog et par studerende ved RUC en lignende åbenhedstest i samtlige 18 ministerier. Man bad om oplysninger om ministerens repræsentationsudgifter. Ifølge de studerende blev de mødt med betydelig mistænksomhed. Resultatet var i øvrigt:

- fire ministerier svarede inden ti dage
- fem ministerier svarede umiddelbart efter de ti dage
- to ministerier svarede en uge efter de ti dage
- fire ministerier svarede mellem to og tre uger efter de ti dage
- to ministerier svarede ca. en måned senere
- et ministerium svarede næsten otte uger efter de ti dage

Svarene var meget forskellige. Kulturministeriet sendte kopi af samtlige bilag, mens Økonomi- og Erhvervsministeriet blot sendte de samlede repræsentationstal uden udspecificering. De øvrige ministerier lå imellem disse to ministerier i henseende til udspecificering. Ti ministerier gav dog kun den samlede udgift, udspecificeret på hovedgrupper, f.eks. gaver, restaurantbesøg, regeringsmiddage, udgifter i forbindelse med formandskabet mm. (Fasmer & Tøttenborg, 2003).

KRITISKE JOURNALISTERS INDTRYK

I „Magtens bog" skriver journalist Troels Mylenberg bl.a.:

> Man kan få indtrykket af, at det i „Embedsmandens ABC" står, at offentlighed er noget skidt og helst skal undgås (Mylenberg, 2002: 840)
> Som journalist støder man ofte på embedsmænd, der nærmest vil gøre hvad som helst for at holde dokumenter ude af pressen (Mylenberg, 2002: 839)

I samme bog taler tidligere redaktør ved Danmarks Radio, cand. mag. Peter Johannes Schjødt og journalist Erik Valeur om de syv mest populære afledningsmanøvrer fra begæringer om aktindsigt.

1. „*Muldvarpe*-metoden" – hvor man lader henvendelsen gå lige hen over hovedet, som om intet var hændt – og ignorerer alle rykkere, indtil ombudsmanden inddrages.
2. „*Skildpadde*-metoden" – hvor man hele tiden forlænger tidsfristen med undskyldninger som „at materialet først skal findes" eller at det „tager tid at fotokopiere materialet".
3. „*Strudse*-metoden" – hvor man lader, som om man helt klart har misforstået begæringen og derfor enten giver lodret afslag eller fremsender en stor bunke forkert materiale.
4. „*Hare*-metoden" – hvor man efter moden overvejelse svarer, at anmodningen ikke er „tilstrækkeligt præciseret" – med henvisning til offentlighedsloven § 4, stk. 3.
5. „*Hønsegårds*-metoden" – hvor man på forhånd opretter en lukket „sekretariatsfunktion", som ikke er omfattet af aktindsigt.
6. „*Ræve*-metoden" – hvor man allerede undervejs i sagsforløbet „glemmer" at journalisere særligt følsomme sagsakter – eller journaliserer dem meget sent (dvs. efter sagens afslutning).
7. „*Ulve*-metoden" – hvor man så at sige „æder" hele sagen – ved resolut at gemme eller destruere alle relevante akter (Schjødt & Valeur, 2002: 77f).

Her oprulles et bredt repertoire af hindringer for offentlighed i forvaltningen – bare uden en egentlig dokumentation. Men man tegner unægteligt et lidet flatterende billede af myndighedernes evne og vilje til at leve op til lovgivningen. Gøres der virkelig så mange krumspring for at undgå dokumentoffentlighed? Der er grund til at være kildekritisk over for journalisters kritik af myndighedernes holdninger til offentlighedsloven. Kritikken er som her ikke altid dokumenteret.

MANGE MYNDIGHEDER ETABLERER FRIVILLIGT POSTLISTER

År 2002 kunne en rapport på den anden side påvise, at 33 kommuner frivilligt havde etableret postlister – heraf var de 30 kommuner i øvrigt jyske! Hvorfor tilbøjeligheden til at bruge postlister på øerne er mindre, vides

ikke. Tre amter havde også indført postlister. Dertil kom et stigende antal statslige myndigheder. Yderligere 46 kommuner havde planer om at indføre postlister. Der er dog stor forskel på kvaliteten af de kommunale postlister (DICAR, 2002).

Det er naturligt, at begrænsningerne ved offentlighedsloven føles hæmmende for mange journalister. Spørgsmålet er derfor, om problemet set fra journalisters eller andres side nu også er en modvillig forvaltning af den – eller måske er det bare først og fremmest selve offentlighedsloven, der føles snærende og irriterende?

OMBUDSMANDENS INDTRYK

Man kan få et upolemisk indtryk af myndighedernes og borgernes kendskab til offentlighedsloven og myndighedernes vilje til at efterleve loven ved at se på ombudsmandsinstitutionens erfaringer vedrørende offentlighed. Ganske vist kan man i sagens natur ikke hos ombudsmanden få oplysninger om de sager, hvor der ikke klages til denne. Og der kan jo være et både meget stort og et lille antal sager, hvor andragerne om offentlighed ikke behandles, som de burde, uden at ombudsmanden får klager. Men ombudsmandens sager er de mest tilgængelige indikatorer på udviklingstendenserne på området. De kan give indtryk af udviklingen i antallet af klager og klagernes karakter. De kan give fingerpeg om karakteristiske vanskeligheder på området, og hvordan visse problemer har udviklet sig. Vi kan sammenligne med forholdene i Sverige. Vi vælger i det følgende at se på de senere år.

Folketingets ombudsmand har givet oplysningerne i tabel 3.1 vedrørende klager, hvor hovedtemaet var aktindsigt.

TABEL 3.1.
Klager til Folketingets ombudsmand, hvor hovedtemaet var aktindsigt

	MODTAGNE SAGER	REALITETSBEHANDLEDE SAGER
1993	73	35
1994	96	39
1995	148	66
1996	192	69
1997	277	103

Det ses af tabellen, at der er sket en tredobling af de realitetsbehandlede klager vedrørende aktindsigt fra 1993 til 1997. Endnu hurtigere er udviklingen gået i antallet af indgivne klager. Det kan måske skyldes, at borgerne og medierne er blevet mere opmærksomme på offentlighedsloven og måske også, at der har været større skepsis mod myndighederne, bl.a. som en følge af Tamil-sagen. Men stigningen skal også ses på baggrund af, at kommunerne ifølge en ændring af ombudsmandsloven er kommet med ind under ombudsmandens område fra 1. januar 1997.

Til sammenligning kan oplyses, at den svenske justitieombudsmand i samme periode fra 1993 til 1997 havde en stigning fra 95 til 129 sager svarende til en stigning på 35 % i de realitetsbehandlede sager vedrørende aktindsigt.

Der foreligger ikke tal for, i hvor stor en andel af de realitetsbehandlede klager der er givet kritik af eller henstilling til myndighederne for tiden frem til 1998 som helhed. Men en beregning for perioden 1. juni 1997 til 31. januar 1998 viste, at kritik/henstillingsprocenten da var på 26,5 % af de realitetsbehandlede sager. Til sammenligning var kritik/henstillingsprocenten for *alle* typer sager under et 11,2 % i samme periode. Kritik/henstillingsprocenten var altså mere end dobbelt så høj for aktindsigtssagerne sammenlignet med alle sager under et. Til sammenligning gav den svenske justitieombudsmand kritik i intet mindre end 52,6 % af de realitetsbehandlede sager vedrørende aktindsigt i samme periode. Den svenske justitieombudsmand gav kritik i 18,9 % af det *samlede* antal realitetsbehandlede sager (Hansen, 1998: 45f).

Man kan altså på dette grundlag konkludere, at der var en markant stigning i antallet af danske sager vedrørende aktindsigt i midten af 1990'erne. Man kan også konkludere, at både i Danmark og i Sverige førte aktindsigtssagerne omkring 1997/98 oftere til kritik sammenlignet med gennemsnittene for alle typer klager.

Ombudsmandsinstitutionen fik et nyt elektronisk journal- og sagsstyringssystem i 1999. Denne overgang har medført, at institutionen har visse lakuner i statistikken i selve overgangsåret. Men billedet for tiden 1998-2001 tegner sig i øvrigt som det fremgår af tabel 3.2 for sager vedrørende aktindsigt.

Det ses af tabellen, at antallet af modtagne sager toppede i 1998 for derefter at falde ned mod et niveau svarende til midten af 1990'erne. Det ses også, at antallet af realitetsbehandlede sager er faldet endnu kraftigere og er nået ned omkring niveauet for 1993 (35 i 1993 og 36 i 2001). Det kunne tolkes som en indikator på, at myndighederne faktisk er blevet dygtigere til at forvalte loven. I hvor en stor andel af de realitetsbehandlede sager fandt ombudsmanden

TABEL 3.2.
Klager til Folketingets ombudsmand, hvor hovedtemaet var aktindsigt

	MODTAGNE SAGER	REALITETSBEHANDLEDE SAGER
1998	284	95
1999	244	-
2000	191	50
2001	162	36

grundlag for kritik eller henstillinger til myndighederne? Her foreligger der kun oplysninger for år 2000 og år 2001. Tallene er henholdsvis 17 og 18 sager (brev af 20. juni 2002 fra ombudsmanden). Der er altså fortsat tale om, at en relativ høj andel af de realitetsbehandlede sager i netop disse sager giver anledning til kritik eller henstillinger. Det sidste år var det således halvdelen af de realitetsbehandlede sager. Men der er i absolutte tal tale om ret få sager.

Det er fortsat sådan, at der oftere er tale om kritik af myndighederne i behandlede sager vedrørende offentlighed i forvaltningen sammenlignet med kritikprocenten i forbindelse med *alle* realitetsbehandlede sager hos ombudsmanden. I 1999 var det kun 12,4 % af alle realitetsbehandlede sager hos ombudsmanden, der gav anledning til kritik (ombudsmandens beretning, 1999: 14). Og i 1998 var det tilsvarende tal 17,3 % (ombudsmandens beretning, 1998: 14).

Til sammenligning kan anføres tabel 3.3, der viser det antal sager, den svenske justitieombudsmand modtog i de samme år.

Som det fremgår, er mønstret for indkomne offentlighedssager ikke så forskelligt mellem Sverige og Danmark. Især når man korrigerer for, at den svenske befolkning er større end den danske. Men svingningerne har været mindre år for år i Sverige.

TABEL 3.3.
Sager modtaget af den svenske justitieombudsmand

	MODTAGNE OFFENTLIGHEDSSAGER
1998	296
1999	273
2000	317
2001	262

TABEL 3.4.
Sager afgjort af den svenske justitieombudsmand

	AFSLUTTEDE SAGER	REALITETSBEHANDLEDE SAGER	KRITIK
1998	298	179	81
1999	281	213	103
2000	333	240	110
2001	295	195	89

Imidlertid har en del af de svenske sager været under meget langvarig behandling hos justitieombudsmanden, og en del af dem er fortsat i år 2002 under behandling. Man har derfor hos den svenske justitieombudsmand valgt ikke at beregne ud fra antal modtagne sager, men ud fra antal afgjorte sager. Tallene bliver da som anført i tabel 3.4.

Det ses af tabellen, at antallet af realitetsbehandlede sager i de senere år ligger mærkbart højere i Sverige – også højere end det kan forklares alene ved forskellen i landenes befolkningstal. Og endelig må det konstateres, at der også i Sverige fortsat var en relativ høj andel af de behandlede sager, som gav anledning til kritik. For perioden 1998-2001 som helhed drejer det sig om 41,4 % af de behandlede sager. Til sammenligning har kritikprocenten for *alle* typer realitetsbehandlede sager i den samme periode været 24,7 % (beregnet på grundlag af brev af 4. juli 2002 fra kanslichefen for den svenske justitieombudsmand). Der er med andre ord ikke på dette grundlag nogen grund til at tro, at de svenske myndigheder har større evne eller vilje til at efterleve deres lovgivning end deres danske modparter.

Uanset forskellighederne i lovgivning giver offentlighedsspørgsmålet i begge lande anledning til problemer. Men der er de seneste år sket et betydeligt fald i de realititetsbehandlede sager hos den danske ombudsmand. På baggrund af denne udvikling er det ikke muligt at se den ofte stærke kritik af de danske myndigheder, som den f.eks. er kommet til udtryk i den tidligere omtalte „Magtens bog", helt bekræftet i ombudsmandens aktuelle sager. I al fald kan kritikken næppe kaldes fuldt dækkende eller nuanceret. Samtidig må man konstatere, at svenskerne trods den lange tradition for offentlighed har en del vanskeligheder. Kanslichefen hos den svenske justitieombudsmand vurderer, at det ofte er manglende overholdelse af den korte tidsfrist i Sverige, der giver anledning til klager og kritik. Derudover glemmer myndighederne i Sverige relativt ofte at informere skriftligt om klagemulighederne, når de giver afslag.

Mere overraskende er det måske, at det også i Sverige kan forekomme, at myndighederne stiller spørgsmål til de mennesker, der begærer offentlighed, om formålet med denne begæring – noget som det er myndighederne forbudt at spørge om (brev af 4. juli 2002 fra kanslichefen hos den svenske justitieombudsmand).

SVENSKE ÅBENHEDSTESTS

I Sverige har man også gennemført åbenhedstests. Og man kan næppe sige, at resultaterne af dem er faldet væsentligt smukkere ud end i de tidligere nævnte danske tests. I 1997 bad 30 journalister om dokumenter hos i alt 150 myndigheder og talte med ca. 200 tjenestemænd.

Journalisterne kom bl.a. til følgende konklusioner:

- der sker i mange tilfælde en automatisk mørkelægning af visse på forhånd bestemte oplysninger i stedet for en konkret sekretess-vurdering
- blandt embedsmænd er der et stort ukendskab til offentlighedsprincippet, som ytrer sig ved, at de giver fejlagtige og vildledende oplysninger
- underordnede er meget frygtsomme og vil helst ikke svare på de enkleste spørgsmål. Angsten for chefen er påfaldende
- som følge af de underordnedes angst skubbes beslutningerne opad i systemet. (Journalist Förbundet, www.journalistforbundet.nu/sjf2/default.asp?zp=55&cat=55&ID=854)

En lignende test gennemførtes i år 2000. 22 journalister bad om aktindsigt hos fem kommunale og statslige myndigheder. Denne gang var resultatet bedre, men attituden hos myndighederne var stadig præget af angst, uvidenhed og fokus på sekretess i stedet for offentlighed (Journalist Förbundet, www.journalistforbundet.nu/sjf2/default.asp?xp=55&cat55&ID=854).

Hvis der er en stor forskel på dansk og svensk offentlighedskultur, så tyder disse tests ikke på, at forskellen ligger på embedsmandssiden. Også nogle svenske embedsmænd føler, at offentlighed ikke er i deres interesse. Hvis der er en væsentlig statskulturel forskel, så ligger den ud over selve lovgivningen og de procedurer, der er indarbejdet i tilknytning hertil, formentlig snarere i, at svenske journalister, borgere og politikere har levet meget længere med offentlighedsprincippet og betragter det som naturligt.

OMBUDSMANDENS ERFARINGER

Hvilket indtryk har behandlingen af offentlighedssagerne efterladt hos ombudsmanden af myndighedernes forvaltning af loven? For at få et billede heraf har jeg talt med ombudsmanden og to af hans vigtigste medarbejdere, Jon Andersen og Kaj Larsen. Hos ombudsmanden understreger man, at der både hos myndigheder og journalister er en stigende bevidsthed om loven. Og for journalisternes vedkommende har der over en årrække fra slutningen af 1980'erne været en stigende interesse for at bruge loven. Men loven *er* vanskelig at anvende. Ved et seminar d. 12. november 2002 arrangeret af Europa-Parlamentets ombudsmand udtalte Jon Andersen bl.a., at „træffe afgørelser efter den danske offentlighedslov er en sakral handling, det er meget kringlet, rummer svære afvejninger og uklarheder …" Jon Andersen talte om „en slags jeopardy" i forbindelse med myndighedernes vilje til at hjælpe borgere, som har vanskeligheder med at præcisere, hvilken sag de ønsker indblik i (referat ved Stine Berner).

Der er ifølge ombudsmanden fem grupper af vanskeligheder:

- Der er *tekniske* problemer, der vedrører f.eks. selve sagsbegrebet. Hvad hører med til sagsbegrebet? Hvad indgår i lovforberedelse? Osv.
- Den præcise fortolkning af *undtagelsesbestemmelserne* volder problemer. F.eks. gælder det, at EU-akter, der er omfattet af EU-bestemmelser om lukkethed, også er lukkede i Danmark. Men det kan være svært at gennemføre en præcis tolkning af retstilstanden i EU (se også kapitel 1).
- Der er problemer med at *ekstrahere* fra sagen. Ekstrahering er det tekniske udtryk for dette, at myndighederne har en pligt til at gennemse også dokumenter, der som helhed er interne og derfor ikke omfattet af offentlighed efter forvaltningslovens § 12 eller § 14. Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for afgørelsen, skal trækkes ud af dokumentet og gives til den, der begærer aktindsigt. Det er en tidsrøvende proces, og det står ikke i alle tilfælde knivskarpt, hvad der er oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder. I praksis forsynder myndigheder sig ofte mod pligten til at ekstrahere (jf. også Andersen, Olsen & Talevski, 2002: 19 og 44f).

- Der er vanskeligheder med at afgrænse *anvendelsesområdet*.

- Der mangler en bevidsthed om *meroffentlighedsprincippet*. Der er en stærk tendens til at overse den bestemmelse (interview med Hans Gammeltoft-Hansen d. 21. maj 2002).

Problemerne har især en tendens til at hobe sig op i forbindelse med 1) kæmpesager og 2) massebegæringer, hvilket må antages at være de demokratisk set mest interessante sager. Men hos ombudsmanden understreger man, at man ikke kan sige, at myndighedernes reaktion altid slår ud i en restriktiv adfærd. Visse ministerier – måske især de som ikke har så mange jurister ansat som f.eks. Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Statsministeriet – kan godt slå over i en meget imødekommende og liberal fortolkning af loven, måske for at være sikre på ikke at kunne kritiseres. Man søger i den forbindelse også lejlighedsvist om råd og vejledning i ombudsmandens kontor om lovens fortolkning, hvad der jo må udlægges som udtryk for en positiv vilje til at efterleve loven.

Hvis man ser på kommunerne, synes vanskelighederne især at hobe sig op hos små og mellemstore kommuner, som ikke har eller kun har meget lidt juridisk ekspertise. Men her giver vanskelighederne sig ikke nødvendigvis udtryk i, at man fortolker loven liberalt og imødekommende (interview d. 21. maj 2002 med Hans Gammeltoft-Hansen, Jon Andersen og Kaj Larsen).

På spørgsmålet, om der kan identificeres en egentlig modvilje mod loven, svarer ombudsmand Hans Gammeltoft-Hansen, at der synes at være embedsmænd, som især foretager en „mental kolbøtte", når der kommer en begæring om aktindsigt fra en person, som ikke er part i en sag, og som ikke nærmere begrunder sin interesse i sagen (interview d. 21. maj 2002). Kommentar: Det er åbenbart lettere at acceptere en interessent i en sag end en borger, som blot er f.eks. demokratisk interesseret i offentlige anliggender.

I det foreliggende kan man *sammenfattende* se en uddybelse af antagelsen om, at der er betydelige praktiske vanskeligheder forbundet med forvaltningen af loven. Der er imidlertid også tegn på, at myndighederne og offentligheden – efter over tre årtier med en offentlighedslov – i højere grad er kommet til at kende loven og være opmærksom på den. Men ifølge ombudsmanden kan man dog tale om en egentlig modvilje mod offentlighed i forvaltningen hos nogle embedsmænd, når det gælder begæringer fra personer, som ikke angiver nogen begrundelse eller specifik interesse i en sag. Og endelig er mange myndigheder fortsat tilbøjelige til at overse bestemmelsen om meroffentlighed.

Når det drejer sig om eventuelle ændringer af loven, ser ombudsmanden en vis principiel modvilje mod postlister begrundet især i hensynet til in-

divider. Det er i øvrigt ombudsmandens indtryk, at specielt i spørgsmålet om obligatoriske postlister eller ej er der en bred modvilje af hensyn til især borgere i små kommuner, hvor der kan være frygt for, at selv anonymiseringer let kan gennemskues.

Igen er det i dansk sammenhæng i højere grad individets integritet og beskyttelse end det demokratiske fællesskabsperspektiv, der falder i øjnene.

KAPITEL 4

OFFENTLIGHEDSPRINCIPPETS HISTORIE I SVERIGE

TRYCKFRIHETSFÖRORDNINGEN

Den svenske offentlighedslovgivning har rod i den bemærkelsesværdige „tryckfrihetsförordning" fra 1766. Den omfattede retten til frit at trykke og til at få oplysninger om, hvad myndighederne ligger inde med af oplysninger. Forordningen blev indført af det daværende regerende „parti", det såkaldte „Mössparti" (dvs. „(nat)huepartiet"), som stod i modsætning til det såkaldte „hattar" (hattepartiet) (Larsson, 1993: 336). Begge partier var præget af adelige, men det, der især fra starten havde skilt dem, var spørgsmålet om, hvorvidt Sverige skulle føre en mere eller mindre krigerisk udenrigspolitisk linje. „Hattarne" var de mest krigerisk sindede, mens „nattmössorne" ønskede en forsigtig linje.

DEN SVENSKE EXCEPTIONALISME

Tryckfrihetsförordningen er udtryk for svensk exceptionalisme. Den blev indført i en tidsalder, hvor de fleste europæiske stater havde lukket enevælde. Det var et århundrede, hvor europæiske statsbyggere excellerede i ødelæggende krige mod hinanden. Det var en selvfølge, at undersåtterne ikke fik indseende i staternes anliggender. Det var også en selvfølge, at der var censur.

At Sverige skulle følge sin helt egen vej, var ikke let at forudse i 1600-tallet. Sverige blev i dette århundrede til en stormagt, der – med stor succes og meget offensivt – deltog i de evindelige krige mellem enevældige statsbyggere, der med Frankrig i spidsen plagede Europa. Det blev en stærkt militariseret stat, som nærmede sig enevælde – uden dog at nå til en så konsekvent gennemført enevælde som i Danmark. For selv i stormagtstiden kunne man ved nærmere eftersyn øjne svenske særtræk. Sverige tog aldrig fuldt ud skridtet fra stænderstat til enevælde. Der var hele tiden en stænderrigsdag, som havde den skattebevilgende magt. Dette svenske særtræk har bl.a. Alf Ross fremhævet:

> Sverige udgør et kapitel for sig. Det mest karakteristiske træk ved den svenske forfatningshistorie er den uafbrudte tradition om folkets ret til selv at samtykke i statslivets vigtigste beslutninger, især lovgivningsakter og beskatning (Ross, 1967: 63).

Den svenske stænderstat var også bemærkelsesværdig ved som den eneste europæiske stat hele vejen igennem at have en bonderepræsentation. Dertil kom, at bønderne også involveredes i de regionale *landsting*, som bl.a. udvalgte repræsentanter til Rigsdagen og fordelte hverv vedrørende ret og retfærdighed, offentlige arbejder, lokal beskatning og fattigforsorg mellem sig. På lokalt plan var bønderne også involverede i de lokale institutioner, herunder „sockenstämnen" (sogneforsamlinger). Disse organer fungerede administrativt og udgjorde både en formidling og et filter mellem lokalsamfundene og statsmagten (Österberg 1987; Jansson 1987 og 2000). „Sockenstämnen" styrkede deres administrative indflydelse i løbet af 1600- og 1700-tallene. Det betød, at Sverige var et af de mest gennemorganiserede og gennemadministrerede samfund (Österberg, 1992: 20). Et særligt tæt studie af forholdene i Småland har vist, at de mest velhavende bønder i „sockenstämnen" og „sexmannaråd" havde fora, hvor de kunne føre politik på en voksende mængde verdslige områder (Aronsson, 1992).

Organer som de nævnte udgjorde forhandlingspartnere for centralstaten. Nogle forskere har på denne baggrund hæftet sig ved, at Sverige som den eneste stat involverede samfundets største klasse, bønderne, i hele statsbygningprocessen. Og man kunne tilføje: Som i Danmark-Norge blev processen støttet af en statskirke. Ikke mindst den lokale præst blev involveret som mellemled mellem centralmagt og befolkning (jf. også Gustafsson, 2000). De nævnte forskere mener i denne inddragelse af bønderne at finde en indfaldsvinkel til forståelse af, at svenskerne helt frem til nutiden er blevet anset for at være meget positivt indstillede over for statsmagten og dermed relativt lovlydige, loyale og respektfulde over for myndighederne (Lawrence & Spybey, 1986: 2).

Selv i stormagtstiden havde Sverige kim til på en gang at give parlamentet en placering og at få et forhandlings- og deltagelseselement.

DEN SVENSKE STORMAGTSTID

Det er en kendsgerning, at nordiske bønder i 1600-tallet i et stigende og forbløffende omfang indgik i statsbygningsprojekterne ved at betale skat. I

Sverige bidrog de tillige i stort omfang med soldater. I modsætning til andre dele af Europa var bondeoprør fraværende i Norden i 1600-tallet. I svensk historieforskning har man ment, at det for Sveriges vedkommende kun kunne lade sig gøre, fordi skatteudskrivningen foregik med en vis fleksibilitet og et vist mål af lokal forhandling (jf. Gustafsson, 1997: 121).

Sverige deltog fra o. 1630 med succes mere og mere i de europæiske storkrige. Det viste sig, at Sverige skønt fattigt havde en særlig evne til at mobilisere militær styrke. Men samtidig førte de militære indsatser som i andre europæiske lande til en centralisering af magten. Udviklingen gik mod enevælde.

Efterhånden som bøger blev mere almindelige, greb staten mere og mere ind. Fra 1660'erne kom flere og flere indgreb i retten til at skrive, trykke og læse. Disse indgreb blev samlet op i censurforordningen af 1684. I 1686 etableredes et embede som censor. Herefter var det i grunden forbudt at trykke alt. Man kunne dog få dispensation. Formålet med censurforordningen var at hindre kritik af de rådende samfundsforhold og sikre lydighed mod kongen. Formålet var også at fremtvinge en luthersk ortodoksi og konformitet. I stormagtstidens trykkelovgivning fremstod undersåtterne som „tämligen godtrogna och enfaldiga varelser som inte formådda hantera bokutgivning eller läsning på ett moget och ansvarsfullt sätt" (Melkersson, 1997: 116).

