

Udskriftsdato: 22. maj 2025 (Gældende)

2023-35. Ajourføring af Offentlighedsportalen

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

2023-35. Ajourføring af Offentlighedsportalen

Offentlighedsportalen (www.offentlighedsportalen.dk) er oprettet af Justitsministeriet og skal i henhold til § 18 i offentlighedsloven indeholde forskellige former for information om adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne – bl.a. love, administrative forskrifter og lovforslag samt Folketingets Ombudsmands udtalelser om aktindsigt. Justitsministeriet har ansvaret for at føre Offentlighedsportalen.

En stikprøveundersøgelse af indholdet på Offentlighedsportalen viste, at indholdet på en række områder var ufuldstændigt og manglede opdatering. Derfor rettede ombudsmanden henvendelse til Justitsministeriet. Ved inddragelse af samtlige ministerier og ved samarbejde med Folketingets Lovsekretariat foretog Justitsministeriet og Civilstyrelsen herefter en ajourføring af indholdet på Offentlighedsportalen. Desuden blev portalens opsætning og søgefunktion forbedret.

Ombudsmanden udtalte, at Offentlighedsportalen skal fungere både som informationsbase for borgere og medier og som et arbejdsredskab for forvaltningsmyndighederne, når de skal træffe afgørelser om aktindsigt. Varetagelse af disse funktioner forudsætter, at Offentlighedsportalen indeholder det relevante materiale om aktindsigt, og at dette materiale opdateres løbende, så portalen er brugbar for både borgere, medier og forvaltningsmyndigheder.

På baggrund af de gennemførte tiltag og oplysninger om, at Justitsministeriet fortsat ville være opmærksom på pligten til at publicere relevant materiale på portalen samt minde andre ministerier herom, foretog ombudsmanden sig ikke yderligere i sagen.

(Sag nr. 22/01371)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Om sagen

Offentlighedsportalen (www.offentlighedsportalen.dk), som er oprettet af Justitsministeriet i henhold til § 18 i offentlighedsloven, skal indeholde forskellige former for information om adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne. Justitsministeriet har som ressortmyndighed for offentlighedsloven ansvaret for at føre Offentlighedsportalen. Det er Civilstyrelsen, der står for driften af hjemmesiden og indlæggelse af materiale på portalen.

Ombudsmandsinstitutionen foretog i marts 2022 en række søgninger på Offentlighedsportalen for at få et indtryk af, om portalen indeholder den information om aktindsigt, som følger af offentlighedslovens § 18, og om portalen løbende bliver opdateret. Søgningerne havde alene karakter af en stikprøveundersøgelse af indholdet på portalen.

Stikprøveundersøgelsen viste, at Offentlighedsportalen indeholdt den almindelige forvaltningsretlige lovgivning om aktindsigt, som er nævnt i forarbejderne til offentlighedslovens § 18, dvs. offentlighedsloven, (uddrag af) forvaltningsloven og miljøoplysningsloven. Derimod var det ikke muligt at finde flere af

de tilknyttede administrative forskrifter (bekendtgørelser og vejledninger) til denne lovgivning. Det var således ikke alle bekendtgørelser udstedt i medfør af offentlighedsloven, der var optaget på portalen, og vejledningen til forvaltningsloven manglede.

Offentlighedsportalen indeholdt endvidere visse love med bestemmelser om indsigt som f.eks. sundhedsloven, uddrag af retsplejeloven og databeskyttelsesloven. Til gengæld var flere andre love med bestemmelser om indsigt ikke optaget på portalen. Det gjaldt f.eks. arkivloven, lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter (retssikkerhedsloven) og lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger.

Ved en søgning på regler om aktindsigt fremkom desuden lovgivning, som ikke længere var gældende. På listen over søgeresultater var det ikke muligt umiddelbart at se, om der var tale om gældende regler eller historisk lovgivning. Dette fremgik først ved opslag på hvert enkelt søgeresultat. I portalens generelle afsnit "Om Offentlighedsportalen" blev der endvidere omtalt og henvist til lovgivning, som var ophævet.

