

15. november 2004

**Til Folketingets miljøudvalg og
miljøminister Connie Hedegaard**

Skal Århuskonventionen ikke gennemføres i Danmark ?

Vurderinger og kommentarer til miljøministerens lovforslag om ændring af miljøoplysningsloven fremsat 28.oktober 2004.

Af Oluf Jørgensen, afdelingsforstander i informations-
og forvaltningsret, Danmarks Journalisthøjskole

Indhold:

Århuskonventionen

Hvor gælder reglerne?

Miljøoplysninger

Undtagelser fra indsigt

Aktindsigt i digital form

Korrekte og ajourførte miljøinformationer

Aktiv information via internettet

Tidsfrister og klageadgang

Betaling for information

Århuskonventionen

Århuskonventionen, der blev underskrevet i 1998, giver et unikt bidrag til at styrke demokratiet om miljøforhold. Ved konventionens ikrafttræden omtalte FNs generalsekretær Kofi Annan konventionen som den hidtil mest ambitiøse satsning i miljødemokrati¹.

Århuskonventionens krav til åbenhed går klart længere end offentlighedsloven på følgende punkter²:

- Nogle områder uden for den offentlige forvaltning skal være omfattet – og med krav om klageadgang
- Undtagelserne fra aktindsigt er snævrere
- Retten til indsigt gælder oplysninger uafhængigt af, om de er knyttet til et dokument eller en sag, og gælder fx oplysninger i databaser
- Aktindsigt skal gives i den form, ansøgeren foretrækker, herunder digital form
- Myndighederne skal sikre korrekte og ajourførte miljøinformationer
- Myndighederne skal informere aktivt bl.a. ved at sikre adgang til miljøinformation via internettet
- Domstole er også omfattet
- En absolut tidsfrist for udlevering af oplysninger.

Århuskonventionen er skabt i FN-regi³ og er senere fulgt op med flere initiativer. Der er bl.a. etableret et klageorgan med uafhængige eksperter, hvor borgere og ikke-statslige organisationer kan indbringe klager, når lande ikke sørger for korrekt implementering af konventionen⁴. Den unikke vide klageadgang er en logisk følge af, at Århuskonventionen har til formål at sikre offentlighedens rettigheder.

EU har taget en række initiativer på baggrund af Århuskonventionen⁵ og har med miljøinformationsdirektiv 2003/4/EF krævet, at medlemslandene gennemfører de rettigheder, Århuskonventionen giver offentligheden⁶.

En række lande, der ikke hidtil har ratificeret konventionen er nu i gang med at forberede det. Sverige, der i mange år har praktiseret et vidtgående offentlighedsprincip, har hidtil ikke ment, at Århuskonventionen stillede yderligere krav til offentlighed i Sverige. Men den nye udredning ”Århuskonventionen” fra det svenske Miljødepartement⁷ konkluderer, at nogle af konventionens krav går videre end gældende svenske regler, og foreslår derfor en ny svensk lov om miljøinformation.

Miljøministeriet i Danmark udgav før Århuskonferencen i 1998 en pjece om konventionen, hvor der bl.a. står, at den ”skal sikre adgang til oplysninger på elektroniske databaser og på Internettet”. Efterfølgende har der været påfaldende lidt opmærksomhed i Danmark om Århuskonventionen.

Ved lov 2000.447 blev loven om aktindsigt i miljøoplysninger (miljøoplysningsloven) revideret for at gennemføre Århuskonventionen, men man skal læse mere end grundigt på reglerne for at se, at det er sket.

Lovteknisk er miljøoplysningsloven blevet et af de allerværste eksempler på en ulæselig lovtekst. Lovreglerne er ikke formuleret i en læsbar og meningsfuld tekst, men består i stort omfang af henvisninger til §§ i offentlighedsloven. Et par steder i lovteksten er henvist til en konvention om adgang til oplysninger uden nogen præcisering af, hvad henvisningen indebærer. Læseren skal have mindst 3 tekster foran sig for at få mening. Der er end ikke foretaget en sammenskrivning af loven i form af en lovbekendtgørelse⁸ efter den omfattende ændring i 2000.

Nogle elementer fra Århuskonventionen kan findes ved granskning af de gældende danske lovtekster, men langt fra alle. Det aktuelle lovforslag L 60 om ændring af miljøoplysningsloven gør endnu et forsøg på baggrund af EU-direktivet fra 2003 om gennemførelse af Århuskonventionen⁹.