FRIHEDSTIDEN

Sveriges tid som krigsførende stormagt fik en brat ende, da den krigeriske kong Karl XII blev skudt i 1718 – sandsynligvis af en af sine egne. Den svenske militærmagt havde forstrakt sig og havde lidt en række nederlag. Færre og færre kunne se et perspektiv i den krigsbegejstrede konges eventyr. Mange udmarvede grupper i det svenske samfund var på det tidspunkt inderligt trætte af regimet. Sverige (med Finland m.m.) blev efter 1720 en relativt fredelig europæisk anomali, hvor man havde fået en afsmag for en stærk konge. I en tid hvor der førtes talrige krige, lå landet geopolitisk afsondret og var bedre beskyttet end de fleste andre lande. Arealet var stort og terrænet var uvejsomt. Landet var heller ikke et særligt fristende bytte for erobringskrige. Store dele af riget var så fattigt, at der ikke var meget at komme efter. Og mange svenskere huskede de negative erfaringer med egne erobringskrige fra stormagtstiden, hvor de først med stort held, men siden med problemer og nederlag havde forsøgt at føre en ekspansiv politik.

Man holdt sig derefter ofte lidt på afstand af de talrige europæiske krige. I Sverige tillod man sig nu den luksus at have en såkaldt frihedstid (1720-

1772). I denne periode tippede balancen mellem kongemagt og stænderrigsdag over til Rigsdagens fordel. Endnu før Rousseau hævdede stænderrigsdagen den opfattelse, at alene stænderne repræsenterede den højeste magt i staten, medens alle andre organer, herunder kongen og hans råd, kun var redskaber, der handlede efter bemyndigelse fra stænderne og stod dem til ansvar (Ross, 1967: 64). Det var ikke alene teori, det gjaldt både lovgivning og valg af ledere i udenrigspolitikken. Rigsdagen fungerede endvidere som højeste appelinstans i statens styrelse og i retsplejen.

Rigsdagen var domineret af to rivaliserende „partier". Disse „partier" bestod af i starten ret løse sammenslutninger af rigsdagsmedlemmer. Det var i en periode, hvor tiden ellers var løbet fra stænderstatsprincippet. Med stænderstatsprincippet afveg Sverige fra tidens europæiske hovedstrøm, hvor samfundsforestillingerne domineredes af hierarkiske billeder af envejskommunikation oppefra-og-nedad. I stedet trådte et korporativt samfundsbillede byggende på både vertikal og horisontal kommunikation til varetagelse af de voksende kundskabs- og informationsbehov.

I spidsen for hvert af de to førende partier stod dele af den omfangsrige svenske adel. Dertil kom tilløb til et eller to yderligere partier. Mellem de stridende partier blev der en vis plads for de andre stænder til at komme til orde. Selv bønderne, som i det meste af Europa i øvrigt var uden politiske rettigheder, havde deres plads på stænderrigsdagen. Et sidste bondeoprør forekom i Sverige i 1743, samme år som hattene tabte en krig med Rusland med det resultat, at en del af Finland gik tabt. Oprøret blev slået ned, men alligevel styrkede det bøndernes politiske stilling.

Med den særlige karakter, den svenske stat havde i frihedstiden, måtte der være et vist rum for offentlig debat mellem stænder og partier. En vis offentlig debat begyndte. Fra 1730'erne begyndte tidsskrifter at udkomme. Samtidig blev det også tilladt under visse forhold at trykke rettergangsforhandlinger. I 1748 bliver det tilladt at skrive om økonomiske forhold. Fra 1750'erne er der også tidsskrifter med et politisk indhold. Det meste af indholdet var forfattet af politikere og embedsmænd.

De to dominerende partier, „hattar" og „mössor", var længe kun rigsdagspartier. De havde ingen organisation mellem rigsdagssamlingerne. Men „mösspartiet" udviklede sig til et mere moderne parti. De svenske politiske partier etablerede sig efterhånden langt mere effektivt end noget andet partisystem i verden før 1789 (Metcalf, 2002). Mösspartiet fik et egentligt oppositionsprogram, som lå fast over flere rigsdagssamlinger. Dette program indeholdt en del forestillinger, som kan kaldes „protoliberale", og der lå et

vist indslag af europæisk oplysningstænkning bag. Derfor sondrer man mellem de „äldra mössorna" og de yngre „mössorna". De yngre „mössorna" fik regeringsmagt i 1765 og gennemførte Tryckfrihetsförordningen året efter (Burius 1984; Knudsen 1995: 78-79; Melkersson 1997; Nilsén 2001; Nordin 2000). Beslutningen var klart vendt mod det hemmelighedskræmmeri og den korruption, som man beskyldte hattepartiet for (Melkersson, 1997: 125).

Spørgsmålet om trykkefrihed var allerede blevet rejst i 1722 for første gang. Det kom der ikke noget ud af, men spørgsmålet dukkede op igen senere. I 1740'erne talte man om, at rigsdagsmedlemmerne burde være ansvarlige over for folket. Derfor burde folket have en løbende kontrol med de folkevalgte. Det var dog først på Rigsdagen 1760/62, at spørgsmålet for alvor blev rejst mere principielt. Censuren var hovedfjenden. De mest yderligtgående ønskede også ytringsfrihed om grundlove og religiøse forhold (Burius, 1984: 240f). Dertil kom, at censuren fra begyndelsen havde haft svært ved at overkomme arbejdet. I praksis kunne det virke lidt tilfældigt, hvad der blev tilladt, og hvad der ikke blev tilladt. I denne vilkårlighed så man et retssikkerhedsproblem (Melkersson, 1997: 124, 127). Men ønsket om offentlighed i forvaltningen blev føjet til kravet om afskaffelse af censur, ikke mindst fordi der var en mistillid til embedsmænd (Burius, 1984: 233, 290). Man mente, at embedsmænd forvaltede ulovligt (Burius, 1984: 243). Offentligheden og Riksdagen burde have bedre muligheder for at kontrollere folkevalgte og embedsmænd. Offentlighed ville forebygge mistillid til og dårlige rygter om de magthavende.

Det yderste formål med offentlighed var dog til syvende og sidst snarere at fremme tillid og enighed end at kontrollere de magthavende. Fortalerne for trykkefrihed mente, at offentliggørelse af statens handlinger ville øge lovlydigheden, fordi borgerne bedre ville forstå, hvorfor lovene indførtes. Man så også en pædagogisk opdragende funktion ved en fri offentlig debat. Den ville gøre det lettere for svenske mænd at lære, hvordan de burde tænke (Melkersson, 1997: 124). Her foregreb man senere udviklingsdemokratisk tænkning, som den kendes bl.a. fra Stuart Mill og Hal Koch.

Spørgsmålet om trykkefrihed havde en partipolitisk dimension, men det var dog ikke et rent partipolitisk spørgsmål. Der var tilhængere og modstandere hos både „hattar" og „mössor". Skillelinjen gik snarere mellem konservative forsvarere af landets struktur og institutioner og dem, der angreb det bestående (Burius, 1984: 277).

Offentlighedsprincippet i Sverige blev gennemført i en *politisk-ideologisk* sammenhæng. Det indgik i skabelsen af en borgerlig offentlighed. Det er fra

en dansk synsvinkel bemærkelsesværdigt, at det på ingen måde var begrænset til et spørgsmål om den enkeltes retssikkerhed i forhold til myndighederne i forbindelse med behandlingen af den enkeltes mellemværende med det offentlige – når vi ser væk fra spørgsmålet om tilladelse til at trykke. Det almindelige sagsbehandlingsaspekt tillagde man knap nok nogen betydning tilbage i 1700-tallet.

Offentlighed i forvaltningen var kun et aspekt af det bredere spørgsmål om ytrings- og trykkefrihed. Særligt ønskede man ytringsfrihed om økonomi og videnskab, men også om love og embedsmandsforhold i al almindelighed. Spørgsmålet var især af interesse for landets akademiske elite, hvis skrifter om samfundsforhold ofte stødte sammen med de herskende, ikke altid helt klare grænser for ytringsfriheden (jf. Nilsén, 2000: 274). Næsten hele landets skrivende elite havde tilknytning til staten. Trykkefriheden berørte altså et smalt lag i statsapparatets nærhed. Den gjorde det lettere for dem at kommunikere om statens sager, hvad de under alle omstændigheder var nødt til. Den gjorde det også lettere for dem at kontrollere hinanden.

Man kan vel sige, at offentlighedsprincippet med tiden har gjort, at denne politiske kontrol har udviklet sig til også at være en bredere gensidig social kontrol, efterhånden som stadig flere svenske borgere fik relationer til det offentlige. Offentlighedsprincippet kan nemlig bruges ikke alene til at kontrollere myndigheder og politikere, det kan også bruges til at skaffe information om de borgere, som henvender sig til det offentlige.

Spørgsmålet, om man skulle indføre offentlighed i forvaltningen tilbage i 1700-tallet, afhang af et andet spørgsmål. Hvor vigtigt var det at bevare nogle statshemmeligheder? Sverige havde således efter datidens målestok en fremragende befolkningsstatistik, man gennemførte den første moderne europæiske folketælling i 1749. Men resultatet heraf betragtedes som en statshemmelighed. Ville det ikke friste landets fjender til angreb, hvis man offentliggjorde oplysninger om, hvor tyndt befolket landet var? Der er næppe tvivl om, at det forhold, at Sverige var et relativt uinteressant angrebsmål, gjorde det lettere at overvinde den slags betænkeligheder.

Inspirationen kom især fra England og Holland, hvor en borgerlig offentlighed med skrifter og debat om statssager var under udvikling (Burius, 1984: 215, 218 og 274). Man mente, at englænderne anså trykkefriheden for uadskillelig fra selve frihedsbegrebet.

I sin endelige udformning undtog den første trykkefrihedsforordning kritik af grundlove, konge, råd og stænder. Også kritik vedrørende religiøse forhold var underlagt særlige begrænsninger.

REAKTIONEN PÅ FRIHEDSTIDEN

Svenske embedsmænd udviste mærkbar uvilje til at informere om, at trykkefrihedsforordningen var indført (Burius, 1984: 326). Og få år efter trykkefrihedsforordningen slog reaktionen til.

Sverige bevægede sig efter 1772 i en kortere periode i retning af enevældige tilstande – uden dog at stænderrigsdagen mistede sin skattebevillingsmagt. Men Gustav III gennemførte et statskup og gennem en ændring af nogle få nøgleord i Tryckfrihetsförordningen, blev meningen helt ændret i 1774 (Boberg, 1951). Tryckfrihetsförordningen blev genindført i sin oprindelige ånd i 1809/10, begrænset i 1812 for så vidt angår ytringer om kongehuset, men i 1840 faldt denne restriktion igen.

OFFENTLIGHEDEN I DET MODERNE SVERIGE

Offentlighedsprincippet blev en integrerende del af den svenske borgerlige offentlighed, efterhånden som stænderrigsdagen blev til et moderne parlament (1866), partiväsenet udvikledes og parlamentarismen blev accepteret (1917). Undervejs skete der ændringer i hemmelighedsbestemmelserne, således at der blev færre restriktioner. I spørgsmål om rigets sikkerhed kom der på den anden side nogle stramninger til. Regeringen har haft visse muligheder for at begrænse trykkefriheden, som især blev aktuelle under 2. verdenskrig (jf. Larsson, 1993: 337f). Disse muligheder blev fjernet i 1949, fordi man fandt, at regeringen under krigen havde forvaltet denne mulighed for tyskervenligt og til gengæld især vendt mod kommunistiske skrifter. Ændringer i tryckfrihetsförordningen siden den tid har været betinget af den tekniske udvikling, f.eks. udviklingen af elektroniske medier og overgang til EDB. I forbindelser med disse opdateringer af trykkefrihedsforordningen er der skrevet offentlige udredninger. Der har selvfølgelig også været debatter i Rigsdagen.

Sille Hansen har gennemgået de svenske Statens offentliga utretningar (SOU) fra 1927, 1935, 1947, 1966 og 1975 samt riksdagsdebatter op til lovvedtagelser i 1937, 1949 og 1978. I disse kilder træder motivet, ifølge Hansen, om at styrke demokratiet – ikke mindst ytringsfriheden – gang på gang frem som det dominerende motiv:

I 1947 påpegedes det i den offentlige udredning, at det „ej är tillräckligt att tryckfriheten betraktas som en yttrandefrihet i mera inskränkt mening, en rätt att uttrycka egna tanker och åsikter. Under tryckfriheten måste även innfattas en vidsträckt rätt att lämna upplysninger om sakforhållanden“ (SOU 1947: 60: 46, her efter Hansen, 1998: 58).

Det bemærkes altså, at trykkefrihed er noget mere end den ytringsfrihed, der blot beskytter mod indgreb. Ytringsfriheden må være positivt støttet af informationsmuligheder. Og den må gælde alle medborgere (Ibid.).

Ved debatten i 1. kammer op til vedtagelse af 1949-loven sagde den daværende statsråd (justitsminister) Zetterberg, Socialdemokratiet, bl.a.:

> Det stod från början klart för lagstifterna, att denne fragå har en central betydelse för hela samhällsskicket, detta framgår av att redan vår första tryckfrihetsförordning fick karaktär av grundlag. Det var upplysningstidens revolutionerende idéer som här slog igenom …
> Tryckfriheten är inte ett spörgsmål om skribentarnas och redaktörernas frihet. Vad det gäller är allas vår möjlighet att få tillgång till den fria diskussionen och kritik i våra samhällsfrågor, som är en livsbetingelse för demokratin. (1. kammerets behandling af lovforslag nr. 230, 30. juni 1948/7: Förslag till tryckfrihetsförordning: 29, her efter Hansen, 1999: 245, se også Hansen, 1998: 59).

Med 1978-loven ønskede regeringen at modernisere tryckfrihetsförordningen. Her betonede man nogle hovedmotiver, som ikke tidligere havde spillet den samme rolle. Regeringen ønskede at opfylde tre formål:

– garantere retssikkerheden
– sikre effektivitet i forvaltningen
– og ikke mindst skabe garanti for effektivitet i folkestyret

Ved effektivitet i folkestyret tænkte man på, at den politiske debat blev mere kvalificeret og førte til bedre resultater, jo bedre et informationsgrundlag den foregår på (Regeringens proposition 1975/76: 160, tillæg B/18: 39, her efter Hansen, 1998: 59).

Når der tales om at sikre retssikkerheden og effektiviteten i forvaltningen, har man næppe tænkt så meget på kontrol af den enkelte sag. Her har været andre kontrolinstrumenter, f.eks. forvaltningsdomstole, ombudsmand og revision. Man har ment at:

> redan medvetandet om att den allmänna verksamheten sker offentligt framtvingar ökad noggrannhet och omtanke hos den som beslutar eller handlar för det allmänna. Den offentliga kontrollen upprätthåller därigenom rättsäkerhet och ändamålsenlighet i förvaltningen av allmänna angelägenheter. (SOU 1947: 60: 46, her efter Hansen, 1999: 245f, jf. også SOU 1935:5: „Förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet: 23 samt proposition 1975/76: 160, tillæg B/18:70)

Man har i den svenske debat været opmærksom på, at offentlighedsprincippet kunne belaste den personlige integritet. Herom kunne der være mindre uenigheder mellem de svenske politiske partier, og der er eksempel på, at der fra politisk side er peget på uheldige tilfælde. Blandt de kritiske røster har været Krister Thelins. Thelin udtalte sig i egenskab af politiker i det Moderata Samlingsparti. Han mente ligefrem, at retten til personlig integritet er fremmed for svensk retstradition – og rigtigt er det i al fald, at den svenske grundlov er en af meget få grundlove, der ikke giver en fuldtonet garanti af den private ejendomsret. Det kollektives interesse vægtes højere end individets rettigheder, klagede han, for „Uppgifterna är ytterst kollektivets och inte dine egna" (efter Hansen, 1998: 41). Thelin er altså et eksempel på en svensk politiker med en borgerlig, individcentreret opfattelse af demokrati. Men den overvejende opfattelse har også ifølge Thelin været den samfundsorienterede demokratiopfattelse. Der har været bred konsensus om, at offentlighed i forvaltningen har stor værdi. De svenske politikere har prist denne enighed som et demokratisk gode i sig selv (Hansen, 1999: 246f).

Der er dog enkelte intellektuelle, som har været stærkt kritiske over for offentlighedsprincippet. Den svenske samfundsdebattør Ebbe Carlsson har skrevet:

> Når det drejede sig om at tillempe offentlighedsprincippet og loven om tavshedspligt blev summen, at der egentlig ikke fandtes nogen fortrolighed i landet, ingen hensyn. Mange satte endog spørgsmålstegn ved om myndighederne længere overhovedet havde hjemmel i lovene til at tage almindelige menneskelige hensyn til medborgernes integritet (Carlsson, 1991: 126, her efter Hansen, 1998: 55f).

Carlsson mener unægteligt, at de samfundsmæssige interesser har en kraftig overvægt på bekostning af individets interesser. Der findes altså i Sverige eksempel på en intellektuel, der tydeligvis er kritisk over for den måde, hvorpå man i Sverige vægter hensynet til de samfundsmæssige interesser vis a vis hensynet til den enkeltes integritet. Men der er ikke tale om en politiker eller blot en, der har politisk indflydelse af betydning.

DEN SVENSKE TRADITION

Offentlighedsprincippet har indgået i en demokratiudvikling præget af konsensusnormer og neokorporatisme. Stændersamfundets korporationer gik gradvist over i et korporativt klassesamfund, og de politiske partier for-

blev i Sverige i længere tid end i andre lande knyttede til særlige klasser. Men der var en samarbejdskultur og en relativ modsætningssvag klassestruktur, der pegede frem mod et fælles projekt „folkhemmet" (Knudsen, 1995).

Den seneste version af den svenske tryckfrihetsförordning har følgende formålsparagraf:

> Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en alsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av almänna handlinger. (Tryckfrihetsförordningen, kap. 2, § 1, jf. Bohlin, 2001)

Formålet med offentlighedsprincippet er altså angiveligt først og fremmest at hæve *med*borgernes informationsniveau og stimulere deres deltagelse i samfundsdebatten. Medborgerne forventes at vide noget om offentlige anliggender og gå i dialog med hinanden derom. Offentlighedsprincippet ses i lyset af en kollektivistisk demokratiforståelse.

I begyndelsen af 1970'erne gennemgik Sverige en fornyelse af forfatningen. Først i 1974 fik man indskrevet individuelle frihedsrettigheder. Den svenske forfatning var dog fortsat en af de få forfatninger, som ikke betonede den private ejendomsret. Til gengæld har den svenske „regeringsformen" en hensigtserklæring, som betoner fællesskabet og dettes ansvar: „Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och för en god levnadsmiljö" (Regeringsformen kap. 1, § 2).

Først i slutningen af det 20. århundrede brød den svenske „Sonderweg" sammen, og landet måtte efter svære økonomiske problemer tilslutte sig det EU, hvor offentlighedsprincippet ikke havde de samme rødder. Den centralistiske planlægning af økonomien var opgivet. Den private ejendomsret og næringsfriheden blev understreget ved at blive indskrevet i regeringsformens § 18 og § 20. De fortsat stærkere internationale tendenser til individualisme satte sig også igennem i Sverige. Men offentlighedsprincippet står fortsat i Sverige som en del af et demokrati, der både vil have et stærkt deltagelseselement og et stærkt parlament, som kan føre sine aner ubrudt tilbage til en lang tradition for en stænderrigsdag. Derfor var spørgsmålet om offentlighed „utan konkurrens den principiella fråga som fått störst utrymme" i den svenske EU-debat (Laurén, 1994: 174). Offentlighedsprincippet er en del af en *kollektivistisk*, inkluderende demokratitradition.

KAPITEL 5

DET DANSKE OFFENTLIGHEDS-PRINCIPS HISTORIE

DANSK DOKUMENTOFFENTLIGHED TOG UDGANGSPUNKT I PARTSOFFENTLIGHED

Hvor Sverige har haft offentlighed i forvaltningen i mere end 200 år, er det først noget Danmark tilnærmede sig i anden halvdel af det 20. århundrede (jf. Dübeck, 1993). Og det skete først efter årtiers diskussion.

Danmark var dog i Struensee-perioden (1770/72) påvirket af den europæiske trykkefrihedsdebat. Danmark blev tildelt en større international opmærksomhed, da Struensee indførte trykkefrihed, end Sverige havde fået i 1766. Det skyldes nok, at Voltaire i den anledning skrev et hyldestdigt til Christian VII. Men offentlighed i forvaltningen blev det ikke til i København. Trykkefriheden blev heller ikke fastholdt. Den blev begrænset i 1773 og blev yderligere indskrænket i 1799.

Under den sene enevælde ønskede de liberale ytringsfrihed. Men herved forstod de kun frihed fra censur, ikke adgang til information. Ved siden heraf rejstes så småt en diskussion om offentlighed i forvaltningen. Men kun som partsoffentlighed. Ytringsfrihed og offentlighed i forvaltningen blev ikke sammenkædet. Dermed blev indgangen til diskussionen af offentlighedsspørgsmålet en helt anden end i Sverige. Det blev ikke set som et spørgsmål om at skabe et offentligt rum, den borgerlige offentlighed, med en positiv og materiel ytringsfrihed. Det blev set som et spørgsmål om den enkeltes retsbeskyttelse. Perspektivet var mere retsstaten end den borgerlige offentlighed. Her blev ikke peget frem mod deltagerdemokrati.

Spørgsmålet kom på den politiske dagsorden pga. mistillid til embedsmænd. Man frygtede, at en embedsmand ved at afgive „hemmelige" erklæringer skulle anføre urigtige faktuelle oplysninger i forbindelse med en borgers ansøgning eller klage. Man krævede derfor, at borgerne skulle have lejlighed til at se afgivne erklæringer for at kunne fremkomme med eventuelle modbemærkninger (betænkning 325: 19). Det ses altså umiddelbart, at hvis man overhovedet kunne tale om et demokratisk perspektiv i spørgsmå-

let, så knytter det sig alene til spørgsmålet om enkelte borgeres retssikkerhed og kontrol med myndighedernes handlinger. Det var alene „parten" i en sag, der havde behov for offentlighed: Den bredere demokratiske debat i det offentlige rum, den borgerlige offentlighed, krævede ikke noget yderligere hensyn.

I 1838 diskuterede den jyske stænderforsamling sagen og havde indgivet en petition om partsoffentlighed til kongen – uden resultat. Men det synes at være første gang, sagen blev bragt på bane. Sagen blev igen nævnt i den grundlovgivende forsamling – uden resultat (betænkning. 325: 18).

I årene fra 1849 til 1866 forsøgte bondevennen I.A. Hansen utrætteligt år efter år at få partsoffentlighed i forvaltningen – uden større succes. I.A. Hansen gav dog aldrig op. Selv under krigen i 1864 slap man ikke for hans forslag. Presset var længe forgæves.

I juni 1860 gav presset dog det resultat, at der bl.a. i Justitsministeriet og Indenrigsministeriet – der var de to vigtigste ministerier i denne forbindelse – blev udsendt cirkulærer om meddelelse af sagers erklæringer. Det betød, at borgerne havde ret til at se erklæringer fra andre myndigheder i sager, der vedrørte dem. Men cirkulærerne gav dog mulighed for undtagelser i „særlige tilfælde" (betænkning. 325: 8).

I.A. Hansen havde faktisk fået sit lovforslag vedtaget af Rigsdagen i 1860, men det var ikke blevet til lov, fordi kongen nægtede at stadfæste loven. I samlingen 1864/65 blev et forslag på ny vedtaget af Rigsdagen, men ved kgl. resolution af 6.10.1865 nægtede kongen på ny stadfæstelse. Begrundelsen var – ligesom i 1860 – at forslaget ifølge regeringen betød, at den lovgivende magt greb ind på administrationens område (betænkning 325: 18).

I.A. Hansens pres gav lidt mere pote i 1866. En ny regering indtog en mindre stejl holdning. Ved lov af 2. februar 1866 om Erklæringers Meddelelse til Ansøgere og Klagere blev der givet en stærk begrænset adgang til aktindsigt for den, der var part i en forvaltningssag. Loven havde følgende ordlyd:

> Den, der i en ham vedkommende Sag har indgivet Ansøgning til Embedsmænd eller kommunale Autoriteter eller Klage over disse, skal, naar Ansøgningen ikke bevilges, eller Klagen ikke tages til følge, paa Forlangende være berettiget til eengang at erholde Afskrift af den eller de i Sagen afgivne Erklæringer, eller Leilighed til at tage Afskrift af Samme. Dette skal dog ikke finde Anvendelse med Hensyn til Ansøgninger om Embede eller Bestillinger, eller om Fritagelse for Tiltale, Eftergivelse eller Formildelse af tilkjendte Straffe, ligesom ei heller med Hensyn til Embeds- eller Bestillingsmænds Klager over deres Foresatte.

Klagere eller ansøgere fik altså fra 1866 adgang til på forlangende at se og afskrive *øvrighedserklæringer*, hvis de havde fået afslag på en ansøgning eller klage. Dog gjaldt det ikke ansøgninger om stillinger, fritagelse for tiltale, eftergivelse/nedsættelse af tilkendte straffe eller embedsmænds klager over foresatte.

Med gennemførelsen af dette stærkt begrænsede partsoffentlighedsprincip var åbenhedstilhængernes kræfter udtømte. Ingen orkede – eller tænkte på – at gå længere med sagen. Men dansk diskussion af offentlighed var hermed sporet ind på spørgsmålet om den enkeltes retssikkerhed – ikke på spørgsmålet om den informerede demokratiske debat. Og på dette spor stod spørgsmålet parkeret i al stilhed, bortset fra at der på forskellige afgrænsede lovgivningsområder fra 1894 og fremefter blev givet muligheder for kontradiktion (jf. Holm, 1968).

Der er intet overraskende i, at spørgsmålet om de demokratiske perspektiver i offentlighed i forvaltningen ikke blev diskuteret i perioden 1838/1866. På den ene side var der trods enevælden i Danmark allerede etableret en vis borgerlig offentlighed. De, der kom til orde på de rådgivende stænderforsamlinger, der var etableret få år før 1838, var jo allerede sikret en vis indsigt i offentlige anliggender. De krav og ønsker, som blev fremført på stænderforsamlingerne, var ikke præget af store demokratiske syner, men snarere jordbundne krav om, at de, der betalte skatter, også fik indflydelse. Og så ville man have praktiske reformer af forvaltningen. Det var en udbredt opfattelse, at man sløsede med skatteindtægterne i den sene enevældes forvaltning.

