

Offentlighed i Norden

Om projektet

Oluf Jørgensen

I foråret 2012 startede jeg forskningsprojektet ”Offentlighed i Norden” for at sammenligne offentlighedens ret til indsigt i de fem nordiske stater: Finland, Sverige, Norge, Island og Danmark. De nordiske lande er på mange måder nærtbeslægtede, men mine foreløbige studier har vist, at der er mange og væsentlige forskelle i offentlighedslovene.

Mit mål er at styrke kendskabet til regler og retspraksis i Norden og dermed styrke debatten om udvikling, der kan understøtte offentlighedens kontrol med magtudøvelsen og borgernes deltagelse i demokratiet. Ret til indsigt er afgørende for journalister og mediers dækning af samfundsmæssige forhold. En stærk offentlighedslov giver grundlag for dokumentation, mens en svag lov giver grundlag for rygter og spin.

Offentlighedsprincippet har en lang historie i Norden. Det er f.eks. veldokumenteret, at rødderne til det islandske parlament ”Altinget” går tilbage til år 930, hvor det startede med en årlig samling på ”Tingvellir”, hvor alle frie og ustraffede mænd kunne møde frem. Den oprindelige offentlighedsform – mødeoffentlighed – har fortsat væsentlig betydning og giver i vore dage ret til at overvære mange retsmøder og møder i parlamenter og andre besluttende politiske organer.

Offentlighedsformer, der giver indsigt i dokumenter i den offentlige forvaltning, blev først aktuelle langt senere end mødeoffentlighed. Sverige fik som det første land i verden regler om offentlighed i form af aktindsigt. Det skete med ”tryckfrihetsförordningen” i 1766, der havde regler om ret til indsigt i dokumenter hos offentlige myndigheder.¹ Finland fik offentlighedslov i 1951, men offentlighedsprincippet var kendt forinden i Finland i kraft af arven fra tiden under svensk overherredømme.² Norge og Danmark vedtog offentlighedslove næsten samtidigt i 1970 efter tilløb gennem et par årtier,³ mens Island først fik en lov i 1997. Selvstyreområderne har vedtaget egne offentlighedslove: Åland i 1977, Færøerne 1993 og Grønland 1994.

Med udviklingen af omfattende og bureaukratisk organisering af offentlig forvaltning og magt, blev retten til indsigt i dokumenter afgørende for kontrol af magten og for at skabe grundlag for en kvalificeret debat. Nye organisationsformer og outsourcing af offentlige opgaver i de seneste årtier giver udfordringer til lovgivningen for at undgå tilbagegang for offentlighed.

Den teknologiske udvikling i de seneste årtier giver også udfordringer. Traditionelle dokumentformer er i høj grad erstattet eller suppleret med databaser. Denne udvikling betyder, at ret til aktindsigt i traditionelle dokumenter må suppleres ret til dataudtræk og aktiv formidling på internettet for at offentligheden kan holde trit. Den teknologiske udvikling giver samtidig mulighed for at effektivisere informationsøgning og formidling.

Følgende emner vil indgå i forskningsprojektet ”Offentlighed i Norden”:

- Retsgrundlaget herunder internationale konventioner og EU-direktiver, grundlove, almindelige offentlighedslove og særregler bl.a. for miljøinformation.
- Offentlighedsreglernes formål.
- Hvilke organer og opgaver er omfattet herunder gråzonen mellem offentlig og privat sektor.
- Hvilke dokumenter og data er omfattet.
- Regler for myndigheders håndtering af information.
- Forskellige former for indsigt: Aktindsigt, datasammenstilling og aktiv information på internettet.
- Undtagelser og begrænsninger for at beskytte sagsforberedelse og beslutningsproces.
- Undtagelser og begrænsninger for at beskytte oplysningers indhold bl.a. om tavshedspligt, persondata, private forhold, forretningsvirksomhed, personale, statens sikkerhed og udenrigspolitiske forhold.
- Myndigheders behandling af anmodninger herunder tidsfrister og spørgsmål om elektronisk form.
- Klage- og kontrolsystemer: Administrative klageorganer, forvaltningsdomstole og ombudsmænd.
- Behandling af klagesager herunder tidsfrister, gennemførelse af afgørelser og eventuelle sanktioner.

Siden 1998 har jeg været ansat som underviser og forsker i informations- og forvaltningsret ved Danmarks Medie- og Journalisthøjskole og tidligere ved Aalborg Universitet. Offentlighed i forvaltningen har i mange år været min faglige hovedinteresse, og jeg var medlem af den danske offentlighedskommission fra start 2002 til afgivelsen af betænkning 2009.

Med henblik på rådgivning har jeg etableret et netværk med kolleger i andre nordiske lande, der har stor indsigt i offentlighedslovgivning: Olli Maenpaa, professor i forvaltningsret Helsingfors Universitet. Per Hultengaard, chefjurist Tidningsutgiverna Sverige, Nils Øy, generalsekretær i Norsk Redaktørforening, og Pall Thorhallsson, chef for juridisk afdeling ved statsministerens kontor Island.

Bibliotekar Ketty Jensen, Danmarks Medie- og Journalisthøjskole, bidrager med informationssøgning og etablering af webside med projektinformation. Udviklingschef Steen K Rasmussen, der blandt andre opgaver er chef for Nordisk Journalistcenter, er Medie- og Journalisthøjskolens kontaktperson for forskningsprojektet.

Artiklen ”Hvilke organer og opgaver er omfattet af offentlighedens ret til indsigt” i denne publikation belyser et af projektets emner. Efter planen vil endelig rapportering om projektet være færdig 1. september 2014. Projektets webside bliver løbende udbygget med links til love og regler, forarbejder, vejledninger og projektinformation: <http://www.dmjx.dk/offentlighed-i-norden>

Noter

1. Offentlighed og pressefrihed blev afbrudt i perioden 1774 – 1809, frem til 1840 kunne kongen begrænse friheden, og regeringen kunne begrænse friheden frem til 1949 jf. Torbjörn Larsson, 1993, Den svenske statsskicket, Studentlitteratur, Lund.
2. Nils Herlitz, Förvaltningens offentlighet i nordisk lagstiftning, Tidsskrift for rettsvitenskap, 1971, side 260.
3. Den danske lov blev vedtaget 10.06.1970 og trådte i kraft 01.01.1971, mens den norske blev vedtaget 17.06.1970 og trådte i kraft 01.07.1971.