Væsentlige dele af Århuskonventionen og EU-direktivet bliver fortsat ikke gennemført med lovforslaget. På nogle punkter betyder lovforslaget fremskridt med hensyn til implementering af Århuskonventionen. Andre §-tekster i det nye forslag ser umiddelbart ud til at gennemføre konventionen og direktivet, men bliver udhulet med bemærkninger til lovforslaget. Lovteknisk vil loven med nye lapperier i lovforslaget blive endnu dårligere.

I det følgende omtales en række punkter, hvor lovforslaget ikke lever op til de juridiske forpligtelser, der

følger af Århuskonventionen og EU-direktivet.

Hvor gælder reglerne?

Århuskonventionen og EU-direktivet definerer anvendelsesområdet med brede kategorier for at sikre, at offentlighedens ret til miljøinformation ikke bliver påvirket af, om opgaverne udføres i offentligt, halvoftentligt eller privat regi.

Den danske miljøoplysningslov gælder dels for traditionelle offentlige forvaltninger, dels for andre organer, der har ”offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt offentlig kontrol” (§ 1 stk.2). Det betyder ifølge bemærkningerne til lovforslaget i 2000, at selskaber inden for forsyningsområderne såsom affald, trafik, energi, spildevand og vandforsyning, er omfattet. Broselskaberne og Ørestadselskabet er også. Det er ikke afgørende, om et selskab har monopol eller er i konkurrence.

Ifølge bemærkninger til lovforslaget i 2000 er virksomheder ikke omfattet, hvis de er rent privatejede, selvom de udfører opgaver for en offentlig myndighed fx den daglige drift af spildevandsanlæg¹⁰.

Den danske definition er for snæver sammenlignet med EU-direktivet, der omfatter enhver, der udøver ”offentlige administrative funktioner i henhold til national ret herunder konkrete opgaver, aktiviteter og tjenesteydelser i forbindelse med miljøet” og enhver, der udøver ”offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt offentlig kontrol”. Denne definition er ikke begrænset til halvoftentlige selskaber, der har opgaver på forsyningsområderne. Private virksomheder, der fx udfører driftsopgaver eller foretager undersøgelser og analyser for offentlige myndigheder er også omfattet.

Det er nødvendigt at ændre § 1 for at sikre, at virksomheder bliver omfattet, når de på vegne af det offentlige udfører konkrete opgaver, aktiviteter og tjenesteydelser i forbindelse med miljøet.

Miljøoplysningsloven tager kun udgangspunkt i to af de tre elementer i EU-direktivets definition af anvendelsesområdet (art. 2 stk.2). Det aktuelle forslag til ændring af miljøoplysningsloven (L 60) indeholder ingen ændringer i § 1.

Århuskonventionen og EU-direktivets definitioner af anvendelsesområdet er nye og kan give nogen tvivl. Det virker fx mærkeligt, at direktivet benytter overskriften ”offentlige myndigheder” til sin brede definition.

Det kan være nyttigt at se definitionen af anvendelsesområdet i sammenhæng med reglerens formål. Det fremgår af direktivets formålsbestemmelse, at offentligheden skal sikres adgang både til miljøoplysninger, der er i offentlige myndigheders besiddelse og til oplysninger, der opbevares af andre for myndighederne.

Oplysninger, der indsamles, bearbejdes og opbevares af private organer for det offentlige regning, skal klart være omfattet, uanset om disse private organer i øvrigt er omfattet af loven.

Kontrollen med miljøforhold foregår i stor udstrækning som egen kontrol på virksomheder. Mange oplysninger om egen kontrol, driftsuheld m.v. ligger i praksis kun hos virksomhederne, men de skal opbevare oplysningerne af hensyn til miljømyndighedens tilsyn. Det betyder formentlig, at oplysningerne skal være tilgængelige for offentligheden. Det må ikke være afgørende for offentligheden om tilsynsmyndigheden kræver, at alle oplysninger skal afleveres til myndigheden, eller om den kun kræver adgang, når den foretager tilsynsbesøg.

På denne baggrund er der gode grunde til at følge den norske miljøinformationslov, der giver offentligheden ret til miljøoplysninger hos alle virksomheder.

Miljøoplysninger

Miljøoplysningsloven bruger ”oplysninger” som nøglebegreb i stedet for ”dokumenter”, der er nøglebegreb i offentlighedsloven. Miljøoplysningsloven er hermed på linje med Århuskonventionen og EU-direktivet.