Man var i tiden efter den franske revolutions rædsler og napoleonstiden mere forsigtig med at blive opfattet som radikal samfundsstormer. Man førte sig ikke frem under demokratiets fane. Termen demokrati vinder først større udbredelse i det danske samfund efter parlamentarismens gennembrud i 1901. Kampen for parlamentarisme var end ikke begyndt i 1866. En endelig sejr i hele den danske opinionsdannende elite for det repræsentative demokrati skal man endog helt frem til 1945 for at notere sig. Indtil systemskiftet i 1901 blev tanken om demokrati ofte forbundet med pøbelvælde. Den formelle betegnelse for den danske styreform efter 1849 var (og er) konstitutionelt monarki (Knudsen, 2001). Hvis man i 1838/1866 havde argumenteret for offentlighed i forvaltningen af hensyn til „demokratiet", ville man formentlig kun have mødt endnu mere modstand.

POUL ANDERSEN OG OFFENTLIGHEDSPRINCIPPET

Man skulle måske tro, at partiet Venstre, som gerne lagde vægt på decentralisering og lægmandsdeltagelse i forvaltningen af offentlige anliggender, havde benyttet sig af at være kommet til regeringsmagten i 1901 til at skabe offentlighed i forvaltningen. Men partiet ser ikke ud til at have taget skridt i den retning – hvilket kan skyldes, at Venstre som regeringsbærende parti ikke ville udfordre de dengang overvejende konservative embedsmænd, som Venstres ministre var dybt afhængige af. Og det kan også skyldes, at der ikke var stor appel til vælgere og tilhængere i dette spørgsmål, hvor de færreste vel havde fantasi til at forestille sig, at forholdene kunne være radikalt anderledes.

Det blev dog en venstremand, der senere kom til at give bolden op til en diskussion af offentlighedsprincippet. Men det var ikke en bonde eller en redaktør, det var en københavnsk juraprofessor. Efter mange års dansk tavshed om offentlighedsspørgsmålet udgav professor dr. jur. Poul Andersen i 1936 første udgave af sin „Dansk Forvaltningsret", hvor han omtalte den svenske offentlighedsordning.[1] Poul Andersen anbefalede et tilsvarende princip i Danmark. Dog kun på „begrænsede områder". Poul Andersen vurderede i 1936:

> En styrkelse af befolkningens tillid til de afgørelser og beslutninger, som træffes af vore regerings- og forvaltningsmyndigheder, er ikke helt upåkrævet (Andersen 1936: note 108, jf. samme 1956: 320).

Poul Andersens tanke vandt kun lidt genklang i 1930'erne.[2] Dog henstillede folketingsmand H. Hasle i 1937, at spørgsmålet om offentlighed i forvaltningen blev undersøgt i en kommission (betænkning 325: 39). Den henstilling kom der ikke noget ud af.

I virkeligheden gik det tilmed på samme tid tilbage for *parts*offentligheden. Da spørgsmålet om politiske flygtninge første gang begyndte at blive rigtigt aktuelt i Danmark i 1930'erne, skyndte man sig med lov nr. 175 af d. 21. maj 1937 at fratage ansøgere om indfødsret deres partsoffentlighed.

Men under besættelsen, og nok især efter tyskernes nederlag til de sovjetiske tropper i slaget ved Stalingrad var konstateret d. 2. februar 1943, var der mere genklang for nye tanker. Besættelsestidens historikere er enige om, at troen på et tysk nederlag bredte sig i den danske befolkning i løbet af 1943. Især fra sommeren 1943 kunne kun de, som var meget optimistiske på akse-

magternes vegne, tro på deres sejr (Kirchhoff, 2001: 194). Dermed begyndte forventningerne til freden og det fremtidige samfund at vokse. Ofte fører krige til – måske urealistiske – forventninger til fremtidens fredelige samfund, som helst skal være noget anderledes end førkrigssamfundet.

Poul Andersen skrev igen i 1943 til fordel for en større offentlighed i forvaltningen af hensyn til borgernes retssikkerhed over for embedsmandsvælde eller som et værn mod politisering af forvaltningen (Andersen, 1943). Dommer Aage Sachs sekunderede med en kronik i *Politiken* d. 12. juli 1943. Det var to dage efter de allieredes landgang på Sicilien, og på samme tid som det blev besluttet at opgive den sidste tyske offensiv i Kursk-buen, „Operation Citadel". Næppe en tilsigtet timing, men Sachs og Andersens debatindlæg kom dermed på et tidspunkt, hvor flere og flere fik overskud til at drømme om efterkrigstidens samfund. For mange måske mest materielle drømme om større forbrugsmuligheder, rejser og social tryghed, men for andre blev det også drømme om bedre demokratiske institutioner. Borgerlige modstandsfolk samledes denne sommer for at forebygge, at fredsdanmark sank hen i „partipolitisk embedsmandsvælde" og „kontornusseri" og mere af samme skuffe (Kirchhoff, 2001: 1979).

Dermed var bagtæppet for offentlighedsdebatten blevet besættelsestidens ønske om efter befrielsen at forme et nyt samfund. Frit Danmarks tjenestemandsgrupper udgav i 1945 pjecen „Tjenestemændene og demokratiet" for at tage teten i overvejelserne om, hvordan den offentlige forvaltning fremover burde være. Her udfoldedes en bred vifte af kritik og ønsker. Men man tog bl.a. til orde for offentlighed i forvaltningen efter svensk forbillede. Pjecen kom, ifølge senere statsminister Viggo Kampmann, der indtog lederrollen i tjenestemandsgrupperne, i omkring 10.000 eksemplarer, som blev fordelt til tjenestemænd.

Pjecen omtalte den endnu gældende lov af 1866, ifølge hvilken ansøgere eller klagere til offentlige myndigheder kunne få adgang til at afskrive de i sagen afgivne erklæringer.

> Men loven kunne ikke tillægges stor værdi:
>
> … der gælder en række undtagelser fra denne regel, der yderligere i praksis fortolkes snævert, og som i øvrigt benyttes meget lidt. Herudover findes der kun en række specielle lovbestemmelser, der giver den eller de direkte interesserede adgang til at se akterne, forinden afgørelsen træffes (Frit Danmarks tjenestemandsgrupper, 1945: 23).

Herefter henviste pjecen til den svenske ordning. Det hed, at man i Danmark burde overveje at gennemføre en lignende ordning. Samtidig pegede man på, at tjenestemændenes ytringsfrihed måtte sikres i forbindelse med sager, hvor „der går ting i svang, som ikke bør tolereres" (Ibid.: 26)

Besættelsestiden havde medført mange angreb på den offentlige forvaltning og på samarbejdspolitikerne. Der var utilfredshed med politikeres og embedsmænd samarbejde med besættelsesmagten, men der var også en udbredt irritation over den økonomiske regulering og rationering af varer, som situationen havde nødvendiggjort. Den politiske situation i 1945 gjorde, at de gamle politikere ikke uden videre kunne vende tilbage til „business as usual". Man måtte tage brodden af utilfredsheden. Det gjorde man både ved at igangsætte et retsopgør og ved i det mindste symbolsk at tage skridt til nogle ændringer i statsapparatet. På den baggrund blev der både nedsat en forfatningskommission og en forvaltningskommission (jf. Eigaard, 1993).

Viggo Kampmann, der havde været leder af Frit Danmarks Tjenestemandsgrupper, fulgte efter besættelsen op på pjecen og fastholdt kravene.

I marts 1946 var der i dagbladet *Information*, som selv var et barn af modstandsarbejde, en artikel- og kronikserie, som fulgte temaet om demokratiseringen af den udøvende magt op. Det hed i den indledende artikel bl.a.:

> Kun den størst mulige offentlighed garanterer folkestyret imod igen at blive snigløbet af eksperimentatorerne, for hvem systemet er mere end friheden og planerne mere end menneskene, der planlægges for og med (*Information* d. 25. marts 1946).

I kronikrækken skrev fuldmægtig Florian Martensen-Larsen, Indenrigsministeriet, der havde været med til at redigere tjenemandsgruppernes nyhedsblad under besættelsen, om offentlighedsspørgsmålet:

> Der er god grund til at overveje om ikke forvaltningen ved at blive bragt i kontakt med en bredere offentlighed vil vinde i styrke og komme i nærmere samarbejde med befolkningen, således at forvaltningen får noget af den særlige tillid, som domstolene i normale tider har.

Martensen-Larsen henledte opmærksomheden på det svenske offentlighedsprincip. Han gjorde sig endvidere til talsmand for, at tjenestemænd skulle have mulighed for at offentliggøre akter for deres sager, således at offentligheden bedre kunne sætte sig ind i de faktiske forhold (*Information* d. 28. marts 1946).

Også den radikale politiker Bertel Dahlgaard tog offentlighedsspørgsmålet op. Nok mere end nogen anden af de gamle politikere var han ægte interesseret i at overveje ændringer vedrørende den offentlige forvaltning, herunder indførelsen af en ombudsmandsinstitution og en offentlighedsordning (jf. betænkning 325: 40).

Juristen professor Alf Ross bidrog også til at rejse spørgsmålet om offentlighed i forvaltningen. Han anførte, at den danske administrations hemmelighedsfuldhed var et levn fra enevælden. Kun gennem offentlighed kunne den offentlige kritik gennemføre en sund kontrol af forvaltningen, som i stadig stigende grad fik „overladt omfattende og ubestemte bemyndigelser" (Ross, 1946: 332-35; Ross, 1948: 32-34).

Ønsket om svenske tilstande forekom blandt enkelte danske embedsmænd. Kontorchef i Finansministeriet, cand. polit. Hans P. Gøtrik, der var en af de ret få embedsmænd, som åbenlyst var socialdemokrat, fik i 1948 til opgave at skrive om „aktuelle administrationsproblemer" i et værk udgivet af Ministerialforeningen i anledning af ministerialsystemets 100-års-jubilæum. Parallelt med den samtidige meget heftige norske debat om bemyndigelseslovgivning pegede Gøtrik på, at den offentlige forvaltning fik stadig større bemyndigelser. Når der delegeres „beslutningskraft" til forvaltningen, må beslutninger være sikret af offentlige principper.Videre hed det:

> Det er et uomtvistet princip i ethvert demokratisk samfund, at de folkevalgte lovgivende forsamlingers forhandlinger om nye loves givelse er offentlige, men skal dette demokratiske princip ikke udhules, må offentlighed også praktiseres i den lovgivningsvirksomhed, som er overladt til administrationen (Gøtrik 1948: 333).

Gøtrik udtrykte imidlertid næppe den fremherskende opfattelse blandt embedsmænd. Resultatet af arbejdet med offentlighedsspørgsmålet i forvaltningskommissionen af 1946 kom i al fald ikke til at stemme med Gøtriks synspunkter. Og „ånden fra 45" var hurtigt blevet svagere. Modstandsbevægelsen var opløst, og mange af de unge, der havde været kritiske, var i gang med en karriere, f.eks. som økonom eller jurist i centraladministrationen. Det betød næppe, at de glemte, hvad de havde ønsket, men det betød, at der ikke var så meget tilbage af det organiserede miljø, hvori de nye tanker havde slået rod. Den gamle embedsmandselite var tilbage igen. De unge måtte vente, til det blev deres tur til at sidde på toppen af hierarkierne.

FORVALTNINGSKOMMISSIONENS SYNSPUNKTER

Stemningsændringen hen mod „business as usual" kan aflæses af Forvaltningskommissionens betænkninger. Forvaltningskommissionen af 1946 erkendte, at den voksende brug af statsintervention og den øgede brug af bemyndigelseslovgivning gjorde det „let forståeligt", at der „i ret vide kredse for tiden" er „en stemning fremme for at indføre offentlighedsprincippet i administrationen" (Forvaltningskommissionen af 1946, 7. betænkning: 24). Forvaltningskommissionen kalder det netop en „stemning". Og for det tilfælde at læseren ikke skulle have fattet, at stemninger er flygtige, skriver forvaltningskommissionen også „for tiden". Et håb om, at denne stemning ville forsvinde – måske især hvis reguleringsøkonomien kunne afvikles – anes.

Først i 1953 kunne reguleringsøkonomien anses for i alt væsentlig at være afviklet. Men allerede i 1950 mente et flertal i forvaltningskommissionen af 1946 imidlertid, at en udvidelse af offentlighedens adgang til kendskab til forvaltningsakter var „upåkrævet, ja ubetimelig". Man henviste her til det danske ministeransvar (Forvaltningskommissionen af 1946 7. betænkning: 28). Man mente også, at det var uigennemførligt eller – i visse tilfælde – „uheldigt" at kræve, at forvaltningen altid skulle begrunde sine afgørelser (Ibid.: 31). Man var heller ikke tilhænger af, at borgerne altid skulle gøres opmærksom på, at de eventuelt kunne klage til ministeren, hvis de var utilfredse med en afgørelse (Ibid.: 32).

Forvaltningskommissionen mente ikke, at det kunne lade sig gøre at kopiere den svenske ordning, den var jo et resultat af mange års tilpasning (Forvaltningskommissionens 7. betænkning: 26). Et dansk offentlighedsprincip måtte kræve en detaljeret gennemgang af hele den danske forvaltnings sagsområder for at klarlægge, hvad der kunne og ikke kunne offentliggøres. Denne gennemgang kunne medføre, at der i stedet for et generelt offentlighedsprincip kun på visse nærmere definerede områder under specielle vilkår kunne åbnes for indsigt. Derudover kunne det ifølge kommissionen forudses, at en adgang til sagsakter i forvaltningen ville betyde forøget administrativt arbejde og dermed forhøjede offentlige udgifter.

Flertallet på otte i forvaltningskommissionen stod over for et mindretal på syv, som ønskede en nærmere undersøgelse af, i hvilket omfang det var muligt at overgå til udvidet offentlighed i forvaltning, uanset at de også mente, at det kunne være vanskeligt at omstille. Professor Poul Andersen støttede mindretallets synspunkter (Forvaltningskommissionen af 1946: 7. betænkning: 28).

Samtidig blev der i et voksende antal enkeltlove efterhånden indsat særlige bestemmelser om forskellige former for partsoffentlighed, f.eks. byggelovgivning, naturfredningslovgivning, monopollovgivning og husmandskommissioners behandling af spørgsmål om visse landbrugs overgang til selveje. Disse særlige partsoffentlighedsbestemmelser vedrørte især enten indgreb i privat ejendomsret eller udnævnelsesspørgsmål i forvaltning og højere læreanstalter (Betænkning 325: 19-23).

Offentlighedsspørgsmålet var dog for uoverskueligt til at komme med i Grundlovsrevisionen af 1953. Forfatningskommissionens betænkning af 29. januar 1953 indeholdt intet om offentlighedsspørgsmålet. Grundlovskommissionen havde dog ikke helt opgivet offentlighedsspørgsmålet. Men forfatningskommissionens udvalg 3, hvis arbejdsområde vedrørte Rigsdagens kontrol med forvaltningen, afgav en (ikke trykt) udtalelse til den samlede forvaltningskommission, hvori det bl.a. hed, at udvalget fandt det ønskeligt, at spørgsmålet om offentlighed blev gjort til genstand for en indgående undersøgelse, som også kunne omfatte en revision af loven fra 1866 om erklæringers meddelelse (Betænkning 325: 40f). Hermed kunne spørgsmålet ikke bare uden videre henlægges.

OFFENTLIGHEDSKOMMISSIONEN AF 1956

Efterkrigstidens røre om offentlighedsspørgsmålet mundede d. 25. februar 1956 endelig ud i, at Statsministeriet nedsatte en offentlighedskommission. Når det ved denne lejlighed var Statsministeriet, ikke Justitsministeriet, der tog initiativ, må det tolkes som et udtryk for, at arbejdet sås i forlængelse af forfatningsarbejdet. Kommissionen afgav betænkning i december 1962. Kommissionen udarbejdede to lovforslag, uanset at dens flertal kun gik ind for det første.

Forsigtighed og langsom tilvænning til det svenske ideal om offentlighed blev en selvstændig værdi (Betænkning 325: 49). Og man var også ved denne lejlighed betænkelig ved risikoen for større arbejde og udgifter ved et offentlighedsprincip (Betænkning kap. 5, pkt. i). Lignende opfattelser gav justitsministeren udtryk for året efter (FT 1964, sp. 3456). Der var dog enighed om et udkast til en lov om partsoffentlighed, ifølge hvilken parterne i en forvaltningssag efter anmodning kunne blive bekendt med det materiale, der havde ligget til grund for afgørelsen og komme med udtalelser i sagen. Dette forslag dannede grundlag for vedtagelse af lov om partsoffentlighed i 1964, jf. nedenfor.

Udkastet til lov om offentlighed i forvaltning kom til at danne grundlag for det lovforslag, der blev fremsat i 1969 om offentlighed i forvaltningen. Efter udkastet kunne enhver under henvisning til en nærmere angiven sag forlange aktindsigt i sager, der var eller havde været under forhandling i forvaltningen.

Kommissionen var delt i et lille flertal på 11 og et stort mindretal på ni på spørgsmålet om et generelt offentlighedsprincip. Flertallet gik ikke ind for et generelt offentlighedsprincip, men det gjorde mindretallet. Flertallet bestod overvejende af embedsmænd – en af dem havde i øvrigt skiftet standpunkt siden Forvaltningskommissionen, hvor han havde været tilhænger, men nu repræsenterede han også Statsembedsmændenes Samråd, dvs. embedsmænds organisationsinteresser. Dertil kom to socialdemokratiske politikere. Mindretallet bestod bl.a. af professor Poul Andersen, ombudsmand Hurwitz, Advokatrådets repræsentant, repræsentanter fra pressen samt politikere fra Det Radikale Venstre, Venstre og de konservative. Repræsentanten for de konservative var den tidligere modstandsmand, landsdommer Knud Thestrup, der senere som justitsminister kom til at gennemføre Danmarks første offentlighedslov.

PARTSOFFENTLIGHEDSLOVEN

Man havde i offentlighedskommissionen kunnet enes om en partsoffentlighedslov. Den 3. marts 1964 fremsatte den socialdemokratiske justitsminister Hans Hækkerup forslaget til lov om partsoffentlighed. Partsoffentlighedsloven gav parterne i en forvaltningssag adgang til dels at blive bekendt med det materiale, der forelå eller havde foreligget som grundlaget for en afgørelse, dels at fremkomme med udtalelser om sagen inden dens afgørelse.

Det var borgernes tillid til forvaltningen, som lå justitsminister Hans Hækkerup på sinde i 1964:

> Det har en generel værdi for forholdet mellem borger og administration, at parter i forvaltningssager har en almindelig adgang til at blive gjort bekendt med grundlaget for en afgørelse (FT 1964, sp. 3457).

Ved gennemførelsen af partsoffentlighedsloven i 1964 argumenterede politikerne dog også ud fra hensynet til retssikkerheden: Man mente, at offentlighed øgede retssikkerheden. Eller som justitsminister Hans Hækkerup sagde det: „… anerkendelse af en vidtgående partsoffentlighed er et betydnings-

fuldt led i bestræbelserne på at betrygge borgernes retsstilling…" (FT 1964, tillæg A, sp. 1348-49). Tilsvarende tilkendegivelser kom bl.a. fra Venstre og de konservative (FT 1964, sp. 3968 og 3975).

Betænkning 325 fra 1963 havde også blandt argumenterne for offentlighed i forvaltningen fremhævet, at bevidstheden om offentlighed i forvaltningen kunne få forvaltningen til at bestræbe sig på bedre at sikre, at sagerne var korrekt og ordentligt oplyst, således at afgørelserne er saglige (Betænkning 325: 43).

Under Folketingets forhandlinger gav alle partier uden om det regerende Socialdemokrati udtryk for, at man var tilhænger af større offentlighed i forvaltningen end lov om partsoffentlighed tillod. Mindretalsregeringen var da også indstillet på at fortsætte overvejelserne af dette spørgsmål. Det førte til, at man enedes om en bestemmelse i loven om at tage den op til revision i Folketingsåret 1969/70. På denne måde blev partsoffentlighedsloven til prøvesten for det generelle offentlighedsspørgsmål. Herved fastholdt man, at spørgsmålet blev set i sammenhæng med den enkelte borgers retssikkerhed.

GENNEMBRUDDET FOR OFFENTLIGHEDSLOVEN

I efteråret 1967 fremsatte medlemmer af Det Konservative Folkeparti, Venstre og Det Radikale Venstre et lovforslag, der stort set svarede til offentlighedskommissionens lovudkast. Dette initiativ kan dels ses som et udtryk for, at de tre partier nu var ved at være en sammentømret fælles opposition til det regerende socialdemokrati. Dels kan det ses på baggrund af, at det tilbage i reguleringsøkonomiens velmagtsdage især havde været de borgerlige partier, som havde angrebet reguleringsøkonomien og forsvaret erhvervsfriheden, når der var lejlighed til det. Forslaget bortfaldt dog, da der blev udskrevet valg i januar 1968. Valget førte til, at netop disse tre partier dannede regering.

I 1969/70 da offentlighedstilhængeren, den konservative Knud Thestrup, var justitsminister, tog man fat på offentlighedsspørgsmålet. Knud Thestrup havde deltaget i modstandsarbejde under besættelsen og var bl.a. blevet fængslet af besættelsesmagten. Den personlige tilknytning til modstandsbevægelsen gjorde ham næppe mindre forstående for tanken om offentlighed i forvaltningen, en tanke som jo bl.a. var blevet fremført af modstandskredse. Det har næppe heller hæmmet initiativlysten, at Norge samtidig var i færd med på lignende måde at gennemføre offentlighedslovgivning efter svensk forbillede. I Norge havde man i endnu højere grad efter 2. verdenskrig haft

en voldsom kritik af bemyndigelseslovgivning. De norske arbejderpartiregeringer havde i efterkrigstiden – delvist på basis af den bemyndigelseslovgivning som var indført af det nazistiske Quisling-styre under krigen – sat tilliden til den offentlige forvaltning på hård prøve gennem en delvis planøkonomisk genopbygning af landet. Det norske politiske debatklima var på denne baggrund i efterkrigsårene stærkt polariseret. Frem til 1965 havde Arbejderpartiet haft næsten monopol på regeringsmagten, men derefter svækkedes partiets dominans. Der kom perioder med borgerlige flertal i Stortinget. Regeringsmagten begyndte at skifte. I 1969 tiltrådte en borgerlig regering.

I 1970 fik Danmark (sammen med Norge) endelig efter mange års tilløb en moderne offentlighedslov. Det nye var, at nu kunne *enhver* borger forlange aktindsigt i dokumenter eller sager, der havde været under behandling i forvaltningen. Dog skulle man angive den sag, hvis dokumenter man ønskede indsigt i (§ 1, stk. 2). I udgangspunktet gjaldt adgangen *alle* dokumenter i en sag samt indførelser i journaler og lignende vedrørende sagens dokumenter (§ 3). Herfra var der dog *en længere række undtagelser.* De fleste af disse genfindes i den nugældende lov om offentlighed i forvaltningen (se kapitel 2).

Offentlighedsloven inkorporerede den hidtidige partsoffentlighedslov. Undervejs i beslutningsprocessen blev partsoffentlighedsprincippet udvidet til også at omfatte ansættelses- og forfremmelsessager.

KONSENSUS!

Argumenterne op til vedtagelsen af 1970-offentlighedsloven for og imod var stort set de samme som i 1964. Dog var der nu tilføjet nogle deltagerdemokratisk prægede argumenter til fordel for offentlighedsloven. Den konservative justitsminister Thestrup udtrykte ved lovens fremlæggelse bl.a.:

> Gennemførelse af offentlighed i forvaltningen er en udbygning af folkestyret. Det er en naturlig følge af den ret, vi alle er enige om, befolkningen skal have til at diskutere og tage stilling til offentlige anliggender (FT 1969, sp. 133).

På samme linje var det øvrige folketing. Således sagde socialdemokraten Jørgen Peder Hansen:

> Jeg er af den sikre overbevisning, at byder vi befolkningen på større muligheder end i dag til at stifte bekendtskab med, hvad der foregår inden for samfundets egne rammer, vil vi møde en både mere nuanceret og mere frugtbar offentlig debat.

Og Jørgen Peder Hansen tilføjede bl.a.:

> Jo større interesse og viden om samfundsforhold der findes, des større engagement vil vi også møde i disse, og desto mere solidt er vort demokrati forankret (FT 1970, sp. 600. Se også SF'eren Poul Dams indlæg, sp. 617).

Alle ville nu have offentlighed i forvaltningen. Spørgsmålet var kun, hvor hurtigt det skulle gå. For Socialistisk Folkeparti og det næsten nydannede parti Venstresocialisterne kunne det ikke gå hurtigt nok. De mente, at vel var loven et fremskridt. Men den nye lov gik ikke vidt nok. SF-ordføreren pegede på, at loven stod tilbage for den svenske ordning, som var karakteriseret ved, at sagernes eksistens ikke kunne hemmeligholdes. Den danske lov begrænsede offentlighedsadgangen til sager, „som i forvejen er kendt". VS-ordføreren talte om „et demokratisk hovedprincip", men „så mange forbehold, at der ikke bliver ret meget tilbage" (FT 1969, sp. 617-19).

Socialdemokratiet var nu oppositionsparti. Det var langt mere offentlighedsvenligt end regeringspartiet af samme navn anno 1964. Socialdemokratiets ordfører lå slet ikke langt fra venstrefløjen:

> Vor væsentlige indvending ligger imidlertid i den meget stærke begrænsning overfor tredjepart, som har fundet udtryk i, at begæring om adgang til dokumenter er betinget af, at vedkommende, der henvender sig, kan referere til en ganske bestemt sag… vi opnår simpelt hen ikke mulighed for ved hjælp af det almindelige offentlighedsprincip at give demokratiet, hvad vi måske tør kalde en ny dimension (FT 1969, sp. 601).

Socialdemokratiets kursskifte, siden partiet selv havde siddet med regeringsmagten, skyldes nok ikke alene, at det altid er lettere at stemme for reformer, når andre skal sørge for finansiering og implementering. Det skal måske også ses i sammenhæng med de voldsomme ændringer i det parlamentariske mønster, som var sket siden 1964. Den gamle alliance mellem socialdemokraterne og de radikale var faldet væk. De radikale samarbejdede nu med Venstre og konservative. Samtidig var der uro og opbrud til venstre for Socialdemokratiet. Socialdemokratiets leder, Jens Otto Krag, havde set, hvordan

Olof Palme i Sverige med større held end de danske socialdemokrater havde formået at samle støtte fra venstre side, bl.a. gennem en mere selvstændig og offensiv linje i internationale spørgsmål og en mere venstreorienteret retorik. Gennem bl.a. reformpolitik og overbud af regeringen skulle der ikke alene sikres bedre forbindelse med venstrefløjen. Man skulle samtidig over for regeringen give igen med den medicin, som Socialdemokratiet havde været udsat for, da man selv sad i regering frem til 1968. De borgerlige havde gerne været villige til at deltage i gennemførelsen af udgiftskrævende velfærdstiltag og reformer, men havde ikke været nær så hjælpsomme, når det drejede sig om at skaffe økonomisk dækning for de offentlige tiltag. Det havde ikke været en ansvarlig oppositionslinje. Nu førte Socialdemokratiet en oppositionspolitik efter tilsvarende principper, hvor partiet først og fremmest tænke på sit image over for vælgerne, samtidig med at man så frem til at afløse VKR-regeringen (Lidegaard, 2002).