Stikprøveundersøgelsen viste også, at der på Offentlighedsportalen kun var optaget få lovforslag om adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne, og at der manglede f.eks. flere lovforslag om ændring af offentlighedsloven.

Herudover var det ikke muligt at finde hverken domme om aktindsigt eller udtalelser om aktindsigt fra Ankestyrelsen som kommunal og regional tilsynsmyndighed.

På baggrund af stikprøveundersøgelsen rettede jeg henvendelse til Justitsministeriet, som herefter iværksatte et arbejde med at ajourføre indholdet på Offentlighedsportalen.

2. Retsgrundlag

§ 18 i offentlighedsloven (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020) har følgende ordlyd:

"§ 18. Der skal på internettet føres en portal, der indeholder love, administrative forskrifter og lovforslag og Folketingets Ombudsmands udtalelser om aktindsigt. "

Af bestemmelsens forarbejder fremgår følgende:

"Bestemmelsen, der er ny, fastslår, at der på internettet skal føres en portal (en hjemmeside) der indeholder forskellige former for oplysninger om aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne. Da Justitsministeriet er ressortmyndighed for offentlighedsloven, forudsættes det, at ministeriet etablerer – og løbende ajourfører – den omhandlede portal på internettet.

Formålet med bestemmelsen er bl.a. at give offentligheden mulighed for at få kendskab til adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne samt det nærmere omfang af denne indsichtsret.

Portalen skal for det første indeholde *love og administrative forskrifter om adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne*. Herved sigtes til de almindelige forvaltningsretlige regler om adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne, herunder bl.a. offentlighedsloven, forvaltningsloven, miljøoplysningsloven og de tilknyttede administrative forskrifter (bekendtgørelser og vejledninger). Endvidere

sigtes til regler i særlovgivningen, der indeholder undtagelser fra retten til aktindsigt, samt bestemmelser, der har karakter af særlige tavshedspligtsbestemmelser omfattet af lovforslagets § 35.

Endvidere skal portalen indeholde fremsatte *lovforslag om adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne*. Herved sigtes til forslag til ændringer af gældende love om aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne samt fremsatte forslag til nye bestemmelser om en sådan adgang.

Herudover skal portalen indeholde *Folketingets Ombudsmands udtalelser om adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne* – dvs. de realitetsudtalelser, der vedrører de almindelige forvaltningsretlige regelsæt, som f.eks. offentlighedsloven, forvaltningsloven m.v. Det er ikke påkrævet, at samtlige realitetsudtalelser om aktindsigt optages på portalen, der således alene bør indeholde udtalelser, der indeholder mere principielle betragtninger om fortolkningen af aktindsigtsbestemmelser.

Det forudsættes, at det tilstræbes, at der med hensyn til de kommunale og regionale tilsynsmyndigheders realitetsudtalelser om aktindsigt hos de kommunale og regionale forvaltningsmyndigheder etableres en 'optagelsesordning', der svarer til den ordning, der er nævnt for så vidt angår Folketingets Ombudsmands realitetsudtalelser om aktindsigt. Der bliver ikke afsagt særligt mange domme om aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne, men i det omfang, der afsiges en sådan dom, som optrykkes i Ugeskrift for Retsvæsen, vil det være naturligt, at dommen optages på portalen.

Det forudsættes, at portalen etableres i tilknytning til retsinformation.dk. Om den nærmere udmøntning af bestemmelsen henvises til betænkningens kapitel 24, pkt. 4.2 (side 853 ff.). ”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, s. 83 f. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 853 f., er desuden anført følgende:

”4.2. Offentlighedsportal

Den gældende offentlighedslov bygger på en ordning om, at den aktindsigtssøgende retter henvendelse til en forvaltningsmyndighed med henblik på at få indsigt i myndighedens dokumenter og sager. En forudsætning herfor er imidlertid, at den aktindsigtssøgende er bekendt med, at der eksisterer en sådan indsigtsret, og i den sammenhæng er det væsentligt, at den aktindsigtssøgende har kendskab til, hvordan det nævnte spørgsmål er reguleret i bl.a. offentlighedsloven, herunder i forhold til, hvorledes en aktindsigtsanmodning skal indgives, og hvilke rettigheder der i forbindelse med behandlingen og gennemførelsen af anmodningen tilkommer den enkelte.