Med ”oplysninger” som nøglebegreb har offentligheden ret til miljøinformation uafhængigt af

dokumenter og sager. Retten til indsigt omfatter fx udtræk fra databaser med miljøoplysninger. Det er et stort problem for journalister og andre, der søger aktindsigt i databaser, at der er ikke gjort noget for at informere myndigheder om, hvad oplysningsbegrebet betyder for offentlighedens ret til indsigt.

Miljøoplysningsloven klargør hvilke oplysningstyper, der skal regnes for miljøoplysninger. Listen bliver tydeliggjort i lovforslagets ændring af § 3, der er på linje med EU-direktivet.

Mange myndigheder og organer, der typisk ikke regnes for miljømyndigheder, arbejder med miljøoplysninger i lovens forstand. Det gælder fx

- Fødevarerministeriet, der administrerer mange landbrugsordninger, der påvirker miljøet.
- Trafikministeriet, amtslige og kommunale trafikforvaltninger, der arbejder med trafikplanlægning og trafik, der påvirker støjniveauet, luftforurening m.v.
- Beredskabsmyndigheder, der har særlige opgaver i forbindelse med farlige virksomheder ex fyrværkerivirksomheder, er omfattet bl.a. med hensyn til krav til varsling af beboere om faremomenter.
- Forvaltninger, der har opgaver inden for forbrugerbeskyttelse og produktsikkerhed, er omfattet. Oplysninger om produkters indhold af giftstoffer og sikkerhed er relevante for forbrugere, der ønsker at vælge produkter, der giver de mindste risici for miljøbelastning og sundhedsskader. Oplysninger er også relevante for myndigheders produktvalg fx oplysninger om forskellige typer plastikrør, der anvendes i vandforsyningen.

Der er givetvis mange andre myndigheder, der arbejder med miljøoplysninger. Det daværende Arbejdsministerium og Boligministeriet mente ikke, at arbejdsmiljøforhold og indeklima i bygninger hører under miljøoplysningsloven (jf bemærkninger til L 170, 1999-2000, pkt 2.2). Det er tvivlsomt om disse opfattelser er holdbare.

Planlægning, programlægning og lovforberedelse i særlige udvalg, der nedsættes på tværs af ministerier eller andre myndigheder er også omfattet, når arbejdet vedrører miljøforhold fx strategier vedrørende klimaændringer.

Det er vigtigt at få klarhed over lovens anvendelsesområde og sørge for information til de talrige myndigheder og organer, der er omfattet. De fleste myndigheders kendskab til Århuskonventionen og miljøoplysningsloven er i dag forsvindende lille¹¹.

Undtagelser fra indsigt

Århuskonventionen stiller særlige krav til åbenhed for oplysninger om emissioner. Disse krav blev kun delvis gennemført ved ændringen af miljøoplysningsloven i 2000. § 2 stk.4 i den gældende lov betyder, at oplysninger om emissioner ikke kan undtages med henvisning til beskyttelse af forretningsforhold.

I øvrigt henviser miljøoplysningsloven til en række undtagelser i offentlighedsloven, der ikke lever op til Århuskonventionens krav om åbenhed. Det rettes der i nogen grad op på i det aktuelle lovforslag ved ændringer i § 2. Ifølge lovforslaget kan oplysninger om emissioner heller ikke undtages med henvisning til en række andre hensyn (end det allerede nævnte hensyn til beskyttelse af forretningsforhold).

Ifølge konventionens og direktivets minimumskrav til åbenhed om emissioner, må oplysninger ikke tilbageholdes med henvisning til myndighedens sagsbehandling. For at opfylde dette krav, skal lovforslaget justeres, så det fremgår, at oplysninger om emissioner heller ikke kan tilbageholdes som interne arbejdsdokumenter fx vurderinger af en forurenings konsekvenser. Det kræver, at offentlighedsloven § 7 bliver føjet til listen i lovforslagets § 2 stk.5.

Det er som tidligere nævnt meget svært at læse lovforslagets tekst på grund af talrige henvisninger til andre regler (offentlighedsloven og EU-direktivet). Til sammenligning - og gerne inspiration til klar lovformulering - kan nævnes, at den nye norske miljøinformationslov fastslår, at offentligheden **altid** skal have adgang til information om

- Helsen skadelig forurening eller forurening som kan forårsage alvorlig skade af miljøet
- Forholdsregler til at forhindre eller reducere sådanne forureninger
- Ulovlige indgreb i eller ulovlige skader på miljøet.

Offentlighedsloven har nogle generelt formulerede undtagelser for sager inden for strafferetsplejen, forberedelse af lovgivning indtil lovforslag fremsættes, interne arbejdsdokumenter m.v.