Hvad Krag tilbage i 1964 selv mente om offentlighedsspørgsmålet vides ikke, men Krag var ikke tilfreds med den politiske tæft hos justitsminister Hans Hækkerup. Historikeren Tage Kaarsted har vurderet, at Hækkerup næppe engang havde sit hjerte med i partsoffentlighedsloven. Dybest set var han personligt dermed nok snarere en elitedemokratisk tilhænger af hemmelighed og lukkethed. Eller også blev han i høj grad ført af sine embedsmænd. Kaarsted formodede, at Hækkerup i højere grad var lydhør over for embedsmænd end over for vælgerne. Kaarsted mente således, at Hans Hækkerups politiske sans „ikke var udtalt". Hækkerup fremstod heller ikke som en, der ville betrygge borgernes retsstilling (Kaarsted, 1992: 266f). Hans Hækkerup var da også af Krag blevet udskiftet som justitsminister i september 1964.

Venstre havde i 1970 overtaget Socialdemokratiets rolle som det mest forsigtige parti, men selv ordføreren fra regeringspartiet Venstre mente under 1. behandling af forslaget om offentlighedsloven, at man burde gå videre end til offentlighed i konkrete, kendte sager. Men han var dog villig til at afvente indhøstningen af nye erfaringer, før man gik videre (FT 1969: sp. 606).

Også et andet regeringsparti, de konservative, ville godt slå lidt koldt vand i blodet. I 1969 sagde den konservative Langkilde:

> Der er jo tale om en proces her, og det er da kun naturligt, at man, når man skal omdanne den danske forvaltning fra hidtil fuld hemmelighed til fuld offentlighed, må gå skridtvis frem (FT 1969, sp. 604-05).

ØNSKET OM AT GÅ VIDERE TIL FULD OFFENTLIGHED

Under udvalgsarbejdet var en del af udvalgets medlemmer „af den opfattelse, at målet må være den fuldstændig(e) offentlighed, som principielt er gennemført i Sverige" (Folketingets arkiv 1963/70, første udkast til udvalgsbetænkning løbenr. 41). Der var dog enighed om at afvente de erfaringer, man ville gøre med den foreslåede ordning (FT 1969: sp. 621-22).

Men intentionen om senere at komme videre blev stærkt understreget under 2. behandling. Således socialdemokraten J. P. Hansen:

> Jeg vil imidlertid så stærkt, som det nu engang kan gøres, når vi skal tale stilfærdigt om tingene, sige, at vi forventer, at justitsministeren fra nu af lægger tingene sådan tilrette i Justitsministeriet vedrørende denne lovgivning, at vi 1974/75 har det nødvendige materiale til en bedømmelse af problemerne omkring afviklingen af de begrænsninger, der i dag, som jeg nævnte ligger i lovforslagets § 1, stk. 2 … (FT 1970, sp. 6891-92).

Nu kunne socialdemokraterne jo vanskeligt gå videre uden regeringen, sådan som de parlamentariske styrkeforhold var. Men socialdemokraterne kunne dog også henvise til, at de tillagde det en selvstændig værdi at søge brede flertal, selv om det eventuelt måtte betyde mindre radikale ændringer. Jørgen Peder Hansen (S) i 1970:

> Vi ville gerne have medvirket til at fjerne begrænsningen i lovforslaget § 1, stk. 2, som taler om individualiseringen af sagerne … men vi har lagt vægt på … at der her i tinget er så bred en opbakning som muligt af denne lovgivning (FT 1970, sp. 6892).

Venstres ordfører ventede også, at man senere skulle gå videre (FT 1970, sp. 6896-97). Og hos et andet regeringsparti, de radikale, var endog „enkelte, der er rede til allerede nu at indføre fuld offentlighed", og man var i al fald indstillet på senere at gå videre, „hvis erfaringerne til sin tid taler herfor" (FT 1970, sp. 6901-02). De radikale formåede på sædvanlig centrumssikrende måde at signalere både reformiver og besindighed, progressivitet og forsigtigt mådehold på samme tid.

Forslaget blev ved 3. behandling d. 4. juni 1970 enstemmigt vedtaget. Undervejs i beslutningsprocessen var loven blevet tilføjet en bestemmelse om revision af loven til fremlæggelse for Folketinget senest i folketingsåret

1974/75. Der var skabt forventninger om, at man var på vej mod et offentlighedsprincip, der lignede det svenske (jf. Engberg, 1971: 8 pkt. C 3). Det skulle dog siden både vise sig, at revisionsbestemmelsen ikke just blev ført ud i livet til punkt og prikke, og at vejen til et offentlighedsprincip, der lignede det svenske, var mere kroget, end man nok forudså.

TREDJE TRIN I OFFENTLIGHEDSREFORMEN UDSÆTTES, UDSÆTTES, UDSÆTTES

Den 27. februar 1973 nedsatte Justitsministeriet et udvalg med den opgave at vurdere spørgsmålet om ændringer af loven i folketingsåret 1974/75. Men dette udvalg var i modsætning til offentlighedskommissionen helt uden politikere. Folketinget havde nemlig netop i 1972/73 gennemført en reform, hvor man etablerede en række stående udvalg. Til gengæld var det meningen at undgå den lange række af ad hoc udvalg og kommissioner, som indtil reformen havde beskæftiget så mange politikere.

Formand for udvalget blev daværende fuldmægtig i Justitsministeriet, dr. jur. N. Eilschou Holm, der havde disputeret i 1968 med en disputats om det kontradiktoriske princip i forvaltningsprocessen.[3] Sekretær var daværende sekretær i Justitsministeriet Peer Lorenzen. Dertil kom fire embedsmænd repræsenterende Indenrigsministeriet, Statsministeriet, Socialministeriet og Administrationsdepartementet. Ydermere var der to repræsentanter fra henholdsvis Danske Dagblades Fællesforening og Dansk Journalistforbund. Og endelig havde Kommunernes Landsforening en repræsentant.

Det nedsatte udvalg arbejdede grundigt for at få samlet et omfattende materiale om erfaringerne med 1970-loven (betænkning 857: 8). En af erfaringerne var ifølge høringssvar fra myndighederne i øvrigt, at der var kommet færre begæringer om aktindsigt end forventet. Man har rejst spørgsmålet, om borgere, journalister og for den sags skyld også mange myndigheder overhovedet var opmærksom på den nye lov (se Brix, 1990: 51). Men udvalget mente nu også, at kravet om sagsidentifikation havde hæmmet pressens brug af loven (betænkning 857: 130).

Udvalget kunne med dets grundighed ikke nå at leve op til forventningerne om lovrevision i 1974/75. Folketinget udsatte derfor tre gange revisionen af loven. Ydermere fik Folketinget også at vide, at der i Justitsministeriet var påbegyndt et arbejde hen mod den første danske egentlige forvaltningslov, som også berørte spørgsmålet om offentlighed i forvaltningen (FT 1974/75 1. samling, sp. 2539ff og 1974/75 2. samling, sp. 1649ff).

Udvalget afgav først betænkning d. 21. juni 1978 (Betænkning 857). Udvalget havde bl.a. konstateret en usikkerhed vedrørende offentlighedslovens sagsbegreb, bl.a. i forbindelse med sygejournaler. Betænkningen lagde derfor op til en udbredelse af lovens anvendelsesområde. Dette oplæg til udbredelse af offentlighedslovens område blev også fulgt, da en ny offentlighedslov senere blev vedtaget. Udvalget lagde desuden op til en række andre mindre justeringer og præciseringer.

Betænkningen var i et demokratisk perspektiv ganske konservativ på et væsentligt punkt. Den argumenterede for begrænsninger af offentlighedsprincippet af tre hensyn

– hensynet til myndighedernes interne beslutningsproces
– hensynet til den politiske beslutningsproces i særdeleshed
– beskyttelse af offentlige interesser

Ud fra disse ikke just deltagerdemokratiske hensyn lagde man op til en række grænser for offentlighedsprincippet. Af disse var undtagelsen af en myndigheds interne arbejdsdokumenter den væsentligste. Der blev imidlertid ikke i den lov, som senere blev vedtaget i forlængelse af betænkningen, givet en positiv definition af, hvad der var „internt", men i stedet har man opregnet visse kategorier af dokumenter, der ikke kan henregnes hertil – nemlig beslutningsreferater, notater om væsentlige oplysninger modtaget mundtligt, faktuelt undersøgelsesmateriale og generelle instrukser for behandling af visse sagstyper (§ 8).

Motiveringen for i så høj grad at unddrage det basale dokumentmateriale fra offentlighedens ret til indsyn var ifølge 1963-betænkningen (s. 51) følgende argument, der helt ud støttedes i 1978-betænkningen (s. 213):

> Det findes nødvendigt, at tjenestemændene har adgang til på fri og formløs måde at foretage deres overvejelser over sagerne og udføre det forberedende arbejde, eventuelt under drøftelse med kolleger, uden at arbejde under presset af offentliggørelse af de i referatet nedfældede betragtninger, som måske vil skifte i værdi, efterhånden som sagen skrider frem.

Dette hensyn til den interne beslutningsproces skal dels beskytte de enkelte embedsmænd mod, at deres råd og vurderinger kommer offentligt frem, dels forhindre samarbejds- og loyalitetskonflikter mellem den politiske ledelse og embedsmændene ved offentlig omtale af meningsforskelle under beslutningsprocessen.

Over for dette hensyn kan man imidlertid, ifølge historikeren professor Niels Thomsen, anføre, at dette hensyn på det nærmeste undergraver hele offentlighedslovens princip:

> Hvis et materiale systematisk friseres for tvivl og meningsforskelle mellem dem, der har behandlet sagen, står kun en tom skal af den bureaukratiske procedure tilbage, som kunne føre til reprimander mht. myndighedens postgang og måske for inddragelse af visse relevante momenter – men ikke til et samlet, gennemskueligt kritisk indblik i forløbet (Thomsen, 1990: 44).

Thomsen erkender dog også, at dokumentoffentlighed vedrørende de forudgående interne overvejelser meget nemt kan føre til, at man ikke skriver noget ned, før man har „en endelig afgørelse med velovervejet, eenstemmig og skudsikret argumentation" (Thomsen, 1990: 44). Dilemmaet stilles således op:

> Offentlighed komplicerer unægteligt beslutningsprocessen og indfører automatisk en tendens til hyklerisk, åleglat skinoffentlighed, hvor man før kunne have kynisk åbenhjertig sekretesse!

Der er dog ingen tvivl om, at historikeren Niels Thomsen foretrak et andet valg end det officielt danske. Han pegede dog ikke på en svensk definition af „internt" som en mulighed – formentlig fordi det kunne føre til „skinoffentlighed". I stedet pegede han på, at man kunne lempe *arkivloven*, således at der efter udløbet af to valgperioder er fuld adgang til alt:

> Da formålet med hemmeligholdelsen som fremført er at afvæbne samarbejds- og loyalitetskonflikter mellem politikere og embedsmænd, skulle udløbet af to valgperioder være fuldt tilstrækkeligt – og længere bør fristen ikke sættes, når meningen også er at give offentligheden baggrund for et kritisk indsyn i de eksisterende fremgangsmåder (Thomsen, 1990: 45).

Det mest vidtrækkende oplæg til ændring, som udvalget behandlede, må uden tvivl siges at være spørgsmålet om sagsidentifikationskravet. Ved vedtagelsen af 1970-loven havde politikerne klart givet indtryk af, at en opgivelse af dette krav ville være det afgørende skridt hen mod en ordning af svensk omfang.

Udvalget pegede da også på, at spørgsmålet om offentlighed i forvaltnin-

gen ikke alene var et spørgsmål om retssikkerhed. Sigtet med lovgivning på området var jo ikke alene, at den skulle indgå som et led i et system af retsgarantier. Sigtet var også deltagerdemokratisk, nemlig:

> at give pressen og andre nyhedsformidlende institutioner et bedre grundlag for udøvelse af den almindelige informationsvirksomhed i form af en løbende orientering af offentligheden (betænkning 857: 129).

Udvalget mente, at identifikationskravet var „en væsentlig begrænsning" af denne informationsformidling. Udvalget opfattede identifikationskravet som midlertidigt. Udvalget ønskede regler, som gjorde det muligt for pressen at søge information i forvaltningen (betænkning 857: 130f). Man anbefalede en ordning med postlister. Dog mente man ikke, at der i Danmark skulle gives adgang til journallister, fordi myndighederne i Danmark i modsætning til deres modparter i Sverige og Norge også brugte journalerne til andet end registrering af sagens akter. Det er et eksempel på, at et valgt historisk spor kan skabe rutiner, der i sig selv vanskeliggør skift til et andet spor.

Udvalgets lovudkast var præget af en vis forsigtighed. Man foreslog, at justitsministeren fik bemyndigelse til først at gennemføre en forsøgsordning med nogle myndigheder, som dagligt skulle føre postlister (§ 6).

OG ÅRENE GIK

Nu havde politikerne endelig fået deres betænkning. Alligevel blev revisionen af offentlighedsloven vedtaget udsat yderligere tre gange af Folketinget. Det fremgår af Folketingets forhandlinger, at begrundelsen igen var, at man burde afvente forslaget til den ny forvaltningslov. Forberedelsen af dette forslag byggede på omfattende og åbenbart også tidskrævende høringer. Der var siden 1970 og kommunalreformen dukket en betydningsfuld aktør op, Kommunernes Landsforening. En tilsvarende forening for amtskommuner var også vokset frem. De kommunale organisationer nærede betænkeligheder ved de administrative og økonomiske konsekvenser af den ny lovgivning. Justitsministeriet vurderede på baggrund af høringssvarene, at reformen ville medføre et merarbejde i forvaltningen. Herefter henvistes så til den borgerlige firkløverregerings målsætning om ikke at påføre forvaltningen nye administrative opgaver.

Skiftet hen mod at opprioritere omkostningshensyn og hensynet til kom-

munerne kunne ikke alene ses i de skiftende regeringspartier. Selv om oppositionen som regel var mere skeptisk ved en udsættelse af loven, så var det dog kun Fremskridtspartiet som stemte imod. De øvrige partier affandt sig med selv den sjette udsættelse.

Med til billedet hører også, at der heller ikke i offentligheden var det store pres for at få en ændring af loven. Det var faktisk fortsat parterne i forvaltningens konkrete sager, som brugte loven mest. Pressen var kun delvist ved at få øjnene op for lovens muligheder. Således blev loven først og fremmest set som en yderligere retsgaranti for den enkelte og i ringere grad som et fælles demokratisk gode (Busck, 1993: 293).

Man skrev 1984, da offentlighedslovens revision kom til behandling i Folketinget. Det var det forudsete „tredje trin af offentlighedsreformen", som man i 1970 havde tænkt sig skulle tages i 1974/75. Med et ministerielt *understatement* sagde justitsministeren til Folketinget, at lovforslaget som bekendt havde været under behandling „igennem nogen tid" (FT 1984, sp. 2247). Men justitsministeren gav ikke et overbevisende indtryk af, at den lange forberedelse havde opdæmmet en brændende trang til at få forslaget gennemført. Socialdemokratiets Erik B. Smith fik indtryk af, at ministeren helst havde ventet yderligere (FT 1984, sp. 3315). Men det gjaldt måske ikke bare ministeren, men også socialdemokraterne. Venstres Bjørn Elmquist havde fået fornemmelsen af, at Socialdemokratiet heller ikke var så ivrigt efter at behandle forslagene om forvaltningslov og offentlighedslov (FT 1984, sp. 3320). Fødderne begyndte at stå i kø for at blive afkølede.

For regeringspartiet CD's vedkommende var modviljen mod forslaget helt utvivlsom. Ordfører Duetoft talte om „misforstået åbenhed" (FT 1984, sp. 3332). Det var ganske i overensstemmelse med CD's normalt stærke betoning af det repræsentative demokrati og skepsis over for deltagerdemokrati.

For andres vedkommende måtte det blive ønsket om et „bredt politisk flertal", der førte til, at man slog følge med de langsomste. Jørgen Estrup (R) i 1984: „Sluttelig kan jeg på mit partis vegne sige, at vi meget gerne bidrager til, at der skabes et bredt politisk flertal om denne lovgivning" (FT 1984, sp. 324).

„Tredje trin" var undervejs blevet kædet sammen med et forslag til en forvaltningslov. Partsoffentlighedsbestemmelserne var overført til det nye forslag om forvaltningslov.

Forslaget til en revideret offentlighedslov var ifølge justitsministeren „i det væsentlige en videreførelse af de principper for den almindelige ret til aktindsigt, som følger af den gældende offentlighedslov". Anvendelsesområ-

det udvidedes dog ifølge justitsministeren fra „sager" til „al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning". Det vil sige, at „faktisk forvaltningsvirksomhed såsom klientbehandling, registervirksomhed og undervisning" skulle inddrages under lovens regler om aktindsigt (FT 1984, sp. 2246).

Da offentlighedsloven blev ændret i 1985, blev der bl.a. argumenteret for at styrke tilliden mellem borgere og politikere. Justitsminister Erik Ninn-Hansens argumentation bevægede sig hermed inden for kendte borgerlige rammer, hvor man aner efterklange af det tillidsproblem, som ikke mindst borgerlige politikere havde set i efterkrigsårene, mere end en erkendelse af, at større grupper nu overgav større og større dele af deres liv i den udbyggede velfærdsstats hænder.

Justitsminister Erik Ninn-Hansen sagde bl.a.:

> Det drejer sig om nogle nye regler, der kan medføre, at man i højere grad giver borgerne i landet orientering, information og begrundelse, og i disse tre betegnelser ligger vel noget væsentlig for den måde, mange af os mener et folkestyre skal formes på, nemlig at man har og hele tiden søger at skabe nære og åbne forbindelser imellem dem, der har forskellige styrende funktioner, og så de mennesker, der lever her i landet, og derfor er det en sag af interesse for alle (FT 1985, sp. 495).

Borgerne skulle have både orientering, information og begrundelse, javel, men det betyder ikke nødvendigvis, at borgerne deltager, kun at de informeres på myndighedernes præmisser.

En egentlig deltagerdemokratisk tankegang var der ikke tale om.

Forslaget til ny offentlighedslov indeholdt et forslag om postlister – foreløbigt på forsøgsbasis. Det blev af justitsminister Erik Ninn-Hansen motiveret med et ønske om „at forbedre navnlig pressens adgang til løbende at holde sig informeret om, hvilke sager der behandles i den offentlige forvaltning…"(FT 1984, sp. 2246 og sp. 2248).

For Socialistisk Folkepartis Leif Hermann var lovforslaget en skuffelse. Han syntes at kunne se „en fortrydelse over den udvikling, der i 1960'erne førte frem til offentlighedsloven i 1970 …"(FT 1984, sp. 3324). Han så i forslaget „en slags skræk for, at borgerne kan kigge forvaltningen i kortene" (Ibid.). Han noterede, at forslaget kun gjorde offentlighedsloven mere kompliceret og så flere undtagelser end hidtil, herunder undtagelser vedrørende EF-sagsbehandling. Han pegede også på, at forslaget gav undtagelsesmuligheder vedrørende korrespondance mellem et ministerium og dettes styrelser og direktorater, for så vidt disse styrelser og direktorater udfører sekre-

tariatsopgaver for ministeriet. Og han ønskede videre adgang til oplysninger vedrørende virksomheder, når det drejede sig om miljø og fødevarer (FT 1984, sp. 3325f).

Både SF's Hermann, de radikales Jørgen Estrup ogVS's Lenger var betænkelige ved, at lovforslaget indeholdt flere bemyndigelsesbestemmelser, noget som Hermann kaldte en „uskik" (FT 1984, sp. 3326, 3331 og 3336).

VS's Jørgen Lenger var lige så skuffet som SF's Hermann. Han fandt nogle positive ændringer, men flere negative. Men det skulle blive værre endnu set fra SF's ogVS's synspunkt.

Da lovforslaget ikke blev færdigbehandlet i samlingen 1983/84, blev det uændret genfremsat ved begyndelsen af samlingen 1984/85.Ved denne lejlighed annoncerede SF, at partiet ville fremsætte sit eget forslag til lov om offentlighed i forvaltningen, for udsigten til den tidligere meget brede konsensus i offentlighedsspørgsmålet var væk. Estrup fra de radikale klagede over, at Folketinget oftest modtog oplysninger om det lovforberedende arbejde længe efter organisationerne. Birgith Mogensen, CD, konstaterede, at der var store meningsforskelle og kaldteVS's målsætninger for „utopisk og uladsiggørlig overnærdemokratisk ønsketænkning". Hun fastslog, at CD ikke kunne lide postlisteforsøget (FT 1984, sp. 325). CD var på dette tidspunkt regeringsparti, så dets synspunkter havde nok lettere ved at nå frem til justitsministeren endVS's, SF's og de radikales, der stod uden for regeringen.

Omsorgen for forvaltningens effektivitet kom i 1984 bl.a. til udtryk hos Peter Duetoft (CD): „… jeg synes ikke, man må glemme, at man også har et vist krav fra forvaltningens side på, at der er mulighed for effektivitet" (FT 1984, sp. 3332). Man frygtede, det kunne blive dyrt med al den offentlighed. Agnete Laustsen (C) sagde:

> … idet det må være vort primære mål at få nedfældet regler, der sikrer borgerne optimalt uden af den grund at komplicere, forsinke og fordyre den offentlige forvaltning (FT, sp. 3318-19).

Dertil kom, at de konservative ikke gerne gik så hurtigt frem, at der ikke kunne sikres et bredt flertal. Agnete Laustsen i 1985:

> I sin fremsættelsestale siger justitsministeren: „Vi har jo i Danmark tradition for, at love af denne grundlæggende karakter hviler på et bredt flertal i Folketinget." Vi vil gerne fra konservativ side medvirke til at bevare denne tradition (FT 1985, sp. 474).

Også regeringspartiet Venstre frygtede nu, at forslaget om obligatoriske postlister ville gå ud over effektiviteten og opmuntre kværulanter. Det optimistiske udviklings- eller deltagerdemokratiske perspektiv på borgerne som positive deltagere i demokratiet var således vanskeligt at øjne hos Bjørn Elmquist (V), der i 1984 anførte:

> Vi er helt med på det gode i sigtet, nemlig at offentligheden hermed får en direkte mulighed for at følge med i principielle sager, men hvis disse postlister … fører til en styrkelse af kværulantisk motiveret aktivitet over for administrationen, vil vi være meget kede af, når forsøgene til sin tid ender, at skulle sige ja til, at dette fortsætter (FT 1984, sp. 3323).

Fremskridtspartiet (FP) havde tidligere været imod de stadige udsættelser af fornyelsen af offentlighedsloven. Men Arentoft (FP) var imidlertid kommet til samme opfattelse som V og K:

> En af tingene er postlister. Dér mener vi, at det er for stor en service at yde overfor pressen; det smager næsten lidt af, at man ligger på maven for pressen … Ligefrem at lægge postlisterne frem og derefter overlade til journalisterne på grundlag af de små lister, eller hvad der nu ellers står på en sådan postliste, at bore i sagen og sige: hvad er nu det for noget? – og vi vil gerne se den dér sag for at se, om der er noget kød på den! Jeg er enig med hr. Bjørn Elmquist, der sagde, at det ikke skulle ende i kværulanteri (FT 1984, sp. 3334-35).

Det så slet ikke lovende ud for postlisterne, som jo ellers skulle være en stor nyhed i forbindelse med lovændringen.

Heller ikke i samlingen 1984/85 blev man færdig. Derfor blev lovforslaget igen fremsat ved begyndelsen af samlingen 1985/86. Men nu var postlisteforsøget forsvundet. Det nævnte ministeren imidlertid ikke i sin fremsættelsestale. Hvad var sket?

DE FORSVUNDNE POSTLISTER

Folketingets retsudvalg havde udarbejdet en samlet beretning over forslaget til forvaltningslov og forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen. Samtidig behandlede man også det alternative forslag til offentlighedslov stillet af Socialistisk Folkeparti. Beretningen fra udvalget bestod først og fremmest af et notat udarbejdet af Justitsministeriet. Dette notat indeholdt

en meget vigtig passage, som fik afgørende betydning for forslaget om postlister:

> Erfaringerne fra Norge og Sverige synes imidlertid at vise, at pressens interesse i en systematisk gennemgang af indgående post er relativ beskeden. Kommunernes Landsforening har … oplyst, at man har drøftet spørgsmålet om offentlighedens brug af postlister med 2 kommuner, der udarbejder postlister. Kommunerne har udtalt, at absolut ingen – heller ikke pressen – har gjort brug af postlisterne. På baggrund heraf og i lyset af det ikke ubetydelige merarbejde, der som anført i bemærkningerne til lovforslaget … vil være forbundet med indførelse af en postlisteordning, er det foreslået at lade bestemmelsen om en forsøgsordning med postlister udgå … (FT 1984/85 tillæg B: sp. 3085).

I stedet ville Justitsministeriet i vejledningen til loven understrege, at der ved henvendelser fra pressen skulle udvises smidighed.

Som det ses hævdede man, at postlister ville medføre et ikke „ubetydeligt merarbejde". Det var en skærpelse af formuleringen fra Kommunernes Landsforening. KL havde såmænd blot skrevet, at man ikke på det foreliggende grundlag så sig i stand til at skønne over arbejdstidsforbruget ved udarbejdelse af postlister.

Man så stort på, at Kommunernes Landsforening i samme skrivelse havde anført, at man: „ikke er i besiddelse af oplysninger, der blot giver et nogenlunde billede af brugen af postlister i Danmark" (brev af 8. maj 1985 fra KL).

Notatet fra Justitsministeriet synes at have gjort et stort indtryk på politikerne. I den konservative Agnete Laustsens fortolkning blev „relativ beskeden" interesse til, at erfaringerne fra Norge og Sverige viser, at „absolut ingen – ikke engang pressen – gør brug" af postlisterne (FT 1985, sp. 475). Det er derfor bemærkelsesværdigt, at det i en senere tv-udsendelse blev betvivlet, at passagen overhovedet gav et retvisende indtryk af erfaringerne fra Norge og Sverige (DR: Nyhedsmagasinet d. 7. februar 1996). Og en gruppe studerende ved Danmarks Journalisthøjskole hævdede i 1988, at „åbenhed blev fusket ud af loven". De citerede redaktionssekretær Povl Olof Eriksson, Expressen i Stockholm, for at omtale det danske justitsministeriums udtalelse som „løgn". Videre sagde han:

> Vi ville slet ikke kunne lave den opsøgende og dybdeborende journalistik, der er Expressens varemærke, hvis vi ikke via postlisterne kunne følge med i, hvad myndighederne arbejder med.