På denne baggrund og under hensyn til betydningen af en offentlighedsordning i et åbent, demokratisk samfund samt de øvrige formål, som en offentlighedsordning understøtter, jf. således kapitel 8, pkt. 3.1, og lovudkastets § 1, stk. 1, nr. 1-5, finder kommissionen, at Justitsministeriet som ressortmyndighed for offentlighedsloven skal etablere – og løbende ajourføre – en portal på internettet, hvor der bl.a. bør være adgang til offentlighedsloven mv., jf. nedenfor. Portalen bør efter kommissionens opfattelse benævnes Offentlighedsportalen.

...

Endelig bør der løbende indlægges og være adgang til Folketingets Ombudsmands (realitets)udtalelser vedrørende spørgsmålet om aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne efter de almindelige forvaltningsretlige regelsæt, som f.eks. offentlighedsloven og forvaltningsloven. Baggrunden herfor er, at sådanne udtalelser i almindelighed må antages at ville have offentlighedens interesse.

Hertil kommer, at reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven, forvaltningsloven mv. har en tværgående karakter og således er bindende for forvaltningsmyndighederne, i princippet uanset hvilke opgaver de varetager. Offentliggørelse af de nævnte udtalelser på Offentlighedsportalen, der vedrører de omhandlede forvaltningsretlige regelsæt, vil således kunne understøtte, at der etableres en ensartet retstilstand vedrørende spørgsmålet om aktindsigt. ”

3. Justitsministeriets bemærkninger

Justitsministeriet har ved breve af 30. september 2022, 24. januar 2023 og 5. juli 2023 underrettet mig om iværksatte tiltag og status for arbejdet med at ajourføre indholdet på Offentlighedsportalen.

Som et af de iværksatte tiltag rettede Justitsministeriet således henvendelse til samtlige ministerier og bad dem om at redegøre for de almindelige regler om adgang til aktindsigt, herunder eventuelle undtagelser hertil, og særlige tavshedspligtsbestemmelser på det enkelte ministeriums ressortområde. Herefter gennemgik Justitsministeriet de modtagne redegørelser og videreformidlede oplysningerne om relevante love, lovforslag og administrative forskrifter mv. til Civilstyrelsen med henblik på optagelse af materialet på Offentlighedsportalen.

I forbindelse med indlæggelsen af lovforslag på Offentlighedsportalen viste det sig nødvendigt at gennemføre en teknisk ændring af det anvendte it-system, så det blev muligt, at fremsatte lovforslag, der ikke er blevet publiceret af ressortministerierne, efterfølgende kunne publiceres på portalen. Publicering af fremsatte lovforslag er sket i samarbejde med Folketingets Lovsekretariat.

Ifølge ministeriet har Civilstyrelsens arbejde med at publicere love, administrative forskrifter og lovforslag på Offentlighedsportalen været omfattende, men arbejdet er nu afsluttet.

Opsætningen af Offentlighedsportalens søgefunktion er endvidere blevet ændret, så det er muligt at fremsøge domme om aktindsigt under søgeområdet ”Domme”. Domme om aktindsigt er nu publiceret på portalen, og det samme gælder tilsynsudtalelser fra Ankestyrelsen, som indeholder mere principielle betragtninger om aktindsigtsbestemmelser.

Der er desuden foretaget en opdatering af tekstindholdet i det generelle afsnit ”Om Offentlighedsportalen”, så der henvises til den nyeste lovgivning på området. Justitsministeriet har på min forespørgsel oplyst, at et link til uddrag af sundhedsloven afventer opdatering, da det ved en fejl ikke fører til den gældende lovbekendtgørelse, men en tidligere. Af it-tekniske grunde kan opdatering imidlertid først ske i forbindelse med hjemmesidens næste ”release”, som ifølge Civilstyrelsen gennemføres i foråret 2024.