Ifølge lovforslagets § 2 stk.3 kan miljøoplysninger kun undtages efter konkrete vurderinger, og muligheder for undtagelse skal anvendes restriktivt af hensyn til offentlighedens interesser.

Med disse ændringer i miljøoplysningsloven bliver myndigheder forpligtet til at udlevere oplysninger, som i dag kan udleveres men uden den lovmæssige forpligtelse¹². Det betyder, at fx sagkyndige vurderinger om miljøforhold, der foretages internt i en myndighed, ikke kan hemmeligholdes blot med henvisning til undtagelsen for interne arbejdsdokumenter. Sagkyndige vurderinger, der indhentes til brug for ministermøder eller ved lovgivningsarbejde, kan heller ikke holdes fortrolige blot med henvisning til undtagelser i offentlighedsloven. Miljøoplysninger kan kun hemmeligholdes efter konkret vurdering, og kun hvis hemmeligholdelsen har afgørende betydning for beskyttelsen af væsentlige, saglige hensyn.

Samspillet mellem persondataloven og offentlighedsregler giver anledning til nogen tvivl. EU-direktivet om Århuskonventionen betyder, at persondatalovens regler ikke gælder fuldt ud, når personoplysninger indgår i miljøsager fx oplysninger om strafbare forhold. De juridiske forpligtelser til åbenhed om miljøforhold betyder tværtimod, at oplysninger typisk skal udleveres¹³.

Det vil være nyttigt, om disse og andre konsekvenser bliver fremstillet klart i en vejledning til myndighederne.

Lovforslaget om ændring af miljøoplysningsloven opretholder den generelle undtagelse for sager inden for strafferetsplejen. Den betyder, at miljøsager, der er anmeldt til politiet, kan hemmeligholdes¹⁴. Hvis sagerne henlægges af politiet eller afgøres med et bødeforelæg kan sagerne forblive hemmelige.

Denne retstilstand, der giver en særlig begrænsning i offentligheden om de alvorligste miljøsager, er i klar strid med Århuskonventionen og EU-direktivet. Der er kun mulighed for undtagelser, når de er nødvendige af hensyn til efterforskningen.

Retstilstanden er også meget uhensigtsmæssig, fordi det er netop vigtigt med offentlighed om straffesager og sanktioner for at kunne påvirke miljøadfærden i den rigtige retning¹⁵. Bemærk at offentligheden ifølge den norske miljøinformationslov, der er citeret oven for, altid har ret til oplysninger om ulovligheder.

Der er i de senere årtier fastsat mange begrænsninger i offentlighedsprincippet i Danmark¹⁶. Kravene til åbenhed om miljøforhold gør det nødvendigt at foretage en kritisk gennemgang af undtagelser i særregler.

Som eksempler på særregler, der ikke lever op til Århuskonventionen og EU-direktivet kan nævnes elforsyningslovens generelle formulering om ”fortrolighed om kommercielle oplysninger”¹⁷. Den generelle undtagelse fra offentlighed i loven om produktsikkerhed er heller ikke holdbar. Århuskonventionen og EU-direktivet omfatter også oplysninger om genetisk modificerede organismer, og bekendtgørelsen om registret for genteknologi må revideres for at leve op til de nye principper om åbenhed¹⁸.

Aktindsigt i digital form

Det aktuelle forslag til ændring af miljøoplysningsloven fastsætter i § 4, stk.2, at indsigt som hovedregel skal gives i ”den form eller det format, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker”.

Formuleringen er på linje med Århuskonventionen og EU-direktivet. Det afgørende nye er, at ansøgeren, der ønsker aktindsigt i elektronisk form får ret til at få oplysningerne i denne form. Det skal tilstræbes at håndtere oplysningerne elektronisk, så aktindsigt i denne form faktisk bliver muligt. Det er bl.a. dette krav, der gør, at den svenske udredning fra 2004 konkluderer, at de gældende svenske regler ikke lever op til Århuskonventionen.

De gældende regler i miljøoplysningsloven giver – i modsætning til offentlighedsloven - ansøgerne ret til at få oplysninger i elektronisk form¹⁹, men mange myndigheder har ikke været klar over det.