Han fortalte endvidere, at TT, der svarer til det danske Ritzaus Bureau, gennemgår postlisterne i de store ministerier og styrelser *hver dag* (DJH rapport nr. 4 om Postlister på Internettet).

Det er uklart, hvad Justitsministeriet byggede formuleringen om „relativ beskeden" interesse på. Nu er „relativ beskeden" jo en gummi-formulering, men det samme kan ikke siges om Agnete Laustsens „absolut ingen" interesse. Laustsen giver – muligvis uafvidende – et vildledende indtryk af de svenske og norske erfaringer, som de kom til udtryk i Justitsministeriets notat.

De unge journaliststuderende sporede også i 1988, at det var Randers og Ikast kommuner, Kommunernes Landsforening refererede til, når de omtalte to kommuners forsøg med postlister. Hverken på *Randers Amtsavis* eller på *Herning Folkeblad* kunne redaktionssekretærer eller journalister, der dækkede kommunalstoffet, erindre at have hørt noget som helst om et postlisteforsøg. På *Herning Folkeblad* var man imidlertid interesseret i at bruge postlister, hvis de fandtes. Derfor henvendte bladets lokalredaktør i Ikast sig straks til Ikast kommune og spurgte om reglerne. Men han kunne ikke umiddelbart få adgang, kommunaldirektøren måtte overveje sagen nærmere. Postlisterne havde aldrig været åbne.

De journaliststuderende ringede selv til en overrasket Randers kommunalforvaltning og bad om dagens postliste. De modtog et skriftligt afslag med den begrundelse, at aktindsigt ikke blev givet til bl.a. postlister. Postlisterne i Randers kommune havde i øvrigt aldrig været åbne, heller ikke i 1985 (Danmarks Journalisthøjskole 4. delrapport om postlister på internettet: 15).

Retsudvalget modtog d. 22. november 1985 inden 2. behandling en skriftlig henvendelse fra Danske Dagblades Forening (DDF). DDF havde været repræsenteret i Justitsministeriets offentlighedsudvalg og stod bag det tidligere forslag om postlister. DDF var forbavset over, at dette forslag nu var faldet ud, og henstillede, at man i det mindste gennemførte et forsøg (FT's arkiv om Retsudvalgets behandling af L 13 og L 14). Henvendelsen gav ikke resultat.

2. BEHANDLING AF LOVFORSLAGET *UDEN* POSTLISTER

Socialdemokraterne, Fremskridtspartiet, Kristeligt Folkeparti og regeringspartierne havde altså på det grundlag, som var givet af Justitsministeriets notat, accepteret udeladelsen af postlisterne. Man gjorde kun lidt for at hen-

lede opmærksomheden på, at man midt i vadestedet havde udeladt det deltagerdemokratisk set vigtige forslag om postlisteforsøget. VS's Jørgen Lenger beklagede imidlertid udeladelsen af postlisteforsøget fra forslaget. Han var heller ikke tilfreds med, at tanken om ansøgerlister i forbindelse med stillingsansøgninger var opgivet, fordi disse kunne forebygge nepotisme (FT 1985, sp. 488). Og den radikale Inger Marie Bruun-Vierø ønskede mere vidtgående planer over for bl.a. de „traditionsbestemte måder at lave tingene på i den daglige forvaltning" (FT 1985, sp. 481-483). SF var til gengæld tilfreds med, at man havde fået visse udvidelser af lovens anvendelsesområde vedrørende elforsyningsselskaber.

Venstres Thor Pedersen og Kristeligt Folkepartis Inger Stilling Pedersen gav udtryk for glæde over den brede enighed om de ændringer, der trods alt kom ud af det hele. Sidstnævnte priste den brede konsensus med disse ord: „Kristeligt Folkeparti er helt enigt i, at det er uhyre vigtigt ved denne form for love, at vi får en så bred opbakning som overhovedet muligt …" (FT 1985/86, sp. 489).

I lighed med 1970-loven blev 1985-lovforslaget da også enstemmigt vedtaget. Ved tredje behandling fik forslaget 148 stemmer, efter at et mindre ændringsforslag fra SF og de radikale var forkastet. Konsensusprincippet havde sejret næsten fuldstændigt, kun var der nogle, der gerne havde gået længere.

ÆNDRINGER I OFFENTLIGHEDSOMRÅDETS DÆKNING

Hvad var slutresultatet af lovfornyelsen? Det var som allerede nævnt en udvidelse af lovens anvendelsesområde. Det blev i lovens § 1 udtrykkeligt understreget, at anvendelsesområdet er *al virksomhed*, som udøves af forvaltningen. Denne understregning må ses på baggrund af, at Højesteret i 1975 havde fastslået, at den daværende offentlighedslov ikke omfattede forholdet mellem en patient og en læge eller det sygehus, der behandler patienten. I betænkning 857 havde man derfor foreslået, at den nye offentlighedslov også skulle gælde for „faktisk" forvaltningsvirksomhed (betænkning 857: 108 ff; Vogter 1998: 28).

Endvidere blev energiforsyningsvirksomhed omfattet og vedkommende minister fik mulighed for administrativt at inkludere selskaber og institutioner, der ellers falder uden for den offentlige forvaltning, under offentlighedslovens regler. I § 4 blev offentlighedslovens status som minimumslov

understreget af et meroffentlighedsprincip. Det blev nemlig fremhævet, at der – begrænset af tavshedspligten – kan gives offentlighed i videre omfang, end de forpligtelser loven pålægger. Der indførtes desuden regler om egenacces, hvor man har krav på at blive bekendt med de personlige oplysninger, der står om en selv i et dokument. Egenacces'en er dog begrænset i samme omfang som partsoffentlighedsloven. Forvaltningens notatpligt blev præciseret til at gælde for oplysninger om faktiske forhold af betydning for sagens afgørelse. Der blev stadig ikke adgang til internt arbejdsmateriale, men det blev dog muligt efter § 8 at få indsigt i dem, når de forelå i „endelig form". I § 9 blev der fastsat regler om aktindsigt i sygehusjournaler. I § 15 blev det fastslået, at en afgørelse på en begæring om aktindsigt kunne påklages til den myndighed, som var klageinstans i den berørte sags afgørelse eller behandling. Den gamle lov indeholdt slet ikke regler om klage vedrørende afslag på aktindsigt. I § 16 blev det understreget, at begæringer om aktindsigt skal behandles hurtigt. Hvis der ikke foreligger en afgørelse inden for ti dage efter modtagelsen, skal ansøgeren underrettes om grunden hertil og meddeles en tidshorisont for spørgsmålets afgørelse (jf. Vogter, 1998: 28ff).

En bestemmelse i en bekendtgørelse fra 1970 om, at borgerne skulle betale for fotokopier, faldt væk. Der var andre bestemmelser i den nye version af offentlighedsloven. Udviklingen har gjort fotokopier væsentligt billigere. Spørgsmålet om udgifter i den forbindelse spiller sjældent nogen større praktisk rolle.

Offentlighedslovens § 3, stk. 1 giver en minister mulighed for gennem en bekendtgørelse at undtage hele sagstyper og myndigheder fra aktindsigt, hvis der med sandsynlighed vil blive givet afslag på alle anmodninger om indsigt i disse sagstyper eller myndigheder. Denne paragraf er som omtalt andetsteds blevet brugt til flere bekendtgørelser (se kapitel 2).

I 1985-loven bortfaldt en indskrænkende bestemmelse i 1970-loven (§ 5 nr. 6): „Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke … dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold". Men uden for aktindsigt var dog stadig „dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-vedtagelser, eller som vedrører spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler" (§ 10, nr. 3).

Ved gennemførelsen af den ny offentlighedslov blev reglerne om partsoffentlighed som allerede nævnt udskilt og overført til den nye forvaltningslov, som næsten samtidig blev vedtaget. Den ny offentlighedslov trådte i kraft d. 1. januar 1987.

Gennemførelsen af en ny offentlighedslov førte altså på forskellige mindre radikale punkter til en udvidelse af offentligheden. Det er imidlertid også karakteristisk, at lovgivningsmagten gav den udøvende magt adskillige muligheder for selv at træffe beslutninger om at udvide offentligheden. Væsentligt er her meroffentlighedsprincippet, som det imidlertid som tidligere nævnt i kapitel 3 har været svært for myndighederne at huske. Men der var også mulighed for den udøvende magt for at foretage en vis indskrænkning i lovens anvendelsesområde, muligheder som ikke helt har været glemt af myndighederne.

Lars Busck var utilfreds med lovens udformning. Den var ifølge Busck „bygget over en traditionel forvaltningsretlig skabelon, hvor det offentliges virksomhed fortrinsvis består i *konkret* sagsbehandling i forhold til borgerne". Loven fungerede imidlertid ikke som „demokratisk kontrolfunktion" (Busck, 1993: 305).

UDVIKLINGEN SIDEN 1987

Som allerede beskrevet i kapitel 2 er der siden 1987 vedtaget en række love og lovændringer, som har medført indskrænkninger i, men også udvidelser af offentlighedens udstrækning. Karakteristisk for disse ændringer er, at man ofte har undgået at forholde sig principielt til offentlighedsspørgsmålet. Karakteristisk er det også, at de har bidraget til at øge uoverskueligheden over området.

Der har imidlertid også været fremsat en række forslag til ændring af lov om offentlighed i forvaltning, som udgik fra en principiel forholden sig til spørgsmålet. Specielt har Socialistisk Folkeparti med en vedholdenhed, vi skal tilbage til I.A. Hansen for at finde overgået, en række gange fremsat forslag om ændring af offentlighedsloven. Således fremsatte SF forslag om postlister i samlingerne 1989/90 og 1990/91. I 1992/93 fremsatte partiet forslag om postlister, men også vedrørende selskaber. I 1995/96, 1996/97, 1997/1998 og 1998/99 fremsatte SF igen forslag om postlister. Partiet ønskede endvidere journaliseringspligt. Tillige drejede forslaget sig nu også om lovens anvendelsesområde, herunder om at udvide dette til også at omfatte lovgivningsprocessen, visse selskaber og foreninger og EU-dokumenter.

SF mødte oprindelig en mur af modstand. I 1990 brugte Else Winther Andersen (V) følgende argument mod SF's forslag: „... det vil betyde en stigning i det offentlige forbrug, uden at det vil få nogen væsentlig effekt" (FT 1990, sp. 4800). Arne Melchior (CD) var direkte oprørt og kaldte forsla-

get „tidrøveri" – og derved pengerøveri og bureaukrati. Han pegede endvidere på hensynet til „privatlivets fred" og fortsatte:

> … dette forslag hører til på overdrevet. Det er misforstået godhed og misforstået demokratisme, som ikke vil bringe nogen bedre igennem noget sted" (FT 1990, sp. 4800-02).

Men modstanden er langsomt blevet svagere. Samtidig er mediernes anvendelse af offentlighedsloven vokset, og der kom i løbet af 1990'erne en almindelig journalistisk bevidsthed om lovens muligheder (jf. Busck, 1993). Samtidig kom der også en voksende kritik af myndighederne for ikke at efterleve loven.

I marts 2000 var der forespørgselsdebat i anledning af, at SF havde stillet en forespørgsel til statsministeren, der udtrykte bekymring for udviklingen på offentlighedsområdet, herunder udviklingen i EU. SF mente, at det ret og slet var gået „den forkerte vej" (FT 2000, sp. 6197). Og man pegede på, at nye fænomener som e-mail rejste nye spørgsmål at forholde sig til, herunder om det ikke var blevet let for embedsmænd at fjerne ubehageligt materiale. Både statsminister og justitsminister fastslog, at regeringens principielle udgangspunkt var den størst mulige åbenhed.

Socialistisk Folkeparti havde ikke stort held med sine anstrengelser i denne sag. I al fald hverken på kort eller mellemlang sigt, selv om modstanden efterhånden blev mindre kategorisk afvisende. Af modstanderne mod ændringer blev der ved de første gange, SF stillede forslag, bl.a. henvist til, at man i 1985 var nået frem til, at der kun var et lille behov for postlister. Det blev gentaget, at der kun var „relativt beskedent" brug af dem i Sverige og Norge. Og der blev henvist til, at to kommuner i Danmark havde forsøgt sig med postlister uden at modtage henvendelser (FT 1990, sp. 4794). Og i øvrigt blev det til en række gentagelser af gammelkendte argumenter mod offentlighed i forvaltningen i almindelighed og postlister i særdeleshed med hovedvægten lagt på, hvor ressourcekrævende de ville være, og hvor problematisk det ville være for „privatlivets fred". Til gengæld fremhævede SF, at postlister jo dog eksisterede i Norge og Sverige.

Det er i øvrigt karakteristisk, at det især var de til enhver tid siddende justitsministre og regeringspartier, der gik stærkest imod postlister. Socialdemokrater i opposition kunne således igen godt udtrykke sig mere imødekommende end en socialdemokratisk minister (sammenlign f.eks. FT 1990, sp. 4797 med FT 1996, sp. 4086).

Dog ses efterhånden en mere offentlighedsvenlig stemning i Folketinget. SF fik en lille uforpligtende åbning fra justitsminister Frank Jensen, der antydede muligheden af en eventuel senere, mere omfattende revision af offentlighedsloven (FT 1997, sp. 5166). Efterhånden blev denne åbning større (FT 2000, sp. 6195-96). I det hele taget formulerede Frank Jensen sig noget mindre afvisende end tidligere justitsministre. Det kan muligvis ses i sammenhæng med, at Frank Jensen tidligere havde været forskningsminister. Indtil han blev forskningsminister var der af og til en meget opgivende stemning blandt embedsmændene i Forskningsministeriet, fordi ministeriet var lille og af mange blev anset for uden eksistensberettigelse, men Frank Jensen havde tilført ministeriet nyt mod. Som en del af dette ministeriums overlevelseskamp var der blevet iværksat et arbejde vedrørende dokumenthåndteringssystemer.

Flere politikere indrømmede efterhånden, at man havde sovet i timen i forbindelse med de offentlige selskaber. Den radikale Elisabeth Arnolds formulering kan her stå som dækkende for flere politikeres opfattelse:

> Vi har i vores iver efter at gøre tingene effektivt og gøre dem billigt og selvfølgelig også i vores iver efter at prøve at privatisere dem måske nok til en vis grad glemt, at der også var et hensyn til offentligheden, som simpelthen blev skrottet totalt i den forbindelse (Elisabeth Arnold (RV): FT 2000, sp. 6207).

SF's stædighed mørnede i det hele taget noget af modstanden i de fleste partier med de konservative som en undtagelse. Grunden hertil kan formentlig findes i et retorisk spørgsmål stillet af Venstres Birthe Rønn Hornbech: „Hvilken politiker vil turde stå her på Folketingets talerstol og sige, at man ikke gik ind for mere offentlighed?" (FT 1999, sp. 5750). Men Birthe Rønn Hornbech pegede også på et andet problem ved loven: Den er indviklet. Derfor opfordrede hun til lovrevision:

> Lad mig slutte med at opfordre justitsministeren til, at der nu virkelig bliver foretaget et grundigt eftersyn af den lov her, og hvis det så også var muligt at skrive den, så den var til at forstå, ville det jo også være et fremskridt (FT 1999, sp. 5751).

Birthe Rønn Hornbech fandt det senere pinligt, at Justitsministeriets lovafdeling angiveligt ikke skulle være i stand til at redegøre for forholdet mellem registerlovgivning og offentlighedslovgivning. Hun mente, at der efterhån-

den var udviklet et behov for en redegørelse på hele området for at få bedre oversigt (FT 2000, sp. 6202).

En yderligere grund til, at modstanden mod ændringer blev svagere, var en række ændrede forhold, herunder indtrykket af it-udviklingen. *Digitaliseringen* af forvaltningen medførte i løbet af 1990'erne, at en af de klassiske bekymringer vedrørende øget offentlighed i forvaltning reduceres, bekymringen for at offentlighed fører til urimelige udgifter for skatteborgerne. Regeringens IT-handlingsplan fra 1996 indebar, at det daværende forskningsministerium sammen med nogle institutioner iværksatte et arbejde, der skulle afklare mulighederne for og kravene til elektroniske dokumenthåndteringssystemer. I medfør af dette arbejde etablerede en række myndigheder åbne postlister på nettet. Blandt disse var både ministerier, styrelser, amter og kommuner. En del kommuner havde allerede tidligere af egen drift indført postlister. Erfaringerne var positive. Ordningen medførte stort set ikke administrativt besvær eller større økonomiske belastninger. Ordningerne benyttedes af borgerne og pressen. Et flertal af myndighederne var af den opfattelse, at ordningerne giver medierne bedre muligheder for en præcis og korrekt gengivelse af sager og dermed for at give offentligheden bedre information om sager af almen interesse. Også et flertal af adspurgte journalister i de områder, hvor kommunerne har åbne postlister, fandt, at aktindsigt gjorde deres arbejde lettere. Mere end halvdelen af disse journalister følte også, at deres tillid til myndighedernes sagsbehandling og beslutningsproces er blevet styrket af forsøget (DJH 4. delrapport om postlister på Internettet).

Forskningsministeriet, som etableredes i 1993, havde som en væsentlig del af ministrenes/ministeriets politik at fremme digitaliseringen af forvaltningen. Heri lå også nye muligheder for offentlighed i forvaltningen. Men der var ingen fornyelse af selve kerneargumentationen for offentlighed fra daværende forskningsminister Jan Trøjborg ved indledningen af en konference om digital forvaltning i september 1998. Snarere kan man finde flere tidsaldres argumenter lagt som arkæologisk lag oven på hinanden. Forvaltningskontrol, deltagelsesdemokrati og „service" lagde sig oven på hinanden:

> … Åbenhed giver også offentligheden bedre mulighed for at kontrollere forvaltningen … Større åbenhed kan endvidere omsættes i større deltagelse i de demokratiske beslutningsprocesser … Åbenhed skaber helt nye perspektiver for samspillet mellem forvaltningen og omverdenen og dermed for bedre service til borgere og virksomheder (Forskningsministeriet, 1998).

Trøjborg viste i 1998, at det deltagerdemokratiske argument stadig støves af. Det er dog her værd at bemærke, at det ikke skete i forbindelse med en forpligtende beslutningsproces i Folketinget. Det optrådte hos en forskningsminister, som stod i spidsen for et ministerium, som på daværende tidspunkt havde stort behov for at retfærdiggøre sin eksistens. Deri indgik også en satsning på IT-teknologi og IT-perspektiver.

MOD EN NY OFFENTLIGHEDSLOV

Den 16. maj 2002 offentliggjorde justitsminister Lene Espersen (K), at det var blevet besluttet at nedsætte en kommission til forberedelse af en revision af offentlighedsloven. På forskellige punkter var tiden måske ved at være løbet fra den lov, der blev vedtaget i 1985. Man skulle derfor især se på udliciterede offentlige opgaver, offentligt ejede selskaber, nye og ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen og spørgsmålet om elektronisk aktindsigt. Det var spørgsmål, som i mellemtiden var kommet til at spille en langt større rolle.

Justitsministeren ville også gerne have kommissionen til at overveje spørgsmålet om åbne postlister (Justitsministeriets pressemeddelelse af d. 17. maj 2002). Justitsministeren udtalte om den hidtidige situation til *Berlingske Tidende* bl.a.: „Man skal nærmest have set dokumentet i forvejen for at kunne få det udleveret, og det er der jo ikke megen mening i" (*Berlingske Tidende* d. 17. maj 2002). Denne tilkendegivelse er overraskende set på baggrund af mange danske politikeres syn på postliste-spørgsmålet i de foregående år. Men den kan muligvis sættes i sammenhæng med, at for EU's vedkommende trådte en bestemmelse om registrering af ind- og udgående post i kraft i 2002 (jf. kapitel 1). Danmarks position som angiveligt foregangsland i åbenhed kunne på den baggrund komme til at fremtræde mere og mere tvivlsom.

Af kommissoriet fremgik, at kommissionen både skal overveje udvidelser og indskrænkninger af offentlighedsområdet. At indskrænkninger også skal overvejes er særligt tydeligt i forbindelse med de „nye og ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen". Problemet er ifølge kommissoriet det, at der, siden den nugældende lov blev skrevet, har udviklet sig en „øget anvendelse af mere smidige tværministerielle samarbejdsformer". Problemet er her – ifølge kommissoriet – at brevvekslinger mellem ministerier som udgangspunkt er undergivet aktindsigt. Kommissoriet ser her et problem for den „fornødne beskyttelse" af beslutningsprocesserne (Offentlighedskom-

missionen, Justitsministeriet, www.jm.dk/wimpdoc.asp?page=document&objno=63254).

Folketingets ombudsmand, Hans Gammeltoft-Hansen, skal stå i spidsen for kommissionsarbejdet. Arbejdet forventes at tage lang tid. Og det eneste, der kan tages for ret givet, er, at resultatet bliver nogle tiltrængte opdateringer af loven. Derudover kan man ikke på forhånd andet end gisne om, hvor vidt resultatet mest vil trække i retning af udvidelse eller indskrænkning af offentligheden i dansk forvaltning. Man må dog tro, at det kan blive svært at undgå elektroniske postlister.

Samlet fremtræder den danske udvikling hen mod offentlighed i forvaltning som modsætningsfyldt og dermed præget af ambivalens. Den er præget af praktiske betænkeligheder. Den er også præget af tilbageholdenhed med at tænke principielt og specielt med at tænke *demokratiteoretisk*. Offentlighedsspørgsmålet er i Danmark præget af retlige indfaldsvinkler. I det følgende vil vi foretage en tættere sammenligning med Sverige på disse punkter. Og til sidst vil vi se på de kræfter, der i begge lande skaber inerti.

NOTER

1. Den svenske ordning blev fra dansk side livligt diskuteret ved Nordisk Administrativt Forbunds møde i 1929, jf. Nordisk Administrativt Tidsskrift 1929, s. 153-186. Men der synes ikke at være nogen, som så fænomenet som andet end en eksotisk kuriositet, der eventuelt kunne overføres til Danmark.
2. Se dog Rigsdagstidende 1936-37, Folketinget sp. 7185.
3. Det kontradiktoriske princip kendes fra retsplejen, hvor mundtlighed og kendskab til modpartens argumenter giver mulighed for at modsige. Hvis dette princip skal være virksomt i forvaltningen, må det naturligvis forudsætte, at borgeren kender forvaltningens informationer og overvejelser.

KAPITEL 6

ARGUMENTERNE FOR OG IMOD OFFENTLIGHED: DET DANSKE OG DET SVENSKE SPOR

ARGUMENTERNE FOR OFFENTLIGHED

Argumenterne for og imod offentlighed i forvaltningen er blevet brugt igen og igen. Argumenterne for borgernes adgang til det offentliges dokumenter falder i fire grupper: kontrolargumenter, argumenter for større tilgodeseen af brugerinteresser, deltagerdemokratiske argumenter og harmoniskabende argumenter. I det foregående er der i citatform givet eksempler på disse. Nedenfor har jeg samlet *alle* ordførernes argumenter i folketingssalen i forbindelse med forhandlingerne vedrørende forslagene til de to offentlighedslove fra henholdsvis 1970 og 1987. Det er de to vigtigste lejligheder, politikerne har haft til at redegøre for deres motiver. Der er dog også enkelte henvisninger til argumenter ved andre lejligheder. Formålene hermed er at få et præcisere indtryk af,

1) hvilke argumenter/motiver der især har betydet noget i Danmark
2) om der er sket ændringer i vægtningen og sammensætninger af argumenterne/motiverne over tid, hovedvægten ligger her på perioden fra 1960'erne til 1985
3) hvordan man kan sammenligne argumenterne/motiverne med svenske motiver

Argumenterne og motiverne kan, som før nævnt, samles i fire grupper – kontrol af myndighederne, service, deltagerdemokrati og endelig ønsket om at fremme tillid til myndigheder og den samfundsmæssige harmoni:

1. Argumenter om en bedre kontrol af myndigheder:

– *Offentlighed i forvaltningen præciserer det politiske ansvar.* Det er et afgørende kendetegn ved et folkestyre, at der er en ydre kontrol af, hvordan politikerne og deres forvaltninger håndterer deres opgaver, og det er let at identificere de ansvarlige.

– *Offentlighed i forvaltningen styrker effektiviteten*, når politikere og ansatte bliver mindet om, at de skal kunne være deres arbejde bekendt, og dets resultater kan blive sammenlignet med andre dele af det offentlige. Det kan få dem til at rationalisere. Kommuner kan sammenlignes med andre kommuner, hospitaler kan sammenlignes med andre hospitaler, universitetsinstitutter med andre universitetsinstitutter osv. Borgerne og medierne kan bidrage aktivt til, at offentlige myndigheder og virksomheder tager deres opgaver alvorligt (Venstres Ib Thyregod, FT 1969, sp. 610).

– *Offentlighed i forvaltningen styrker retssikkerheden*, fordi det giver myndigheder et ekstra incitament til at overholde loven og til at gennemføre korrekt og saglig sagsbehandling, fordi de ved, at de kan blive set i kortene, og fordi den giver borgeren muligheder for konkret at kontrollere, at hans egen sag er korrekt behandlet. Offentligheden om konkrete sager vil desuden styrke borgernes muligheder for at forudse retsreglers konsekvenser (socialdemokraten Jørgen Peder Hansen, FT 1969, sp. 599, Venstres Ib Thyregod, FT 1969, sp. 610 og samme FT 1970, sp. 6898).

– *Offentlighed i forvaltningen forebygger korruption, nepotisme, klientilisme, kammerateri og andre former for usaglighed og magtmisbrug:* Offentlighed forebygger magtmisbrug og svindel. Jo større offentlig sektor, og jo mere magt der delegeres og decentraliseres i forvaltningen, desto større er behovet for, at der er åbenhed om forvaltningens afgørelser, fordi heller ikke den politiske ledelse alene kan overskue og kontrollere implementeringen af dens beslutninger (socialdemokraten Jørgen Peder Hansen, FT 1969, sp. 599, den radikale Nordquist, FT 1969, sp. 613, SFs Poul Dam og Venstresocialisternes Kjær Rasmussen i forbindelse med ansættelsessager, FT 1969, sp. 618 henholdsvis FT 1969, sp. 620).