Endelig fremgår det nu også under selve søgefunktionen, når der er tale om en historisk forskrift (ligesom det fremgår af søgefunktionen i Retsinformation), og de enkelte historiske forskrifter mv. er markeret med et vandmærke, hvor der står ”Historisk”.

På baggrund af det oplyste anser Justitsministeriet arbejdet med at ajourføre indholdet på Offentlighedsportalen for afsluttet.

Justitsministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet ved et hyrdebrev af 30. september 2022 mindede samtlige ministerier om, at der i forbindelse med indlæggelse af love, fremsatte lovforslag og administrative forskrifter i Retsinformation samtidig skal tages stilling til, om det pågældende materiale skal publiceres på Offentlighedsportalen. I samme brev henledte Justitsministeriet opmærksomheden på pligten til også at indlægge eventuelle domme om aktindsigt, som ministerierne eller de underliggende myndigheder måtte være part i, og som bliver optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen. Justitsministeriet gjorde desuden Indenrigs- og Boligministeriet (nu Indenrigs- og Sundhedsministeriet) samt Ankestyrelsen opmærksom på pligten til at indlægge visse mere principielle realitetsudtalelser om aktindsigt fra de kommunale og regionale tilsynsmyndigheder. Herudover bad Justitsministeriet samtlige ministerier om at videreformidle hyrdebrevet til relevante underliggende myndigheder på de enkelte ministeriers ressortområder.

Justitsministeriet har endelig oplyst, at ministeriet i forbindelse med den lovtekniske gennemgang af lovforslag fortsat vil have opmærksomhed på at minde ministerierne om, at love, lovforslag som fremsat og administrative forskrifter mv. i relevant omfang skal publiceres på Offentlighedsportalen.

5. Mine bemærkninger

Offentlighedsportalen er oprettet i henhold til offentlighedslovens § 18, hvori det er fastsat, at en sådan portal skal føres på internettet. Formålet er bl.a. at give offentligheden mulighed for at få kendskab til adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne og det nærmere omfang af denne indsigtsret. Portalen skal således fungere som informationsbase for borgere og medier.

Offentlighedsportalen skal ifølge lovforarbejderne også være med til at understøtte, at der etableres en ensartet retstilstand vedrørende spørgsmål om aktindsigt. Der skal være adgang til domme og principielle udtalelser om aktindsigt fra henholdsvis ombudsmanden og de kommunale og regionale tilsynsmyndigheder. Offentlighedsportalen skal på den baggrund kunne fungere som et arbejdsredskab for forvaltningsmyndighederne, når de skal træffe afgørelser om aktindsigt.

Varetagelse af de nævnte funktioner forudsætter, at Offentlighedsportalen indeholder det relevante materiale om aktindsigt, som er anført i forarbejderne til offentlighedslovens § 18, og at dette materiale opdateres løbende, så portalen er brugbar for både borgere, medier og forvaltningsmyndigheder.

Ombudsmandsinstitutionens stikprøveundersøgelse i marts 2022 viste, at indholdet på Offentlighedsportalen på en række områder var ufuldstændigt og manglede opdatering.

Justitsministeriet og Civilstyrelsen har med inddragelse af samtlige ministerier og ved samarbejde med Folketingets Lovsekretariat nu ajourført indholdet på Offentlighedsportalen. Portalens opsætning og søgefunktion er endvidere blevet forbedret.

På den baggrund – og idet jeg forstår, at Justitsministeriet fortsat vil være opmærksom på pligten til at publicere relevant materiale på portalen samt vil minde andre ministerier herom – har jeg på det foreliggende grundlag besluttet ikke at foretage mig yderligere vedrørende spørgsmålet om ajourføring af indholdet på Offentlighedsportalen.