I bemærkningerne til det aktuelle danske lovforslag står, at ”efter gældende regler overlades det som udgangspunkt til myndighederne at bestemme, om aktindsigten skal gennemføres ved, at der udleveres en kopi af oplysningerne, eller ved at der gives aktindsigt ved et gennemsyn på stedet”. Der står intet om elektronisk kopi, og bemærkningerne giver nærmest indtryk af, at vi er tilbage ved den teknologi, der var

kendt, da offentlighedsloven blev skrevet for 20 år siden. Denne uklarhed må der rådes bod på inden lovens vedtagelse, så det bliver klart for myndigheder og borgere, at loven giver ret til indsigt i elektronisk form, når det ønskes og faktisk er muligt.

Hvis oplysningerne allerede er gjort tilgængelige på nettet, kan myndighederne efter lovforslaget blot henvise hertil og dermed undgå merarbejde som følge af anmodninger om indsigt. På dette punkt er lovforslaget i overensstemmelse med konvention og direktiv.

Korrekte og ajourførte miljøinformationer

Ifølge lovforslaget skal myndigheder og andre organer, der er omfattet af loven ”så vidt muligt sikre, at alle oplysninger, der indsamles af eller for dem, er ajourførte, nøjagtige og sammenlignelige” (ny § 4 b).

Lovforslagets formulering betyder, at der ikke stilles krav til myndigheder om at sikre indsamling af miljøinformation. Der stilles kun krav, til ”oplysninger, der indsamles”.

Århuskonventionen og EU-direktivet indeholder desuden krav om, at der med jævne mellemrum udgives rapporter (nationale, regionale og lokale) om miljøets tilstand og at disse rapporter skal indeholde oplysninger om miljøkvaliteten og belastninger af miljøet. Disse krav om rapportering er ikke med i lovforslaget.

Århuskonventionen og EU-direktivet stiller store krav om formidling af miljøoplysninger. For at leve op til intentionerne om miljødemokrati må vigtige oplysninger formidles ikke blot i en nøjagtig form, men også på en forståelig måde. Det kan være nyttigt at få understreget i lov og/eller vejledning, at der ved vigtige oplysninger i det mindste bør udformes et resumé i et ikke-teknisk sprog.

Ifølge lovforslaget stilles visse krav om åbenhed om metoder ved måling, prøveudtagning, behandling af prøver og analyser. Disse krav til åbenhed om metoder er kun relateret til oplysninger om udslip i miljøet og svarer til minimumskravene i EU-direktivet.

Krav til åbenhed om metoder er også vigtige ved andre former for miljøinformation. For den demokratiske debat om lovgivning, planer og politikker er det fx meget væsentligt med åbenhed om de metoder, der er anvendt ved økonomiske analyser. Det kan sikres ved at tilføje en henvisning til § 3 stk.1 nr. 5 i lovforslagets § 4 b stk.2.

Metodeoffentlighed giver mulighed for faglig debat og kan stimulere den faglige kvalitet i arbejdet. Det gælder generelt, og der er derfor meget gode grunde til at lave en henvisning til hele § 3 i lovforslaget § 4 b stk.2.

Aktiv information via internettet

Ifølge lovforslaget skal myndighederne m.v. ”ordne de miljøoplysninger, som er relevante for deres funktioner, og som de er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, på en sådan måde, at de aktivt og systematisk kan formidles, herunder navnlig i elektronisk form, til offentligheden” (ny § 5 b). Ifølge lovforslagets bemærkninger svarer disse krav blot til de almindelige principper om, at myndigheder skal journalisere og arkivere.

Lovforslaget indeholder ikke regler, der sikrer gennemførelse af de nye krav, der følger af Århuskonventionen og EU-direktivet. Her kræves det, at myndigheder bliver pålagt at organisere miljøinformation, så den aktivt og systematisk kan spredes til offentligheden. Disse krav betyder, at myndigheder skal udnytte informationsteknologiens muligheder til at praktisere åbenhed om miljøforhold.

Det nævnes i lovforslagets bemærkninger, at EU-direktivet kræver, at oplysninger i stigende grad findes i elektroniske databaser, der er let tilgængelige for offentligheden, og at myndighederne er forpligtet til aktivt at formidle en række oplysninger.

Lovforslaget indeholder en bemyndigelse til ministeren, men uden sikkerhed for gennemførelse af de krav i Århuskonventionen og EU-direktivet, der for alvor peger fremad mod udvikling af demokratiet om miljøforhold. Tværtimod nævnes det i bemærkningerne, at bemyndigelsen ”tænkes anvendt således, at

der vil blive taget udgangspunkt i den teknologi, som til enhver tid almindeligvis anvendes af myndighederne ved elektroniske formidlingsopgaver". Med denne formulering glider bemærkningerne uden om kravene til at anvende elektroniske former og formater, der er let tilgængelige for offentligheden.