2. Til disse argumenter føjer sig et argument, som også ser en fordel for borgeren i egenskab af bruger af offentlige ydelser og service:

– *Offentlighed i forvaltningen imødekommer brugerens behov for konkret viden*, når hun skal vælge offentlige ydelser og service. Borgerne kan vælge mellem f.eks. skoler, hospitaler, daginstitutioner m.m. på grundlag af konkret viden. Det sikrer en mere effektiv konkurrence mellem offentlige institutioner. Det sikrer borgerne optimale valgmuligheder i forhold til netop deres behov (Venstres Ib Thyregod, FT 1969, sp. 610).

3. Det deltagerdemokratiske argument:

   – *Offentlighed i forvaltningen kvalificerer den offentlige debat og den politiske beslutningsproces og fremmer den politiske deltagelse*: Det er ikke nok, at borgerne har ret til at ytre sig og parlamentarikerne ret til at stemme. De skal også have ret til viden om de offentlige anliggender. Realistisk debat og beslutningstagning forudsætter adgang til den udøvende magts vidensgrundlag (Socialdemokratiets Jørgen Peder Hansen, FT 1969, sp. 624, Venstres Ib Thyregod, FT 1969, sp. 612, SFs Poul Dam, FT 1969, sp. 617). Det interessante er imidlertid, at selv det deltagerdemokratiske argument kunne fremføres som et *retligt* spørgsmål, ikke så meget som et politisk-demokratisk (den konservative justitsminister Thestrup FT 1969, sp. 133, socialdemokraten Jørgen Peder Hansen, FT 1969, sp. 599).

4. Argumentet om fremme af den samfundsmæssige harmoni og tilliden til det offentlige:

   – *Offentlighed i forvaltning giver forståelse og tillid mellem myndigheder og borger*: Når borgeren kender beslutningsgrundlaget og begrundelser for en beslutning, er det lettere at forstå afgørelserne. Tilliden til forvaltningen stiger hermed (justitsminister Thestrup FT 1969, sp. 133, socialdemokraten Jørgen Peder Hansen FT 1969, sp. 599, den konservative Langkilde, FT 1969, sp. 604).

   – En anden variant af ønsket om styrkelse af samfundsmæssig harmoni er *ønsket om at styrke det repræsentative demokratis legitimitet og funktion*. Offentlighed i forvaltningen vil forbedre forholdet mellem borgere og de styrende. Offentlighed i forvaltningen vil øge interessen for det repræsentative demokrati og give vælgerne et bedre grundlag for at afgive deres stemme på valgdagen (socialdemokraten Jørgen Peder Hansen, FT 1969, sp. 600 med tilslutning af Venstres Ib Thyregod, FT 1969 sp. 611, den konservative justitsminister Erik Ninn-Hansen, FT 1985, sp. 495).

De nævnte argumenter har været fremført med større eller mindre styrke i både svenske og danske offentlighedsdebatter. I den danske debat har dog kunnet spores et noget større behov for at øge tilliden til den offentlige forvaltning generelt og specielt. Danske politikere har lagt større vægt på, at enkelte borgere eller virksomheder bedre kunne forstå myndighedernes

konkrete afgørelser. Men de deltagerdemokratiske argumenter stod dog ret stærkt i den danske argumentation i 1970. Det deltagelsesdemokratiske perspektiv har også optrådt senere, men – forekommer det – mere rituelt og i nogen grad er det erstattet med brugerperspektivet. Man mærkede i 1984 og 1985 en vis vægtforskydning over mod effektivitet og økonomi, mens de deltagerdemokratiske argumenter, der havde været umulige at overse i 1970, var mindre fremtrædende. Denne tendens til svækkelse af det demokratiske perspektiv blev understreget af, at justitsminister Ninn-Hansen introducerede det fade, diffuse privatsektorbegreb „service" over for borgerne.

Generelt har der i de danske debatter af politikere af en længere række partier og af andre været argumenteret stærkt for offentlighed i forvaltningen. Opsummeringen af deres argumenter må rejse spørgsmålet: Hvorfor har vi så ikke fået en ordning, som lå tættere på den svenske? For at forstå dette ser vi i det følgende på de manifeste argumenter og betænkeligheder, som er kommet frem i de danske debatter.

OVERSIGT OVER DE DANSKE BETÆNKELIGHEDER VED UDVIDET OFFENTLIGHED

Har de individ- og retssikkerhedsorienterede hensyn historisk nu også – som ofte antydet i det foregående – vejet i forbindelse med betænkelighederne ved udvidelse af offentlighedsområdet? For at få det belyst yderligere har jeg nedenfor sammenstillet alle argumenter mod øget offentlighed, som jeg er stødt på.

- *i konflikt med ministerstyre* (nævnes ikke i folketingsdebatterne, men kendes fra Forvaltningskommissionen af 1946)
- *for dyrt, især i forbindelse med postlister* (den konservative justitsminister Knud Thestrup, FT 1969, sp. 621-22, den konservative Agnete Laustsen, FT 1985, sp. 475, Fremskridtspartiets Arentoft, FT 1984, sp. 3334, den konservative justitsminister Hans Engell, FT 1990, sp. 4794. Betænkeligheden kendes i øvrigt fra flere andre lejligheder)
- *generer den fri og uformelle udveksling af synspunkter i forvaltningen og forringer forvaltningens muligheder for at arbejde effektivt* (den konservative justitsminister Thestrup FT 1969, sp. 130, CDs Peter Duetoft, FT 1984, sp. 3332)
- *skader forvaltningens saglighed* (et fortrinsvis ældre argument, der ikke fremkommer i folketingsdebatterne, men derimod i Forvaltningskommissionen af 1946's 7. betænkning fra 1950)

- *kan fremkalde kværulanteri* (Venstres Bjørn Elmquist, FT 1984, sp. 3323, Fremskridtspartiets Arentoft, FT 1984, sp. 3335)
- *kan gå for tæt på personers, herunder stillingsansøgeres, og virksomheders forhold* (justitsminister Thestrup, FT 1969, sp. 130 og 132, socialdemokraten Jørgen Peder Hansen, FT 1969, sp. 600, venstres Ib Thyregod, FT 1969 sp. 607, den radikale Nordquist FT 1969, sp. 614-616, den konservative Adam Møller, FT 1969, sp. 6895, den radikale Amtoft, FT 1969 sp. 6901, CDs Peter Duetoft, FT 1984, sp. 3332, Fremskridtpartiets Arentoft, FT 1984, sp. 3335. Argumentet kan i øvrigt findes både tidligere og senere, som det også kan ses ovenfor)
- *farligt uden et bredt flertal bag offentlighedslovgivningen, eller i det mindste meget ønskeligt at opnå et bredt flertal* (den konservative justitsminister Ninn-Hansen, FT 1984, sp. 330). Og som nævnt var der både i 1970 og i 1985 enstemmigt flertal til fordel for de nye love
- *at det i sig selv er ønskeligt at gå skridtvis og forsigtigt frem i udviklingen af offentlighed og høste erfaringer, inden næste skridt tages* (den konservative justitsminister Thestrup FT 1969, sp. 130 og partifællen Langager FT 1969, sp. 604-05)

KOMMENTARER TIL BETÆNKELIGHEDERNE VED OFFENTLIGHED

Argumenter om at beskytte individer og virksomheder mod „snagen" har været de hyppigst forekommende argumenter til fordel for tilbageholdenhed med offentlighed i forvaltningen. Kun partierne til venstre for Socialdemokratiet har holdt sig tilbage fra at bruge argumenter af denne type. Det bekræfter, at offentlighed overvejende har været tænkt som et spørgsmål, der vedrørte enkelte borgeres mellemværender med det offentlige, herunder spørgsmål om ansættelse. Det er snarere en retlig synsvinkel end en demokratisk indfaldsvinkel. Argumenter af denne type er tilsyneladende de mest legitime.

Komparativ statskundskab har ofte konstateret, at der kan være forskelle fra land til land på, hvilke værdier og argumenter der i forbindelse med et policy-område af historien er gjort legitime (jf. King & Rothstein, 1993). I forbindelse med offentlighedsspørgsmålet er der en lang dansk tradition for at knytte spørgsmålet sammen med spørgsmålet om sikringen af enkelte juridiske personers retssikkerhed, men også at sikre mod „snagen" i enkeltpersoners private forhold. Dette individcentrerede mere liberale og retsstatsorienterede perspektiv har det været vanskeligt at få til at vige for det

deltagerdemokratiske, mere kollektivistiske samfundsperspektiv, som ellers også har været gjort gældende i Danmark.

I øvrigt kan man bemærke forskelligt til oversigten:

- Det ser ud, som om de borgerlige partier gennemgående anfører flere betænkeligheder/argumenter imod end partierne til venstre. Det harmonerer også med, at Socialistisk Folkeparti ogVenstresocialisterne/Enhedslisten de seneste menneskealdre har været de mest uforbeholdne forkæmpere for offentlighed. Men for Socialdemokratiets vedkommende skal der nok det korrektiv ind, at partiet i forbindelse med begge loves vedtagelse var oppositionsparti. Partiet har, som den historiske gennemgang ved flere lejligheder har vist, ageret ganske anderledes forsigtigt og tilbageholdende, når det var regeringsparti. Denne forskel kan bedst forstås som en rationel kalkule over, hvad der i den givne situation bedst kunne betale sig. Det er altid lettere for oppositionen end for regeringen at slutte sig til ufinansierede udgifter.

- Det er iøjnefaldende, at nogle af argumenterne *for* offentlighed i forvaltningen også anvendes *imod* offentlighed. Det gælder spørgsmålene om effektivitet og saglighed. Er demokrati især noget med at vælge politikere med mellemrum, eller er det også tillid til, at offentligheden meningsfuldt kan indgå i drøftelsen af offentlige anliggender mellem valgene? Her kan man have mere eller mindre tillid til medborgernes evne til på ræsonnabel vis at deltage i offentlige anliggender. At ønskerne om effektivitet og saglighed både kan føre til, at man ønsker offentlighed og går imod det, skyldes, at man både kan se det ud fra et deltagerdemokratisk og et elitedemokratisk synspunkt. Den danske interesse for deltagerdemokrati står altså ikke alene. Politikere kan godt udtrykke opfattelser, som er mere forenelige med elitedemokrati end med deltagerdemokrati. Politiske partier behøver end ikke at være konsistente med sig selv. Synspunkterne kan variere fra ordfører til ordfører, og selv den enkelte ordfører kan være vaklende i sit demokratisyn alt efter situationen. Disse uklarheder hos den enkelte aktør er ikke nemme at tolke som rationelle, men mere som resultatet af, at det er uklart, hvad der er mest passende.

- Endelig må man konstatere, at ønsket om at gå skridtvis frem på baggrund af brede flertal har været afgørende for de forslagsfremsættende ministre, for flere partier og dermed for det danske offentlighedsspørgsmåls udvikling og sluttelige stagnation.

EN SAMMENLIGNING MED SVERIGE

Vi har i kapitel 5 og 6 set, at offentlighedsprincippet har meget længere historiske rødder i *Sverige,* og at det er opstået i *politisk* sammenhæng ud fra en betragtning om, at offentlighed i forvaltningen var en vigtig betingelse for at skabe en fungerende borgerlig offentlighed – en uafhængig og kritisk medieverden med en offentlig debat, som ikke uden videre kunne undertrykkes af de politiske magthavere. Dette politiske udgangspunkt genspejles i moderne deltagerdemokratisk skikkelse i nutiden.

Derimod har det *danske* offentlighedsprincip både gennem lovene af 1866 og 1964 taget udgangspunkt i en *retlig* problemstilling om borgerens retssikkerhed i relation til forvaltningen. I offentlighedsloven forsøgte man at overføre principper fra borgernes enkeltsager til generelle sager – som allerede nævnt med mange problemer og begrænsninger.

De svenske beslutningsovervejelser har vedrørt et allerede eksisterende offentlighedsprincip, som blot skulle justeres og moderniseres. Det 20. århundredes demokratiorienterede motiver til offentlighed er dermed efterrationaliserende. Anderledes med de *danske* politikere og andre som har villet indføre offentlighed i forvaltningen. De har skullet bryde med en eksisterende hemmelighedstradition. Argumenterne for offentlighed skulle bane vejen for et brud med traditionen.

Selv om mange motiver genkendes fra den svenske debat, så viser en nærmere sammenligning nogle forskelle: Der synes at have eksisteret en større mistillid til dansk forvaltning. Forvaltningens hemmelighedstradition havde befordret et tillidsproblem, og man argumenterede derfor for, at dette problem skulle overvindes gennem offentlighed.

Dette tillidsproblem udgør hovedmotivet til kampen for partsoffentlighed, som gav et stærkt begrænset resultat i 1866, jf. tidligere. Som vist i kapitel 6 indgik også spørgsmålet om tillid til administrationen i 1930'ernes og 1940'ernes debat om offentlighedsprincippet. Men man kan nok også tale om, at der i Danmark har været et tillidsproblem den anden vej, nemlig det forhold at danske embedsmænd har været utrygge ved at give borgerne og medierne indseende.

De to lande har med andre ord været på hver sit historiske spor i forbindelse med offentlighedsspørgsmålet. Og begge lande har haft mekanismer, der gjorde det vanskeligt at forlade sporet.

Parallelt med den danske forandringstræghed har man, ifølge Sille Hansen, også i Sverige fra det modsatte udgangspunkt argumenteret mod indskrænkninger i de velkendte offentlighedsprocedurer. Det har især været

overvejet at sekretessbelægge personoplysninger. Det har man dog været betænkelig ved. Ændringer ville jo medføre, at man skulle omlægge etablerede normer, regler og rutiner og bruge kræfter på at lære nye. På kort sigt ville det betyde brug af økonomiske og mentale ressourcer (Hansen, 1999: 251; Hansen, 1998: 84).

„Vi-plejer"-argumentet er vægtigt og gyldigt i både Danmark og Sverige. „Business-as-usual"! Beslutningstagerne lader sig hermed styre af de eksisterende regler og rutiner. „Vi-plejer"-„argumentet" synes ifølge Sille Hansen at være et ureflekteret gyldigt „argument" i sig selv (Hansen, 1999: 252). Eller der kan forekomme frygt for, at en begrænset omlægning senere vil føre yderligere omlægning med sig.

Debatten har i Danmark fra starten ofte været meget individcentreret og knyttet til implementeringen af allerede eksisterende lovgivning – mens man har nedprioriteret betydningen af offentlighed i forbindelse med større samfundsmæssige beslutninger, som ud fra et demokratisk synspunkt kan være langt vigtigere. Man har prioriteret individuelle parter i enkeltsager højere end hensynet til den bredere offentlige demokratiske deltagelse. Den konservative ordfører J. Langkilde talte således i 1969 om, at det var et rigtigt udgangspunkt med „en vis individualisering af sagen" (FT 1969, sp. 604-05).

En vis ambivalens er derfor også kommet til udtryk i Folketinget i forbindelse med beslutninger vedrørende offentlighedsprincippet. I 1970 anbefalede den radikale Amtoft fuld offentlighed, men han anførte dog:

> at man i Sverige gennem generationer har levet med den åbenhed, som ordningen indebærer. Således protesterer ingen svenskere imod, at alle og enhver på kommunekontoret kan få oplyst en medborgers økonomiske forhold. Men jeg tvivler på, at danskere uden betænkelighed vil acceptere dette (FT 1970, sp. 6901).

Det er netop i denne enkeltsagsorienterede sammenhæng, at betænkelighederne ved offentlighed kommer tydeligst frem. Man frygter, at oplysninger om borgernes – eller offentligt ansattes – personlige forhold skal komme for dagen (Betænkning 325, kap. 5 pkt. h). Det kan tolkes som udtryk for en individcentreret opfattelse af demokrati (Hansen, 1998; Hansen 1999). Men det kan med betydeligt mere empirisk belæg også tolkes som, at spørgsmålet allerede fra starten i modsætning til i Sverige har været tænkt i juridisk tradition mere som et spørgsmål om retssikkerhed (jf. Pedersen, 1999). Man har

dermed i højere grad end i Sverige tænkt på borgerne som eventuel „part", og i ringere grad som „vælger" og „medborger".

Den faktisk lavere danske prioritering af hensyn til medborgernes demokratiske deltagelse – eller komplette udeladelse af denne synsvinkel på offentlighedsspørgsmålet – korresponderer med grundlovens begrænsede forståelse af ytringsfrihedsbegrebet, som frihed fra censur og andre indgreb, ikke som materiel ytringsfrihed.

Politikere har en naturlig genvalgsinteresse i at slå på de argumenter og værdier, som i et ethvert samfund er de mest legitime. Egentlig har Birthe Rønn Hornbech (V) opsummeret den danske tradition meget godt. Offentlighed må ifølge hende tjene „den enkeltes retssikkerhed". Offentlighed drejer sig om „myndighedskontrol". Men vi skal undgå, at pressen og andre kan „snage" i borgernes forhold (DR-rapporten d. 7. februar 1996). Eller som hun ved en senere lejlighed med vanlig fyndighed har skrevet i en afvisning af tanken om at indføre postlister: „Offentlighedsloven skal ikke tilfredsstille tilfældige nysgerrige sladderkællinger, der vil vide noget om naboen. Det er alene myndighederne, der skal kontrolleres" (*Politiken* d. 15. maj 2002).

Opfattelsen af staten er her ikke, at staten er vores, og vi er staten. Myndighedsbilledet er snarere et billede af en fremmed magt, der skal kontrolleres og holdes i ave. Borgerne er først og fremmest individer, ikke grupper eller „korporationer". Denne opfattelse er ikke til at skelne fra den, „bondevennerne" havde i midten af 1800-tallet. Og statsbilledet er så vidt ikke til at skelne fra Venstres under systemstriden med Estrup i slutningen af 1800-tallet.

Det individorienterede mønster i dansk offentlighedstænkning har ikke været helt upåagtet. I en officiel engelsk redegørelse om „Disclosure of Official Information" hedder det i 1979: „The Danes have traditionally been concerned with the rights of individual people".

Bekymringen for individet finder vi også i Betænkning 325 fra 1963. Intet i følgende passage forekommer uaktuelt:

> Det anføres, at en offentlighedsordning let kan medføre, at personer skaffer sig dem ganske uvedkommende oplysninger om andre personers personlige og private forhold, og at dette kan give anledning til misbrug. Myndighederne beskæftiger sig i stigende omfang med oplysninger om den enkelte borgers personlige forhold, og begrundelsen for et offentlighedsprincip kan ikke føre til, at sådanne personlige, private oplysninger prisgives. Hertil er at sige, at man naturligvis ved en lovgivning på dette

område fra offentlighedsprincippet vil gøre undtagelser, der går ud på at sikre privatpersoner mod uhjemlet indblanding i deres privatliv. Praktiseringen af sådanne undtagelsesbestemmelser vil dog frembyde vanskeligheder, og der kan være mulighed for misbrug af adgangen til en sags aktstykker (Betænkning 325: 48).

Dette tankeskema, denne kobling af spørgsmålet om offentlighed i forvaltningen som en problemstilling, der vedrører den juridiske enkeltpersons mellemværende med det offentlige, forekommer at være den røde tråd i al dansk tænkning om offentlighedsspørgsmålet, siden spørgsmålet om partsoffentlighed første gang blev bragt frem i 1838. Spørgsmålet er, om det ikke skygger for informationsfrihedsspørgsmålet?

KAPITEL 7

HAR VI FORSKELLIG DEMOKRATI-OPFATTELSE I NORDEN?

ER DER FORSKELLIGE DEMOKRATIDOKTRINER I DANMARK OG SVERIGE?

Hvorfor ligger den danske udgave af offentlighedsprincippet så langt fra det svenske forbillede, som det er vist i kapitel 2? Skyldes det meget forskellige opfattelser af, hvad demokrati er? I dette kapitel overvejes forskellen mellem dansk og svensk offentlighedstradition først ud fra en sondring mellem elitedemokrati og deltagerdemokrati. Dernæst ud fra sondringen mellem et samfundsorienteret og et individorienteret demokrati. Disse sondringer bliver nærmere præsenteret i det følgende.

Det er ikke helt let at skrive om demokratiforståelse i Danmark og Sverige. Spørgsmålet om „politisk kultur" er svært uhåndgribeligt. Og i modsætning til f.eks. amerikansk politisk retorik henvises der sjældent direkte til grundlæggende demokrativærdier (Lundquist, 2001). Specielt i Danmark er det meget vanskeligt at identificere en eksplicit demokratiforståelse. Ordet demokrati nævnes end ikke i den korte danske grundlov. Derimod er den svenske grundlov på dette punkt mere oplysende og moderne. Danske politiske debatter er præget af pragmatisme, mere end af principper. Man må dog alligevel formode, at det danske politiske system er funderet på nogle delvist underforståede idealer om demokrati og retsstat. Og undersøgelsen af debatterne om offentlighedslovgivningen giver visse fingerpeg om forskelle i demokratiforståelsen mellem Danmark og Sverige.

ELITEDEMOKRATI ELLER DELTAGERDEMOKRATI?

Findes der da egentlig en dansk grundopfattelse af spørgsmålet om offentlighed, som hænger sammen med en uudtalt demokratidoktrin bag den danske grundlov? For at komme længere med det spørgsmål kan vi skitsere nogle mulige demokratiopfattelser. Skematiseret kan man sige, at der er to opfattelser af spørgsmålet om dokumentoffentlighed i den vestlige verden.

Den første opfattelse stammer fra enevældens tidsalder. Den har i al fald indtil 1990'erne domineret det meste af Europa. Den har indgået ægteskab med den elitære opfattelse af det repræsentative demokrati og er blevet til den *elitedemokratiske opfattelse*. Demokratiet er i denne forståelse af demokrati en ramme om en konkurrence mellem de bedste statsmandsemner. Statens sager skal overlades til de, der har bedst evne til at forvalte dem. Eller som der står uden på det gamle rådhus i Stubbekøbing: „Lad dem styre, som forstå det". Når statsmændene er udpeget, skal de – og kun de – forvalte statens sager. Folket er tilskuere til næste valg. Også oppositionens politiske ledere må lukkes ude fra mange informationer.

Ytringsfrihed er også i denne demokratiforståelse en del af demokratiet. Men i denne forståelse af demokrati er ytringsfrihed en frihed på linje med en række andre menneskerettigheder. Ytringsfrihed er et negativt gode – et værn mod statslig forhåndscensur. Ytringsfriheden er i den danske grundlov siden 1849 netop fastslået på denne måde. Og den gang var den mere konkret tænkt som især de elitære nationalliberales værn mod censur.

Men folkelig inddragelse i de løbende politiske processer bremser ifølge elitedemokrater beslutninger eller drejer dem i en helt anden retning end den, magthaverne ønsker at følge. Den „offentlige mening" er en trussel mod statens rationalitet. For „den offentlige mening" kan være præget af tilfældige stemningsbølger. Offentlighed kan ødelægge beslutningsprocessernes rationalitet. Weber definerede ligefrem bureaukratisk administration som den forvaltning, der udelukker offentlighed. Tavshedspligt opfattede han som „bureaukratiets specielle opfindelse". „Naturligvis" sætter bureaukratiet ligefrem større pris på et dårligt informeret og følgelig magtesløst parlament, når denne uvidenhed er i bureaukratiets egen interesse (Weber, 1990).

Hertil kommer, at hvis mange andre end politikerne får indflydelse på beslutningsprocesserne, skades desuden statens enhed og det repræsentative demokrati. Åbenhed om de konkrete beslutningsprocesser fremmer en sagsorienteret politisk deltagelsesadfærd til skade for de politiske partier. Den fremmer interesseorganisationers muligheder for at påvirke og „kolonisere" segmenter af forvaltningen til fordel for særinteresser og til skade for den globale ledelse af forvaltningen.

Den elitedemokratiske opfattelse bliver sjældent hyldet i nutidens Danmark. Men derfor kan den godt ligge under overfladen. Ikke mindst fordi man i den offentlige debat kun sjældent præciserer, hvad man mener med demokrati.

Den modstående opfattelse er, at det offentlige bør være offentligt. Det er en *deltagerdemokratisk* opfattelse. Den harmonerer godt med den Hal Kochske forståelse af demokratiet. Lukkethed forgifter det parlamentariske liv med mistænksomhed, mens åbenhed giver en opposition vilkår til at virke på en oplyst og konstruktiv måde. Åbenhed skaber tillid mellem regering og opposition. Åbenhed styrker demokratiets legitimitet. Og kvaliteten i beslutningerne øges af alsidig og pluralistisk debat. Analyser og beregninger før politiske beslutninger tilhører demokratiet snarere end en bestemt minister. Alle skal have gode muligheder for at få et ordentligt informationsgrundlag om de samfundsmæssige problemstillinger. Så tidligt som praktisk muligt. Så alle kan gå kvalificeret ind i debatten om beslutningerne. Når der er uenighed, skal det være evnen til åbent og ærligt at argumentere og kæmpe for sit synspunkt, der afgør sagen. Ikke evnen til at udnytte et vidensmonopol til at tilbageholde vigtige beslutningspræmisser. Heller ikke magten til kun at offentliggøre et manipuleret, fagligt uforsvarligt og ukontrollabelt beslutningsgrundlag. Viden er magt. Magt korrumperer altid. Viden bør derfor efterprøves.

I den deltagerdemokratiske demokratiforståelse er ytringsfrihed ikke alene friheden fra censur – og dermed blot en menneskeret på linje med en række andre menneskerettigheder, der skal beskytte mod statslige overgreb. Det er *den* centrale rettighed ikke bare i et „informationssamfund", men i alle samfund, der efter deltagerdemokratisk model vil kalde sig demokratiske. Denne rettighed indebærer retten til at søge information overalt, jf. også kapitel 1.

Blandt danske politikere er det sjældent at finde bekendelser til den førstnævnte elitedemokratiske opfattelse af demokrati. Og da man i 1970 vedtog den første lov om offentlighed i forvaltningen, var det så udpræget argumenter af deltagerdemokratisk tilsnit, der blev anført – så vidt vi taler om de argumenter, der kan kaldes demokratirelaterede, for der fandtes jo også andre, jf. kapitlerne 5 og 7. Generelt var der både i de danske og de svenske debatter om offentlighed tilslutning til deltagerdemokratiske argumenter. De danske betænkninger om offentlighed i forvaltningen hyldede ligeledes i et vist omfang deltagerdemokratiske idealer. Alligevel har de færdige lovtekster haft et stærkt indslag af elitedemokrati.

Afstanden mellem argumenter og virkelighed er forbavsende. For man har i Danmark i endnu ringere grad end i Sverige argumenteret elitedemokratisk. Tværtimod har man, som det også forsøges vist i kapitel 4 og 7 i Sverige, i højere grad argumenteret under påberåbelse af det repræsentative demokra-

tis værdier – mens det danske syn på offentlighedsspørgsmålet i højere grad har været et retligt syn med betydelig fokus på de direkte parter i en given sag. Fokus er her rettet mod individet, mod den enkelte borgers interesser og ikke så stærkt mod helhedens, kollektivets interesse, som vi kan kalde samfundsinteressen. Skal denne vægtlægning af individhensyn overhovedet placeres i forhold til en demokratiopfattelse, bliver det naturligt at placere den tættere på den elitedemokratiske end på den deltagerdemokratiske.

Sondringen mellem elitedemokrati og deltagerdemokrati kan være god til at gøre diskussionen om offentlighed principiel. Men den giver ingen hjælp, hvis vi skal tolke forskellen mellem Danmark og Sverige på dette område.

SAMFUNDSORIENTERET ELLER INDIVID-ORIENTERET DEMOKRATI?

Antydningen af, at der er forskelle mellem Danmark og Sverige i afbalanceringen mellem individ og kollektiv, kan lede os til at overveje en anden demokratisondring, nemlig den mellem det individcentrerede demokratisyn og det kollektive demokratisyn. Og hvem er bedre end den norske verdenskendte politolog, Johan P. Olsen, til at være opmand mellem Danmark og Sverige?

Det individcentrerede demokratisyn har ifølge Johan P. Olsen fem hovedpunkter:

1. Det tager udgangspunkt i forestillingen om det suveræne individ, som ikke må underordnes kollektive behov og hensyn. Den enkelte forudsættes at have evne til at træffe valg og tage ansvar for sine beslutninger og normen er derfor, at det enkelte individ skal have frihed til selvstændigt at danne sig en mening om, hvad han/hun finder rigtigt eller forkert og frihed til at træffe beslutninger på grundlag af disse vurderinger.
2. Som hovedregel antages det, at individerne forfølger deres egen lykke, men at dette ikke er uforeneligt med generøsitet. Handlingsgrundlaget afgøres af den enkelte, og det individualistiske grundsyn forudsætter, at den enkelte er mest optaget af sin egen og sin families materielle velfærd.
3. Det antages, at privat ejendomsret og fri konkurrence skaber effektivitet og sikrer hver deltager det største afkast på baggrund af egne ressourcer. Det skaber igen retfærdighed, fordi den enkelte modtager i forhold til, hvor meget han/hun har bidraget med.

4. Endvidere antages det, at der findes en harmoni mellem det frie individs valg og fællesskabets (nationens) velfærd og velstand. Det resultat, der opnås, er det bedste både for den enkelte og for samfundet; alle har mulighed for at vælge sine præferencer og til at vælge de midler, der skal virkeliggøre præferencerne.
5. Det individcentrerede demokratisyn formoder, at der i et sådant samfund vil opstå en spontan orden. Den mest centrale institution er markedet baseret på konkurrence, frivilligt bytte og frivillige kontakter (Olsen, 1990).

Johan P. Olsen finder dog, at i Sverige står en anden demokratiopfattelse stærkere.

Ifølge Johan P. Olsen er „demokrati på svenska" mere samfundscentreret end individcentreret. Det samfundscentrerede demokrati har ifølge Johan P. Olsen seks hovedpunkter:

1. Det tager udgangspunkt i ideen om det suveræne folk og den enkeltes rolle som statsborger og samfundsmedlem. Folket forudsættes at have en kollektiv identitet i form af fælles sædvaner, skikke og moralske principper.
2. Der lægges vægt på, at det enkelte menneskes livschancer i høj grad bliver påvirket af de sociale strukturer og den kultur, man fødes ind i og lever i.
3. De vigtige beslutninger i samfundet, som er taget ud fra dette demokratisyn, vil blive truffet på grundlag af, hvad der ud fra samfundets værdibasis er socialt acceptabelt.
4. I det samfundscentrerede demokratisyn er offentlighed et centralt begreb. Der lægges stor vægt på, at samfundsmedlemmerne skal kunne diskutere, hvad der er rigtigt og forkert, og at de i fællesskab træffer beslutninger, som er til alles bedste.
5. Folkesuveræniteten forudsætter et centrum for magt, og her indtager staten den centrale plads for det nationale fællesskab. Der gives ingen interesser ud over det fælles bedste, og derfor spiller flertalsafgørelser en nøglerolle.
6. Det samfundscentrerede demokratisyn antager, at man opnår mest i fællesskab og har et værdisyn, som forudsætter solidariske fællesskabsløsninger (Olsen, 1990: 26-28).

Den ideelle borger er i det individorienterede demokrati en individualist, som sørger for sig og sine. Denne kræver mindre af borgerne end den samfundscentrerede demokratiopfattelse. Det er næppe tilfældigt, at man i Sverige oftere end i Danmark og Norge taler om *med*borgere. Idealborgeren er i den samfundscentrerede model kollektivist, og forventningen er, at kun et debatterende fællesskab kan sikre alles velfærd. Det diskuterende fællesskab kræver fri og fuld information om det offentliges anliggender og forvaltningens arbejde. Denne opfattelse af demokratiet står dog ikke helt alene i Sverige. Der *er* svenskere, som har kritiseret, hvad de ser som manglende hensyntagen til individet i forbindelse med det svenske offentlighedsprincip (jf. kapitel 4). Men de har været i mindretal og politisk set ikke særligt centrale personer.

FORELØBIG KONKLUSION

Forskellen mellem Danmark og Sverige i spørgsmålet om offentlighed lader sig altså *ikke* forklare ud fra forskellen mellem den elitedemokratiske og den deltagerdemokratiske demokratiopfattelse. Hvis der ud fra denne sondring er forskel i de to landes demokratiopfattelse – i al fald helt frem til nutiden – så er det snarere Sverige, der har den stærkeste hældning mod at fremhæve det repræsentative demokratis primat, dvs. en elitedemokratisk opfattelse. Men anvender vi modsætningsparret det individcentrerede og det samfundscentrerede demokrati i stedet for modsætningsparret elite- og deltagerdemokrati, så kan vi bedre fortolke forskellen mellem de to lande i spørgsmålet om offentlighed ud fra forskelle i demokratisyn. Det er mere præcist udtrykt forskelligheder i opfattelsen af, hvor nært myndighederne kan gå på individers private forhold, og hvor meget information der kan gå videre om private forhold.

At der er sådanne forskelle, kan man se en vis bekræftelse af på områder med affinitet til offentlighedsspørgsmålet. Man kan bl.a. se af østnordiske aviser fra det gamle svensk-finske rige, hvor oplysninger om kendte personers indkomst- og formueforhold kan skabe grundlag for avisartikler (f.eks. *Hufvudsstadsbladet* d. 2. november 2002). I første halvdel af det 20. århundrede kunne man dog også se offentliggørelse af tilsvarende oplysninger til skattemyndighederne i Danmark, men det har Danmark siden forladt. Og på områder, som ligger fjernere fra offentlighedsspørgsmålet, kan der også gives eksempler, der indikerer en østnordisk tendens til at gå tættere på social kontrol af individet: Alkoholmisbrugsbekæmpelse, aids-bekæmpelse og rygning.

DEN HISTORISKE INDFALDSVINKEL

Det svenske offentlighedsprincip kan klart ses i sammenhæng med en samfundscentreret demokratiopfattelse. Men argumenterne for og imod offentlighed i dansk forvaltning er kun i et vist omfang demokratirelaterede. Begge landes debatter om offentlighed har rødder tilbage i en tid, hvor demokratiteoretisk debat var (næsten) fraværende eller i al fald kun i en embryonal form. Og ganske mange danske argumenter knytter sig alene til spørgsmålet om individets rettigheder vis a vis myndighederne og til spørgsmålet om kontrol af, at myndighederne ikke begår magtfordrejning. Forskellen kan altså kun delvist forstås ud fra forskellen mellem en samfunds- og en individcentreret demokratiopfattelse, det må også forstås, hvorfor det i Danmark kun i begrænset omfang har været muligt overhovedet at relatere det til spørgsmålet om demokrati, efter at det oprindeligt blev tematiseret i retssikkerhedskontekst.

Når Sverige har mere åbenhed end Danmark kan det også søges forklaret med landenes forskellige historiske udgangspunkter i dette spørgsmål. Sveriges historie har disponeret for åbenhed, mens Danmark udgår fra en lukkethedstradition. Danmark udgår tillige fra et mere distanceret forhold mellem en enevældig embedsmandsstat og undersåtterne, hvor tilliden mellem myndigheder og indbyggere vel havde det lidt vanskeligere. Spørgsmålet er altså, om landenes nuværende situation på offentlighedsområdet i meget høj grad må fortolkes som resultatet af inerti?

Tanken om, at forskellen har dybe historiske og statskulturelle rødder, bestyrkes af, at den gamle del af det svenske rige, Finland, har den ordning i Norden, som ligger tættest på den svenske, jf. kapitel 2. Og selv om de gamle danske bilande, Norge og Island, er gået længere end Danmark på dette område, så er ligheden med danske forhold større her.

KAPITEL 8

HISTORIENS INERTI

STIAFHÆNGIGHED

Offentlighedsprincippets historie er både i Danmark og Sverige præget af kontinuitet. Der er fortsat forskelle på de to landes traditioner på dette område, uanset at Danmark eksplicit gennemførte vor første offentlighedslov i 1970 under svensk inspiration.

Historikere taler ofte om lange linjer i historien af kontinuitet og om nationale „traditioner". Hvad fastholder traditioner? Som tidligere nævnt (kapitel 6) er „vi-plejer" blevet brugt som selvstændigt „argument" i både Danmark og Sverige, selv om det i sin nøgne form egentlig slet ikke er et argument, blot en konstatering. Men det er dog ikke sket ofte nok til, at det alene forklarer kontinuiteten.

En lang række forskere hævder, at institutioner har en betydelig inerti. De benægter ikke, at der finder forandring sted, men de hævder, at forandring har en klar tendens til overvejende at bestå af marginale og gradvise ændringer, således at vi kan forvente en betydelig kontinuitet. Trods den moderne verdens tilsyneladende store og voldsomme ændringer kan fortidens beslutninger begrænse nutidens valgmuligheder.

Der har været gjort en del forsøg på nærmere at fastslå, hvad der så tilsyneladende ofte låser udviklingen fast i bestemte baner. Her har forskere peget på en række mekanismer (f.eks. North, 1990; Pierson, 2000 – se også det følgende). Disse mekanismer bekræftes af vort studie af stagnationen i den danske offentlighedslov og dens implementering.

Der findes flere teoriretninger, der har beskæftiget sig med institutionel træghed. Den første retning kan vi kalde rationel institutionalisme. Inden for denne retning ses aktørerne som rationelt og køligt kalkulerende med henblik på, hvad der bedst kan betale sig for aktørerne selv. Set i dette perspektiv kan der være en række argumenter for ikke at fjerne sig stærkt fra de hidtidige forhold.

For det *første* har politiske institutioner ofte store etableringsomkostnin-

ger. Når de først er blevet etableret, vil det derfor være kostbart at ændre dem. Investeringsomkostningerne i en reform skal falde på det korte sigt. Men det vil tage længere tid, inden man kan konstatere, om større og mere fundamentale ændringer har haft de forventede gode virkninger. Tålmodige og langsigtede investorer kan være en mangelvare overalt, men det kan i særlig grad være en mangelvare i parlamentariske demokratier, hvor politikere er pressede til at tænke på deres genvalgschancer inden for højest nogle få år.

Vi har allerede i det foregående set en vis tøven også i 1970 over for at tage springet ud i fuld offentlighed i forvaltningen. Man vægrede sig ved at tage de fulde omkostninger ved en reform straks. Vi har også set, at cost/benefit-betragtninger ved andre lejligheder har spillet ind, f.eks. i forbindelse med overvejelserne i forvaltningskommissionen af 1946.

For det *andet* kan der være aktører som ganske simpelt ikke har interesse i ændringer. Det kan derfor godt være, at modstand fra f.eks. minister og kommuner er ganske rationel. Man løber en større risiko for at få kritik, ekstraarbejde etc. ved en ændring.

Det er ikke til at komme uden om, at politikeres betænkeligheder ved offentlighedsprincippet i forbindelse med lovgivning nok ikke er den fulde forklaring på den danske inerti på dette område. Ved siden af de legitime politiske beslutningstageres betænkeligheder ved offentlighed har denne undersøgelse også fremlagt eksempler, der indicerer modvilje mod offentlighed i forvaltningen blandt danske embedsmænd. Det er en modvilje, der kan være mere eller mindre forståelige grunde til. Den kan f.eks. skyldes, at embedsmænd kan føle, at man fra politisk side ikke har villet bevillige til de nødvendige omstillinger i forbindelse med lovgivning.

Modviljen er til dels kommet til udtryk op gennem historien i forbindelse med lovgivningsovervejelser, hvor embedsmænd og deres organisationer er fremkommet med betænkeligheder og indvendinger (jf. f.eks. FT 1969, sp. 605). Denne måde at vise modvilje på er selvfølgelig helt legitim.

Men lovforberedelsen giver også eksempel på, at Justitsministeriets deltagelse i lovforberedelsen har været klart til fordel for lukkethed. Det gælder spørgsmålet om eventuelt at gøre postlister obligatoriske i forbindelse med forberedelse af den offentlighedslov, der trådte i kraft d. 1. januar 1987. Der er her gennem arbejde i tilknytning til den danske journalisthøjskole rejst tvivl om, hvorvidt Justitsministeriet bidrog med et grundigt, retvisende og sagligt lovforberedende arbejde, jf. kapitel 6.

Der findes en lang række undtagelser fra offentlighedsprincippet i anden lovgivning, jf. kapitel 2. Denne måde at lovgive på har Justitsministeriet

accepteret eller i al fald affundet sig med. Det har gjort det sværere både for Folketinget og offentligheden at overskue lovgivningen. Denne måde at lovgive på kan bestemt ikke siges at fremme lovgivningstransparens. Det giver også fortolkningsvanskeligheder, når regler i en anden lov ikke er samtænkt med offentlighedsloven. Denne måde at lovgive på udtrykker måske ikke en helt bevidst modstand mod offentlighedsprincippet, det udtrykker måske bare, at man hverken i Justitsministeriet eller andre steder har haft overskud nok til helt at overskue området. Men det udtrykker i al fald næppe den største veneration for offentlighedsprincippet eller i det hele taget for at skabe transparens.

De mange velbegrundede klager til ombudsmanden tyder på, at der er embedsmænd med et underskud på evne eller vilje til at implementere lovgivningen, jf. kapitel 3. Man har været længe om at lære offentlighedslovgivningen at kende, og man har i nogle tilfælde selv efter mange år ikke tilpasset administrative praksisser og rutiner til loven. Og endvidere mener ombudsmanden, at der er en ikke ubetydelig konkret modvilje mod især begæringer om aktindsigt fra borgere, der ikke er parter, og som ikke angiver en konkret interesse i en sag. Endelig er det ombudsmandens erfaring, at bestemmelsen om meroffentlighed systematisk overses af forvaltningerne.

Det er ikke altid let at argumentere over for modvilje. For den træder ikke nødvendigvis frem for at forsvare sig. Det kan være, at den bare viser sig i handling. De her nævnte eksempler på modvilje og træghed i forvaltningen kan dog ikke alle entydigt tolkes som udtryk for en rationel varetagelse af egeninteresser i dansk forvaltning. Det kan som allerede nævnt et par steder godt være, at det skyldes begrænset rationalitet, når man i mange forvaltningsgrene har været længe om at lære lovgivningen at kende, eller at loven er meget vanskelig at arbejde med i praksis. Men det forhold, at man også i Sverige har kunnet gennemføre offentlighedstests, og at offentlighedsspørgsmålet også her er lidt af et smertensbarn for ombudsmanden, tyder dog på, at det ikke så meget er et spørgsmål om et kulturelt efterslæb og langsom tilvænning. Snarere er der tale om, at embedsmænd har en velforstået egeninteresse i at undgå det besvær og de risici, der knytter sig til offentlighed i forvaltningen. På dette punkt taler mest altså for en rationalistisk tolkning.

For det *tredje*: Ifølge Douglas North trækker institutionelle arrangementer andre og komplementære organisationsformer med sig, som igen på deres side genererer nye komplementære organisationsformer (North, 1990). North taler derfor om netværk af gensidigt afhængige institutioner, netværk

som ofte giver de rådende tilstande masser af positiv feedback. Der er med andre ord *koordinationsfordele* ved at fortsætte med en bestemt aktivitet efter de hidtidige rutiner. I forhold til dokumentoffentlighed betyder det, at de forskellige forvaltningsgrene har indrettet sig gensidigt på et givet sæt af spilleregler. En omlægning af fundamentale arbejdsteknikker og regler omkring f.eks. arkivering kan derimod igangsætte en hel kædereaktion af ændringer ikke alene i den enkelte forvaltningsgren, men også i samarbejdet med andre forvaltningsgrene og i forhold til f.eks. Rigsarkivet og ombudsmanden, ændringer som i al fald for en tid vil gøre samarbejdet tungere. En omlægning kunne f.eks. betyde en mærkbar forøgelse af arbejdsbyrden også i Rigsarkivet og hos ombudsmanden. Endelig kunne den også betyde, at Folketing og regering med mellemrum skulle forholde sig til overgangsproblemer og uforudsete vanskeligheder.

For det *fjerde*: Politik hævdes at være det muliges kunst. Det er i politik ofte vigtigt at satse på den rigtige hest. Forventninger om at have satset på den rigtige hest kan virke som en selvopfyldende profeti. Der er ofte en vis *gensidig tilpasning af forventninger*. Forventningen hos en beslutningstager om at have satset på den rigtige hest kan ligne en selvopfyldende profeti, idet den pågældende bevidst eller ubevidst kan påvirke andre beslutningstagere. Lidt mere uelskværdigt kunne man tale om en politisk lemminge-effekt (jf. North, 1990). Omvendt kan man sige, at man lettere opgiver modstand mod et flertal, når modstand synes udsigtsløs. Dette kan formentlig bidrage til forståelse af det omsving i spørgsmålet om postlister, som vi i det foregående så i 1985, hvor man umiddelbart kunne undre sig over, at bl.a. Fremskridtspartiets repræsentant og Socialdemokratiets repræsentant tilsyneladende uden sværdslag opgav postlisterne. Det var en helt diskret faneflugt, der sikrede mod forandring (se kapitel 6).

„Lemminge-effekten" vil dog ikke altid være til fordel for status quo. Når tilhængere af forandringer når op over en kritisk grænse, vil man kunne se et kapløb om at komme med på toget, der er ved at gå i gang. En sådan „positiv" lemminge-effekt kan man måske tale om op til lovændringen i 1970, hvor de politiske partier næsten kappedes om at overgå hinanden i principiel bekendelse til offentlighedsprincippet. Denne positive lemminge-effekt opstår lettest i et parlamentarisk system, når de, der hidtil har været den største hindring for ændringer, ændrer position. Enten ved at gå fra opposition til regering. I regeringspositionen kan man lettest gå imod sit eget bagland. Eller fra regering til opposition, som socialdemokraterne gjorde det frem til vedtagelsen af 1970-loven. Herved frigøres man for det ansvar, som kan hol-

de tilbage fra at foretage ændringer. At finansiere og implementere ændringer bliver andres hovedpine.

Enhver minister, der ønsker at gøre et lovforslag „valgresistent", søger klogt brede forlig i stedet for et snævert flertal, som eventuelt kunne borteroderes af det næste valg (eller i visse tilfælde også af en folkeafstemning). Impulsen til at søge brede forlig gælder næppe alene i kontroversielle politiske spørgsmål, den kan også gælde spørgsmål, som ikke har nogen stærk partipolitisk dimension, fordi man som politiker ikke bare kan tænke på den enkelte afgørelse. At satse på brede forlig er også at oparbejde kreditværdighed i det tværgående samarbejdes bank. Som vi har set det, har argumentet om at samle brede flertal vejet tungt i spørgsmålet om offentlighed i forvaltningen. Der skal være en klar lemminge-effekt for ændringer.

Men som det ses, kan nogle af argumenterne imod forandringer godt indfortolkes i en tolkning af politikerne som præget af en relativ høj grad af rationalitet. Det er dog ikke alle argumenter, der helt utvivlsomt lader sig indfortolke i dette lys. Nogle argumenter lader sig bedre forene med forestillinger om beslutningstagerne som præget af en begrænset rationalitet, der gør, at man simpelthen har vanskeligt ved at overskue konsekvenserne af vidtrækkende beslutninger og derfor foretrækker små ændringer, hvor konsekvenserne er lettere at overskue. Aktørerne er i denne forståelse også mere præget af, hvad der er socialt passende end af, hvad der er i en velforstået egeninteresse.

Når det undtagelsesvist kom til et lidt større brud i 1970 med traditionen for hemmelighed, skal det altså ikke ifølge denne tankegang søges forklaret med, at der på dette tidspunkt sad særlige beslutningstagere, som kunne overskue konsekvenserne af ændringer bedre end beslutningstagere til andre tider. Forklaringen må søges i særlige historiske forhold på det pågældende tidspunkt. Her danner reguleringsøkonomien fra 1930'erne og frem til den liberaliserede økonomi i 1950'erne (og dens ideologiske polarisering mellem de, der støttede planøkonomiske forestillinger og dermed følgende magt til forvaltningen, og på den anden side de, der ønskede en liberal markedsøkonomi) en del af det perspektiv, man så spørgsmålet i. Dertil kom en kraftig økonomisk vækst, der gjorde det lettere at se stort på omkostningsøgninger. Og endelig var der periodens særlige politiske konstellationer. De omfattede et svækket socialdemokratisk parti, som i øvrigt havde sænket sine planøkonomiske ambitioner. De omfattede også en stærkere borgerlig fløj, ikke mindst understøttet af, at de radikale var svunget over på den borgerlige fløj.

I dette sociologisk og „kulturalistisk" prægede menneskesyn er mennesket altså ikke „economic man" (homo economicus). Langt de fleste af menneskenes handlinger er derimod baseret på vaner, der normalt slet ikke kræver begrundelse. Selv om det meste af det, mennesker foretager sig, ikke begrundes nærmere eller blot verbaliseres andet end rent praktisk, så taler vi ikke om, at handlingerne er ubevidste, men de er praktisk bevidste, og vi kan i et vist omfang – og med besvær – tale om det, hvis særlige situationer nødvendiggør det. Men normalt behøver vi ikke at bruge energi på at tale om en stor del af vore handlinger, som følger de vaner og traditioner, som er passende i vor kultur. Og selv når handlinger begrundes, er der oftere tale om efterrationalisering end om at meddele resultatet af en forudgående grundig analyse. Det kan f.eks. være, at de danske bekendelser til deltagerdemokrati omkring 1970 var nogle begrundelser, man havde lånt fra Sverige, fordi de på grund af de særlige forhold i denne periode var blevet passende. Sverige var i denne periode tilmed en velfærdsstat præget af vækst og velfærdsreformer, der gjorde landet til model for mange i hele verden. At en institution eksisterede i Sverige kunne i sig selv være legitimerende.

Det er den praktiske bevidsthed, der er nøglebegrebet til forståelse af historiens betydning. Praktisk bevidsthed refererer til handlinger og bevidsthedsfænomener, hvori der ikke behøver at indgå verbaliseret refleksion, men som baserer sig på indlærte handlingsmønstre, givne definitioner af verden og givne kontekstplaceringer (Giddens, 1984).

I den kognitive psykologi har man udviklet teorier om „cognitive maps". Det er den færdige kontekst, som vi bærer i bevidstheden, og hvori vi kan indplacere de sanseindtryk, vi modtager. Hver kultur har sine særlige „cognitive maps". Disse skemaer bliver indlagt allerede fra den tidligste barndom, men bliver også indlært og bekræftet af det samfund, som vi lever i, igen og igen. De reproduceres bl.a. gennem sproget.

„Skemaerne" giver regler og rutiner. Vi kan tale om, at til bestemte fænomener er knyttet kulturbestemte tankeskemaer og associationer. Således er offentlighed i forvaltningen, som i Danmark begyndte som partsoffentlighed, til stadighed for mange aktører knyttet til spørgsmål om retssikkerhed, kontrol af myndighederne og „snagen i privatlivets fred". Disse skemaer for, hvilke kontekster vi tænker et givet fænomen ind i, bestemmer også, hvad vi *ikke* fæstner opmærksomheden ved. Denne indlærte blindhed hjælper os til at sortere sanseindtryk, men også til at fortrænge, hvad der kan give tvivl og uro (Schott, 1991).

Skemaerne og de medfølgende blindheder er psykologiske gevinster. De

betyder økonomisering med vore mentale ressourcer. Vanedannelse og rutinisering befrier individet for den byrde hele tiden at skulle tage stilling. Vi behøver kun at bruge energi på det begrænsede antal spørgsmål og problemer, som vi kan rumme at tumle med på en gang (jf. også Lindblom, 1973). Selv vort sprog – vort redskab til at tænke og kommunikere med – bliver præget af, hvad der kan tages for givet og noget af det, der tages for givet, sættes end ikke på ord. Menneskelige handlinger udføres for det meste inden for en ramme af det, der tages for givet, og vi tillader kun os selv at manipulere med et begrænset antal variable inden for denne ramme.

Beslutningstagerne kan som nævnt bedst overskue marginale beslutninger, hvor man kun ændrer lidt ved et eller få parametre, mens fundamentale ændringer virker helt uoverskuelige. Det er langt lettere at drøfte og forklare mindre ændringer, uden at de involverede føler, at de mister overblikket over konsekvenserne (Pierson, 2000). Det velkendte virker trygt og overskueligt, det ukendte uoverskueligt og truende, jf. de mange formaninger om at gå skridtvis frem, som vi har set i forbindelse med debatterne om offentlighedsprincippet.

Jo mere vant aktørerne er til nogle bestemte forhold, desto mere vil de tøve med at ændre dem. Det kræver mental energi at se det hidtil forgivettagne i et nyt perspektiv og at verbalisere nye perspektiver og muligheder. Det er vanskeligt at forestille sig alternativer, som fuldstændigt bryder med det eksisterende.

Når først et bestemt sæt af regler er institutionaliseret, så er der akkumuleret viden om, hvordan de fungerer (Giddens, 1984). Det kræver energi af aktører, der vil lave radikale ændringer, at formidle disse nye perspektiver og muligheder til andre beslutningstagere. Når det alligevel i Danmark har været muligt at forestille sig at fjerne sig fra hemmelighedsprincippet, så skyldes det det svenske eksempel, som igen og igen er bragt ind i den danske debat for at overbevise beslutningstagerne om, at det *er* muligt at have offentlighed i forvaltningen også i et højtudviklet og civiliseret nordisk samfund.