Det er meget vigtigt, at realisere de fordele, som aktiv, elektronisk formidling af oplysninger til offentligheden, kan betyde for demokratiet. Der kan samtidigt være økonomiske fordele ved at studerende, journalister, forskere, organisationer og private virksomheder får umiddelbar adgang til data, som offentlige myndigheder hidtil har haft monopol på. Dermed bliver der muligheder for nyttiggørelse af informationer, der møjsommeligt er indsamlet. Samtidig kan myndigheder undgå merarbejde med aktindsigt, når oplysninger allerede er gjort tilgængelige via internettet.

Lovforslaget sikrer ikke opfyldelse af Århuskonventionens og EU-direktivets minimumskrav til aktiv information, der gælder²⁰:

- Retsregler, politikker, planer, programmer, tilladelser og miljøaftaler
- Rapporter om miljøets tilstand og data eller oversigter over data
- Miljøkonsekvens- og risikovurderinger om tilstanden i følgende miljøelementer: luft, atmosfære, vand, jord, landskaber, naturområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, genetisk modificerede organismer og vekselvirkningen mellem disse elementer.

Konventionen og direktivet kræver endvidere, at offentlige myndigheder ved "overhængende trussel mod menneskers sundhed eller mod miljøet" ... "straks og uden ophold" skal udsende alle oplysninger, de er i besiddelse af". Informationspligten skal give befolkningen muligheder til at træffe forholdsregler, der kan forhindre eller begrænse følgerne. Dette krav om aktiv information, der i nogle tilfælde kan være livsvigtigt, opfyldes heller ikke i det danske lovforslag.

Det vil også være oplagt at indarbejde de informationskrav, der følger af allerede underskrevne opfølgninger på Århuskonventionen. Det gælder protokollen om offentliggørelse af oplysninger om forureningskilder og overførsler af forurening. Denne protokol stiller krav om aktiv offentliggørelse af oplysninger om virksomheder m.v., der forurener²¹.

Tidsfrister og klageadgang

Det er vigtigt for den demokratiske kontrol, at myndigheder er hurtige, når de får anmodninger om indsigt. Hurtig ekspedition er afgørende for mediernes mulighed for at sikre dokumentation om aktuelle sager.

Den gældende miljøoplysningslov § 4, stk.1 henviser til offentlighedsloven der stiller krav om, at myndigheder træffer afgørelse "snarest" – det vil sige helst samme dag eller dagen efter, anmodningen er modtaget. Senest 10 dage efter anmodningen skal myndigheden give besked, enten i form af aktindsigt, et begrundet afslag eller undtagelsesvis en begrundet meddelelse om, at særlige forhold har betydet en forsinkelse og hvornår der kan ventes besked. Miljøoplysningsloven supplerer med en absolut tidsfrist på normalt en måned dog to måneder ved særlig komplekse sager.

Disse regler videreføres, og i lovforslaget tilføjes, at der ved behandlingen af aktindsigt skal tages hensyn en eventuel tidsfrist, som er angivet af ansøgeren (ny § 4 stk.3). Denne nye formulering skal præciseres, hvis den skal styrke kravet om hurtig behandling. Bemærkningerne indeholder intet om, at mediernes behov for dokumentation i aktuelle sager stiller særlige krav om hurtig behandling jf. Folketingets Ombudsmand og Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven.

I praksis bliver behandling af aktindsigt ofte trukket i langdrag bl.a. med henvisning til, at anmodningen om aktindsigt er sendt til hørings hos en virksomhed eller anden myndighed. Det er vigtigt at præcisere, at krav til hurtighed ikke må omgås fx ved høringer.

EU-direktivet stiller krav om, at medlemslande sikrer en hurtig adgang til at få efterprøvet afslag om indsigt enten ved en offentlig myndighed eller ved et ved lov oprettet uafhængigt og upartisk organ.

I Danmark findes klageinstanser i forhold til mange myndigheders afgørelser om aktindsigt, men klageinstanserne lever typisk ikke op til kravet om hurtighed. Der er ikke klagemuligheder ved afslag på

aktindsigt fra ministerier, råd og nævn. Folketingets Ombudsmand har stor betydning for kontrollen med myndighedernes efterlevelse af offentlighedsreglerne, men Folketingets Ombudsmand er ikke en klageinstans og kan i øvrigt ikke leve op til det krav om hurtighed, der stilles i direktivet.