Ovenstående gælder i første omgang for beslutningstagerne selv. I næste omgang gælder det også beslutningstagernes bekymringer for dem, der skal implementere beslutningerne.

Det er vanskeligt at kommunikere med de, der skal forberede og implementere ændringerne, hvis ændringerne er fundamentalt nye regler. Forstår embedsmændene egentlig hensigterne? Accepterer de dem? Som vi har set det tidligere i denne bog tyder meget på, at mange myndigheder og

embedsmænd har haft svært ved at vænne sig til offentlighed i forvaltningen. Det kan som nævnt både tolkes som en interessebestemt modvilje, men det kan også skyldes begrænset rationalitet.

Og endelig kan beslutningstagernes bekymringer også gælde borgerne, når beslutningernes implementering også er afhængig af borgernes adfærd. I spørgsmålet om offentlighed i forvaltningen er politikerne ikke alene afhængige af, hvordan hele den offentlige forvaltning reagerer på eventuelle ændringer. Også borgernes og mediernes reaktionsmønstre må foruddiskonteres. Som vi har set det, har der været en usikkerhed om borgerne f.eks. ville agere kværulantisk.

Sænker vi abstraktionsniveauet og ser mere konkret på de nordiske demokratiers institutionelle udformning, ser vi, at den politiske kultur og udformningen af de politiske institutioner i sig selv kan forstærke de konserverende tendenser. Bredt parlamentarisk samarbejde kan i sig selv være konserverende, fordi konsensus må baseres på laveste fællesnævner. Der har ofte været talt om de nordiske demokratiers konsensuelle karakter, dvs. at de har været funderet på samarbejde og brede forlig mellem partierne (således også Hansen, 1999: 252). Efter 2. verdenskrig vandt begrebet „det samarbejdende folkestyre" således for alvor indpas i Danmark (Eigaard, 1993: 59). Det har fremmet en dyrkelse af samarbejdskultur og kompromisvillighed og modvirket stejlhed. Og forligsbrud er et skældsord i dansk politik. Dansk demokrati placerede sig i høj grad i forlængelse af Hal Kochs forestillinger om dialog (Koch, 1945).

Den skandinaviske politiske kultur er fra tysk side forsøgt karakteriseret som præget af en kompromisberedt realistisk pragmatisme, der er immun over for ideologiernes skadelige fanatisme (Henningsen, 1980). Samarbejde, ikke konflikt og stejl konfrontation var og er det passende.

Også det danske valgsystem og det danske partisystem opmuntrer til dannelsen af normen om at søge brede flertal hen over partigrænser. Et system med forholdstalsvalgmåde og en ekstrem lav spærregrænse som det danske medfører let et kludetæppe af partier. Og intet parti har haft absolut flertal i snart 100 år. I et sådant system bliver en samarbejdskultur en tvingende nødvendighed, hvis den politiske proces skal holdes flydende. Det gælder både regeringsdannelser og de daglige lovgivningsprocesser.

Samlet set er det altså enten økonomiske betragtninger på kortere sigt eller følelsen af noget uoverskueligt ved det uvante, der kan skræmme beslutningstagerne fra at skifte sti. Ydermere kan der være indarbejdet kulturelt bestemte tankeskemaer, som beslutningstagerne ikke selv kan eller vil bry-

de. Videre kan ændringer gribe ind i etablerede institutionelle arrangementer og koordineringsrutiner som f.eks. ministeransvaret, samarbejdet mellem myndigheder eller journaliseringsrutiner. Samtidig kan der i politiske beslutningsprocesser i sig selv være en forstærkning hen mod det forventede vindende standpunkt. Endelig kan den politiske konsensus-kultur og de institutionelle forhold tilsige, at forandringer hovedsageligt foretages i små skridt ad gangen med brede flertal bag.

Vi er kommet en lille smule længere i forståelse af, hvorfor det er så vanskeligt at ændre traditioner. Men det kan altså ikke i dette studie endegyldigt afgøres, om et rationelt perspektiv eller et sociologisk institutionelt perspektiv er det mest givtige til forståelse af den institutionelle træghed. Sociologiske institutionalister ville dog kunne hævde, at den del af argumentationen mod radikale ændringer, der stemmer overens med den rationelle institutionalisme, i virkeligheden godt kan være efterrationaliseringer, der fremtræder rationelle, fordi det netop blandt politiske beslutningstagere er blevet passende at fremstå rationelle. Men noget endegyldigt bevis for en sådan tolkning kan ikke gives. Nærværende studie er derfor mest i overensstemmelse med en tredje institutionalisme-retning, den historiske institutionalisme, som opererer med begge typer tolkninger af beslutninger – og som derfor ikke rigtig har teoretisk stringens, men måske nok realisme (jf. Thelen & Steinmo, 1992; Boye & Hauxner, 2000).

Det er ikke overraskende, at dette studie ikke helt entydigt falder ud til fordel for enten den rationelle eller den sociologiske institutionalisme. Det er senest blevet gjort gældende, at denne modstilling først og fremmest er udtryk for, hvor uudviklet samfundsvidenskabelig teori er. Bo Rothstein har derfor gjort forsøg på at videreudvikle teorien. Det er ikke her lejligheden til at gå nærmere ind på denne diskussion. Her skal blot medgives, at en mere frugtbar teoribygning må bygge på en ophævelse af denne teoretiske dikotomi. Mennesket har en begrænset rationalitet, javel, men mennesket er dog ikke bare kulturelt „doped", mennesker kan bevidst vælge mellem forskellige kulturelle fragmenter. Kultur kan være en „værktøjs-kasse" for homo politicus, hvor forskellige fortidstolkninger og konnotationer kan prioriteres og bruges. Og rationalitet bruges ikke kun til at fremme egeninteresser (Rothstein, 2003).

Vi er altså ikke kulturelle og institutionelle „junkies", som altid vil være bundet til at følge samme retning, som vore forfædre gik i – hvad den sociologiske institutionalisme ellers kunne indikere. Individets senere modning og større erfaring kan modificere de stereotype „skemaer", som vi tidligt får indpodet under vor socialisering. Hvad der var sort-hvidt kan få grå nuancer. Og det, der var rigidt bundet til bestemte kontekster, kan løsnes herfra. I vor kultur kan man sige, at træning i rationalitet er en dyd. Det behøver dog ikke udelukkende at føre til en rationel varetagelse af egeninteresser – selv om det ikke mindst i liberalistisk tænkning ligefrem også kan gøres til en dyd. Det kan også føre til medborgerlig interesse for at bruge sin „sociologiske fantasi" til at berige samfundet. For så vidt kan man sige, at akademisk og videnskabelig træning kan være at træne i abstrakt tænkning og udvikle evnen til at sætte spørgsmål ved det forgivettagne. Akademisk dannelse er desuden at være bekendt med forholdene i andre lande og kulturer og være i stand til at lære herfra. Og endelig kan akademikere stille sig uden for den dominerende konsensuskultur ved at fremsætte ukonventionelle løsningsforslag. En vellykket flytning af et kendt fænomen til en ny kontekst, f.eks. af spørgsmålet om offentlighed i forbindelse med den lovgivende og den dømmende magt til også at omfatte den udøvende magt, som ingen tidligere har tænkt på, regnes i vor kultur for et tegn på kreativitet – eller i det mindste tegn på, at man kan lære af andre. I den forstand var professor, dr. jur. Poul Andersen kreativ, da han i 1930'erne rejste spørgsmålet om offentlighed i dansk forvaltning. Uden denne evne til at lære af andre og til at placere kendte fænomener i nye kontekster, var vi ikke kommet så langt fra den oprindelige danske hemmelighedstradition, som vi trods alt er.

Men også den samfundsmæssige udvikling kan ændre så meget ved kontekster og interessemønstre, at institutionelle fænomener fremstår i et nyt lys. Som eksempel herpå kan man pege på de borgerlige partier og især det konservative parti. Traditionelt var de konservative tjenestemændenes og embedsmændenes parti før 2. verdenskrig. Det var en tradition helt tilbage fra det gamle Højre. Men udviklingen medførte dels, at de konservative mistede noget af grebet i embedsmændene. Dels gled de over mod et samarbejde med Højres gamle modstander, Venstre. Samtidig gjorde socialdemokraterne fremskridt hos de offentligt ansatte og ikke mindst deres opkommende organisationer. I Socialdemokratiet var der planøkonomiske forestillinger, som ville styrke den stærke stilling, reguleringsøkonomien allerede havde givet den offentlige forvaltning og embedsmændene. Modsætningen mellem det

private erhvervsliv, som de konservative gerne appellerede til, voksede. På denne baggrund var der i efterkrigsperioden borgerlig og især konservativ interesse i offentlighed i forvaltningen, mens socialdemokraterne hørte til de mest henholdende, så længe partiet var regeringsbærende.

Den teknologiske udvikling hører til de exogene forhold, der kan fremkalde forandringer. *Digitaliseringen* af forvaltningen gennem de senere år medfører, at en af de klassiske bekymringer vedrørende øget offentlighed i forvaltning reduceres, nemlig bekymringen for at offentlighed fører til urimelige udgifter for skatteborgerne. Digitaliseringen af forvaltningen medførte, at det for EU's institutioner har været lettere at overgå til en registrering af dokumenter, der er så god, at den truer med at fremhæve dansk forvaltnings tilbageståenhed på dette område. Men heller ikke i Danmark har man helt overset den teknologiske udviklings muligheder. Den daværende regerings IT-handlingsplan fra 1996 medførte, at det daværende forskningsministerium sammen med nogle institutioner iværksatte et arbejde, der skulle afklare mulighederne for og kravene til elektroniske dokumenthåndteringssystemer. I medfør af dette arbejde etablerede en række myndigheder åbne postlister på nettet.

Blandt disse var både ministerier, styrelser, amter og kommuner. Erfaringerne har været positive. Ordningen medfører stort set ikke administrativt besvær eller større økonomiske belastninger. Ordningerne benyttes af borgerne og pressen. Et flertal af myndighederne er af den opfattelse, at ordningerne giver medierne bedre muligheder for en præcis og korrekt gengivelse af sager og dermed for at give offentligheden bedre information om sager af almen interesse. Også et flertal af adspurgte journalister i de områder, hvor kommunerne har åbne postlister, finder, at aktindsigt gør deres arbejde lettere. Mere end halvdelen af disse journalister føler også, at deres tillid til myndighedernes sagsbehandling og beslutningsproces er blevet styrket af forsøget (Danmarks Journalisthøjskole, „Postlister på internettet").

Der er håb for udviklingen af offentlighed i forvaltningen.

LITTERATUR

Andersen, Bjørn Kassøe & Ole Vigant Ryborg (1993). *EF og offentlighed i forvaltningen*. København: Danske Dagblades Forening.

Andersen, Jon (1996). „Særlove kan undergrave offentlighedsprincippet". *Lov & Ret,* 6: nr. 1.

Andersen, Jon, Jens Olsen & Kirsten Talevski (2002). *Aktindsigt*. København: Christian Ejlers Forlag.

Andersen, Poul (1936). *Dansk forvaltningsret*. København: Nyt Nordisk Forlag.

Andersen, Poul (1943). „Politik og forvaltning". *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 24: 173-192.

Andersen, Poul (1956). *Dansk forvaltningsret*. København: Gyldendal.

Aronsson, Peter (1992). *Bönder gör politik. Det lokala självstyret som social arena i tre smålandssocknar 1680-1850*. Lund: Lund University Press.

Banisar, David (2002). „Freedom of Information Around the World Update 2002", fra www.privacyinternational.org/issues/foia/foia-survey.html.

Basse, Martin & Oluf Jørgensen (1986). *Åbenhed i forvaltningen: Om borgernes ret til dokument- og registerindsigt*. København: Munksgaard.

Betænkning nr. 325 om offentlighed i forvaltningen, 1963.

Betænkning nr. 857 om offentlighedslovens revision, 1978.

Betænkning nr. 1349 om aktindsigt i personalesager, 1997.

Boberg, Stig (1951). *Gustav III och tryckfriheten 1774-1787*. Stockholm: Natur och Kultur.

Bohlin, Alf (2001). *Offentlighetsprincipen*. Stockholm: Norstedts juridik.

Boulard, J. C. (1979). „France", pp. 155-182 i Donald C. Rowat (ed.). *Administrative Secrecy in Developed Countries*. London: MacMillan Press.

Boye, Mette & Katinka Hauxner (2000). „Institutioner", pp. 19-37 i Tim Knudsen (red.). *Kernebegreber i statskundskab*. København: Thomson/GadJura.

Brix, Carl Otto (1990). „Offentlighedsloven kan blive en parodi", pp. 50-57 i Birgit Nüchel Thomsen (red.). *Retten til viden: Om adgang til den offentlige forvaltnings arkiver*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Burius, Anders (1984). *Ömhet om friheten: Studie i frihetstidens censurpolitik*. Uppsala: Uppsala Universitet.

Busck, Lars (1988). *Folketingets kontrol med forvaltningen*. København: Gads Forlag.

Busck, Lars (1993). „Offentlighed i sager af generel karakter". *Juristen,* 75, 7:293-308.

Carlsson, Ebbe (1991). *Liget i kassen.* København: Lindhardt og Ringhof.

Civil Service Department (1979). *Disclosure of Official Information*. London: Her Majesty's Stationery Office.

Danmarks Journalisthøjskole. „Postlister på internettet", 4. delrapport om elektronisk aktindsigt, u. å. (ca. 2000).

Degn, Helle (2002). „Nye styreformer – demokratiet under forandring", tale af Østersørådets kommissær, Christiansborg 12. november 2002, fra www.cbss-commissioner.org/activities/speeches/12112002.htm.

Den Europæiske Ombudsmand. *Informationsbesøg i Danmark 2002,* november 2002.

DICAR (2002). „Rapport omkring danske amters og kommuners elektroniske åbenhed", fra www.cfje.dk.

DJØF (1993). Betænkning afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe september 1993: „Fagligt etiske principper i offentlig administration". København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Dübeck, Inger (1993). „Offentlighed og retsstatsideologi i det 19. århundrede", pp. 99-115 i Helle Blomquist & Per Ingesman (red.): *Forvaltningshistorisk antologi*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Dyrberg, Peter (2000). „Hemmelighedskræmmeri – en del af Unionens forvaltningskultur?" *EU-ret og menneskeret*, 7, 2:52-61.

Eigaard, Søren (1993). *Idealer og politik: Historien om grundloven af 1953.* Odense: Odense Universitetsforlag.

Engberg, Arne (1971). *Lov om offentlighed i forvaltningen: Hvornaar, hvorfor, hvordan*. Vejle: Cirkulæresamlingen.

Europa-Parlamentet (2002). *Betænkning om den europæiske ombudsmands årsberetning 2001 fra udvalget for andragender*, A5-0267/2002.

Fasmer, Tine & Susanne Tøttenberg (2003). *Journalister og aktindsigt*. Specialeafhandling indleveret ved Roskilde Universitetscenter 2003.

Forskningsministeriet (1998): „For åbne døre". København: Forskningsministeriet.

Forvaltningskommissionen af 1946, 7. betænkning. København.

Frankel, Maurice (1999). „What's wrong with the FOI Bill", *House Magazine* 6.12.1999, fra www.cfoi.org.uk/housemagarticle061299.html.

Frankel, Maurice (1999b). „Abysmal Handiwork". *Campaign for Freedom of Information*, fra www.cfoi.org.uk.

Frankel, Maurice (2001). „*Freedom of Information: Some International Characteristics*". London: The Campaign for Freedom of Information.

Frankel, Maurice (2002). „Moving the Ministerial Mindset", *The Campaign for Freedom of Information*, fra www.cfoi.org.uk.

Frit Danmarks Tjenestemandsgruppe (1945). *Tjenestemændene og demokratiet*.

Frøbert, Knud Aage (1994). *Offentlighedsprincipper i lovgivning, administration og retspleje*. København: Akademisk Forlag.

FT. Forkortelse for Folketingstidende.

Gammeltoft-Hansen, Hans (1998). „Ombudsmandsudtalelsers gennemslagskraft – korrektion og replik". *Juristen*, 80, 4:168-170.

Gammeltoft-Hansen, Hans, Jon Andersen, Kaj Larsen & Karsten Loiborg (1994). *Forvaltningsret*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society.* Cambridge: Polity Press.

Gustafsson, Harald (1997). *Nordens historia.* Lund: Studentlitteratur.

Gustafsson, Harald (2000). „Præsten som velfærdsforvalter i tidligt moderne tid", pp. 87-98 i Tim Knudsen (red.). *Den nordiske protestantisme og velfærdsstaten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Gøtrik, Hans (1948). „Aktuelle administrationsproblemer", pp. 279-336 i *Centraladministrationen 1848-1948*. København: Nyt Nordisk Forlag.

Hansen, Sille Munk Westrup (1998). *Dansk og svensk offentlighedslovgivning - belyst ud fra et demokratiteoretisk og et historisk ny-institutionelt perspektiv*. Specialeafhandling ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Hansen, Sille Munk Westrup (1999). „Findes der en fælles nordisk tradition for offentlighed i forvaltning?". *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 80, 3:242-259.

Henningsen, Bernd (1980). *Politik eller kaos.* København: Berlingskes Forlag.

Hjorth, Karen (1995). „Hvordan forvalter forvaltningen sig selv?", pp. 97-111 i Karl Peder Pedersen, Grethe Ilsøe & Ditlev Tamm (red.). *På given foranledning: En antologi om dansk forvaltningshistorie*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Holm, Niels Eilschou (1968). *Det kontradiktoriske princip i forvaltningsprocessen*. København: Juristforbundets Forlag.

Jansson, Torkel (1987). *Agrarsamhällets förandring och landskommunal organisation*. Uppsala: Almqvust & Wiksell.

Jansson, Torkel (2000). „Två stater – en kultur, Sverige och Finland efter 1809". *Historisk Tidsskrift* nr. 4.

Journalist Förbundet, www.journalistforbundet.nu.

Jørgensen, Oluf (1999). *Ændringer i offentlighedens ret til indsigt 1985-1999*. Århus: Danmarks Journalisthøjskole.

Jørgensen, Oluf (2002). „Er de nye EU-regler om aktindsigt en sejr for demokratiet?", fra www.cfje.dk.

Kaarsted, Tage (1992). *De danske ministerier 1953-1972*. København: PFA Pension.

King, Desmond & Bo Rothstein (1993). „Institutional Choices and Labour Market Policy: A British-Swedish Comparison". *Comparative Political Studies*, 26, 2:147-177.

Kirchhoff, Hans (2001). *Samarbejde og modstand under besættelsen: En politisk historie*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Knudsen, Tim (1991). *Welfare Administration in Denmark*. København: Finansministeriet.

Knudsen, Tim (1995). *Dansk statsbygning*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Knudsen, Tim (2001). *Da demokrati blev til folkestyre*. København: Akademisk Forlag.

Knudsen, Tim & Bo Rothstein (1994). „Scandinavian Statebuilding". *Comparative Politics*, 26, 2:203-221.

Koch, Hal (1945). *Hvad er demokrati?* København: Gyldendal.

Larsen, Leif (2003). „Magtens arkivlov", i *Politiken* d. 27. februar 2003.

Larsson, Torbjörn (1993). *Det svenska statsskicket*. Lund: Studentlitteratur.

Laurén, Reidunn (1994). „Offentlighedsprincipen i Norden – förhållandet till EG". *Nordisk Administrativt Tidsskrift,* 75, 3:173-181.

Lawrence, Peter & Tony Spybey (1986). *Management and Society in Sweden*. London: Routledge & Kegan Paul.

Lidegaard, Bo (2002). *Jens Otto Krag II, 1962-1978*. København: Gyldendal.

Lindblom, Charles (1973). „The Science of Muddling Through", pp. 151-171 i Andreas Faludi (red.). *A Reader in Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press. (Lindbloms artikel er oprindeligt fra 1959).

Lundquist, Lennart (2001). *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.

Melkersson, Martin (1997). *Staten, ordningen och friheten: en studie av den styrande elitens syn på statens roll mellan stormaktstiden och 1800-tallet*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Metcalf, Michael F. (2002). *Nordic Exceptionalism 1765-1772? Precocious Political Participation and Representation in Finland and Sweden in the Age of Liberty,* Croft Institute for International Studies at the University of Mississippi, paper for the Norden at the Crossroads Conference 30.10.-2.11.2002, Helsinki.

Mylenberg, Troels (2002). „Offentlighedens øje (offentlighedsloven)", pp. 836-852 i Erik Valeur et al (red.). *Magtens bog*. København: Aschehoug.

Nielsen, Lars Nordskov (1999). „Grundloven og forvaltningen". *Administrativ Debat,* 1999, 2:7-11.

Nilsén, Per (2001). *Att „stoppa munnen till på bespottare". Den akademiska undervisningen i svensk statsrätt under frihetstiden*. Lund: Instituttet för Rättshistoriske Forskning.

Noack, Jens Peter (2003). „Større åbenhed", i *Politiken* d. 5. marts 2003.
Nordin, Jonas (2000). *Ett fattigt men fritt folk. Nationell och politisk självbild i det svenska riket från sen stormaktstid till slutet av frihetstiden*. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposion.
North, Douglas (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
Offentlighedskommissionen, Justitsministeriet, www.jm.dk/wimpdoc.asp?page=document&objno=63254.
„Offentlighetsloven brytes stadig". *Stat & styring* nr. 1, 2001: 21-24.
Olsen, Johan P. (1990). *Demokrati på svenska*. Stockholm: Carlson Bökforlag.
Ombudsmandens beretning, div. årgange.
Pedersen, Pernille (1999). *Et historisk ny-institutionelt perspektiv på beslutningsprocesserne omkring den danske offentlighedslov*. Specialeafhandling ved Københavns Universitet, Institut for Statskundskab.
Pierson, Paul (2000). „Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *American Political Science Review,* 94, 2:251-267.
Pihl, Morten & Jakob Priess-Sørensen (2002): *Brixtofte – historien om en afsløring*. København: Lindhardt og Ringhof.
Privacy International, www.privacyinternational.org.
Revsbech, Karsten (1998a). „Ombudsmandsudtalelsers gennemslagskraft – i anledning af FOB 1996.273 om offentlighedsloven og udenrigstjenesten". *Juristen*, 80, 1:21-30.
Revsbech, Karsten (1998b). „Mere om ombudsmandsudtalelsers gennemslagskraft – svar til Hans Gammeltoft-Hansen". *Juristen*, 80, 6:245-247.
Ross, Alf (1946). *Hvorfor demokrati*. København: Nyt Nordisk Forlag.
Ross, Alf (1967). *Hvorfor demokrati*. København: Nyt Nordisk Forlag.
Ross, Alf (1948). *Grundlovsrevision – Hvorfor – Hvorledes*. København 1948.
Rothstein, Bo (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS-förlag.
Rowat, Donald C. (1979). „Canada", pp. 279-308 i Donald C. Rowat (ed.). *Administrative Secrecy in Developed Countries*. London: MacMillan Press.
Schjøth, Henriette (2001). „Respekt for offentlighedsloven", i *Politiken* 17.12.2001.
Schjøth, Henriette, Niels Mulvad, Oluf Jørgensen & Simon Andersen (2002). „Behov for en ændret offentlighedslovgivning", fra www.cfje.dk.
Schjøth, Peter Johannes & Erik Valeur (2002). „Magtens 10 skoler", pp. 25-266 i Erik Valeur et al (red.). *Magtens bog*. København: Aschehoug.
Schmidt, Erik Ib (1991). „Åbent brev til statsministeren", i *Børsen* 29.5.1991.
Schott, Richard L. (1991). „Administrative and Organization Behavior". *Administration & Society*, 23, 1:54-73.
Sejersted, Frederik (1997). *Innsyn og integrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Singer, M. J. (1979). „United States", pp. 309-356 i Donald C. Rowat (ed.). *Administrative Secrecy in Developed Countries.* London: MacMillan Press.

The European Ombudsman. „Annual Report 2001", fra www.euro-ombudsman.eu.int.

Thelen, Kathleen & Sven Steinmo (1992). „Historical institutionalism in comparative politics", i Sven Steinmo, Kathleen Thelen & Frank Longstreth (eds.). *Structuring Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thomsen, Niels (1990). „Censur ved kilden?", pp. 34-50 i Birgit Nüchel Thomsen (red.). *Retten til viden: Om adgang til den offentlige forvaltnings arkiver.* Odense: Odense Universitetsforlag.

Vogter, John (1998). *Offentlighedsloven – med kommentarer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Weber, Max (1990). *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. auflage, Tübingen 1990, del III, kap. 6 (oprindeligt 1922).

Østerberg, Eva (1987). „Svenska lokalsamhällen i förandring ca. 1550-1850". *Historisk Tidsskrift*, nr. 1.

Vrangbæk, Karsten (2003). „Værdilandskabet i den offentlige sektor: Resultater fra en survey", pp. 105-133 i Torben Beck Jørgensen (red.). *På sporet af en offentlig identitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Åbenhedskomiteen, http://aabenhedskomite.homepage.dk.

UDGIVELSER FRA MAGTUDREDNINGEN

PR. 30. JUNI 2003

BØGER

Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgårda (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.

Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring.* København: Hans Reitzels Forlag.

Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.

Lise Togeby (2002). *Grønlændere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse.* Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørslev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede.* Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Lise Togeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torben Beck Jørgensen (red.) (2003). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Erik Damgaard (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Hans Mouritzen (red.) (2003). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
Hans Sode-Madsen (2003). *Farlig ungdom. Samfundet, ungdommen og ungdomskommissionen 1945-1970*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
Lars Bille & Jørgen Elklit (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.) (2003). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
Tim Knudsen (2003). *Offentlighed i det offentlige. Om historiens magt*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

SKRIFTER

Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.
Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler.* Århus: Magtudredningen.
Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse.* Århus: Magtudredningen.
Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Eksperter i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
Helle Porsdam (2002). *Fra* pax americana *til* lex americana*? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer.* Århus: Magtudredningen.
Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.
Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark.* Århus: Magtudredningen.
Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed.* Århus: Magtudredningen.

Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderniteten*. Århus: Magtudredningen.
Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.
Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djøficering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.
Jan H. Hermansen, Lars Bille, Roger Buch, Jørgen Elklit, Bernhard Hansen, Hans Jørgen Nielsen & Karina Pedersen (2003). *Undersøgelsen af medlemmerne af de danske partiorganisationer. Dokumentation*. Århus: Magtudredningen.
Lars Torpe & Torben Kjeldgaard (2003). *Foreningssamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv*. Århus: Magtudredningen

www.magtudredningen.dk