Betaling for information

Lovforslaget indeholder en ny bestemmelse om, at der ikke kan kræves betaling for adgang til registre eller oversigter (§ 5 stk.3). Det fremgår af bemærkningerne, at der ikke er tale om en ændring, da bestemmelsen kun handler om gennemsyn eller evt. adgang til at se i elektroniske oversigter. Med hensyn til udlevering af kopier fastholdes de gældende regler (§ 5 stk.1 og 2).

Miljøministeriet og Trafikministeriet har på grundlag af miljøoplysningsloven § 5 stk.2 fastsat betalingsregler for elektronisk dataindsigt. På andre ministeriers områder er der i dag ikke mulighed for at stille krav om betaling for elektronisk dataindsigt i miljøoplysninger²².

Ifølge Århuskonventionen og EU-direktivet skal betalingskrav holdes inden for "rimelige beløb" og skal fremgå af lister over takster med retningslinjer for anvendelsen. Betalingskrav må ikke blokere for offentlighed om miljøforhold, og som nævnt i FNs guide for implementering af Århuskonventionen kan medlemslande fastsætte retningslinjer om, at der ikke kræves betaling for elektronisk videregivelse eller for ikke-kommerciel brug af data²³.

Lovforslaget om ændring af miljøoplysningsloven indeholder intet om det vigtige spørgsmål om betaling for udtræk fra elektroniske databaser. I praksis er miljøjournalister og Center for Analytisk Journalistik (DICAR) blevet mødt med eksorbitante betalingskrav²⁴. Sådanne betalingskrav er bl.a. begrundet med, at virksomheder, der varetager databehandlingen, kræver de høje beløb for at levere udtræk. Tilsyneladende har nogle offentlige myndigheder ved driftsmæssig outsourcing af IT-løsninger indgået kontrakter, der giver databehandlingsfirmaer mulighed for at stille eksorbitante krav ved ekstraydelser. Tilsyneladende har disse myndigheder ikke forestillet sig, at hverken de selv, politikerne eller offentligheden kunne få brug for dataudtræk til at analysere effekterne af myndighedernes arbejde. Andre myndigheder har fundet ud af, hvordan det kan gøres fx Nordjyllands og Viborg amter.

Det er besynderligt, at mange offentlige it-systemer fortsat ikke er gearet til at lave særlige udtræk af oplysninger. Hvis der ikke rettes op på disse forhold, vil danske myndigheder få meget store omkostninger, når de skal leve op til bl.a. Århuskonventionen og EU-direktivets krav om åbenhed²⁵.

Århuskonventionen og EU-direktivet stiller krav om, at myndighedernes it-systemer indrettes, så de bliver let tilgængelige. Det betyder, at eventuelle betalingskrav kan tage hensyn til udgifter, der under normale, fornuftige omstændigheder vil være forbundet med elektroniske udtræk fra databaser. Ekstra omkostninger kan ikke læsses over på borgere, journalister og organisationer, der ønsker indsigt, hvis omkostningerne skyldes, at myndigheder har indrettet deres elektroniske systemer eller indgået kontrakter uden at sikre nemme muligheder for indsigt.

Det må være et standardkrav, at offentlige it-systemer fremover er indrettet, så de uden ekstra omkostninger kan levere udtræk både til løsningen af den offentlige forvaltnings kerneopgaver og til offentligheden, der ønsker indsigt i miljøforhold og i myndigheders indsats²⁶.

Århuskonventionen har siden 1998 stillet disse krav for at styrke den demokratiske indsigt i miljøforhold. Det er på tide, at Århuskonventionen bliver gennemført i Danmark.

- 1 Udtalelsen findes på Århuskonventionens website: www.unece.org/env/pp. Her findes i øvrigt oplysninger om ratifikationer, implementering og opfølgning.
- 2 Århuskonventionen med svar på typiske spørgsmål findes på www.mediejura.dk under emnet aktindsigt – delemnet miljøoplysninger.
- 3 "Economic Commission for Europa" (UNECE). Den blev åbnet for undertegning ved en miljøministerkonference i Århus 25.juni 1998 og trådte i kraft den 30.oktober 2001. UNECA har udgivet "The Aarhus Convention - An Implementation Guide", Geneva 2000.
- 4 Klagekomitéens første formand er Veit Koester fra Danmark.
- 5 Se EU-website om Århuskonventionen: <http://europa.eu.int/comm/environment/aarhus>.
- 6 Århuskonvention og EU-direktivet er ikke helt sammenfaldende. På enkelte punkter går direktivet videre end konventionen, mens det omvendte er tilfældet på andre punkter. Danmark er juridisk forpligtet til både at gennemføre Århuskonventionen og EU-direktivet.
- 7 "Århuskonventionen" (Ds 2004:29) findes på websitet: www.regeringen.se/sb/d/108/a/29429.
- 8 Den gældende lov i sammenhængende tekst kan læses i lovsamlingen "Medier – love og regler" (Forlaget Ajour, Danmarks Journalisthøjskole) eller på www.mediejura.dk.
- 9 Forslag til lov om ændring af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. (Gennemførelse af direktiv 2003/4/EF om Århus-konventionen) fremsat af miljøminister Connie Hedegaard den 28.oktober 2004.
- 10 Jf. bemærkninger til § 1 L 170, 1999-2000.
- 11 Solidt kendskab til reglerne fremlægges i "Redegørelse om videregivelse af masseoplysninger til private efter offentlighedsloven, persondataloven og lov om aktindsigt i miljøoplysninger", Fødevareministeriets "juridiske erfa-gruppe", juli 2004.
- 12 Ifølge bemærkningerne til lovforslaget svarer det til gældende danske regler og praksis, men det er ikke korrekt. Der er forskel på meroffentlighedsprincippet og de krav, der følger af ændringsforslaget.
- 13 Det er ikke nødvendigt at ændre persondataloven, da § 6 stk.1 nr.3 henviser til "retlige forpligtelser" og videregivelse om strafbare forhold kan ifølge § 8 stk.2 nr.3 ske, når den er "påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe" eller ifølge § 8 stk.6 jf § 7 stk.2 nr.4. EU-direktivet om Århuskonventionen går forud for persondatadirektivet 1995/46/EF, fordi det dels er yngre dels giver særlige regler for miljøområdet.
- 14 Jf henvisningen i lovforslaget § 2 stk.3 til offentlighedsloven § 2 stk.1, 1.pkt.
- 15 Persondataloven § 8 stk.2 nr. 3 sikrer, at videregivelse kan ske, når myndigheden er forpligtet til at give offentligheden indsigt. Offentliggørelse vil typisk også være berettiget efter afvejningsreglen i persondataloven § 8 stk.2 nr.2. Miljøovertrædelser handler ikke om private forhold og beskyttelsesinteressen er derfor lille. Omvendt er offentlighedens interesse stor, og som nævnt har tilsynsmyndighederne desuden interesser i at informere om straffesanktioner i miljøsager for at påvirke miljøadfærden.
- 16 Redegørelsen "Ændringer i offentlighedens ret til indsigt 1985 – 2002" af Oluf Jørgensen er tilgængelig på www.mediejura.dk.
- 17 Lovbekendtgørelse 2001.767, § 28 stk.2.
- 18 Bekendtgørelse 1987.579.
- 19 Se "Redegørelse om videregivelse af masseoplysninger til private efter offentlighedsloven, persondataloven og lov om aktindsigt i miljøoplysninger", Fødevareministeriets "juridiske erfa-gruppe", juli 2004.
- 20 Jf konventionens art. 5.3 og direktivets art.7, stk.2. Den aktive information skal omfatte miljøinformation, der er indsamlet efter 14.februar 2003 (direktivets publicering).
- 21 Protokollen om "Pollutant Release og Transfer Registers" blev underskrevet bl.a. af Danmark ved miljøministermødet i Kiev den 21.maj 2002.
- 22 Se "Redegørelse om videregivelse af masseoplysninger til private efter offentlighedsloven, persondataloven og lov om aktindsigt i miljøoplysninger", Fødevareministeriets juridiske "erfa-gruppe", juli 2004, side 17 f.
- 23 "The Aarhus Convention - An Implementation Guide", UNECA, Geneva 2000, side 65 f.
- 24 Betalingskrav er dokumenteret på www.mediejura.dk under "bøvl med offentlighed".
- 25 EU-direktivet 2003/98/EF om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer stiller generelle krav, der snart skal være implementeret.

26 Se "Almenhedens ret til data", af Nils Mulvad og Frode Frederiksen, Lov & Ret, oktober 2004.

Artiklen kan også læses på www.mediejura.dk.

Se endvidere "Redegørelse om videregivelse af masseoplysninger til private efter offentlighedsloven, persondataloven og lov om aktindsigt i miljøoplysninger", Fødevareministeriets juridiske "erfa-gruppe", juli 2004, afsnit 3.3 om udfordringer og fremtidsmuligheder.