

Bemærkninger til forslaget

Offentlighedslovens regler om almindelig offentlighed (aktindsigt for enhver) tjener to hovedformål: 1) Offentlighed er med til at skabe og vedligeholde interessen for offentlige anliggender og give bedre mulighed for at diskutere og tage stilling, og 2) offentlighed giver borgerne mulighed for at kontrollere forvaltningens oplysninger, erklæringer, afgørelser m.v.

Kort sagt: Folkestyret og de folkevalgte politiske ansvar forudsætter offentlighed.

Offentlighedsloven gælder som udgangspunkt for »den offentlige forvaltning«. Dette begreb er i lovens forstand udtryk for en organisatorisk afgrænsning. Offentlig forvaltning er en bestemt type myndigheder: stat, amtskommuner, kommuner, diverse råd og nævn, samt pr. tradition enkelte andre (Danmarks Radio, Nationalbanken m.v.).

Ved lovændringen i 1985 blev kommunale fællesskaber ifølge bemærkningerne opfattet som offentlig forvaltning. Kommunale fællesskaber er i lovens forstand selskaber, som får overdraget kompetence fra de tilsluttede kommuner og skal godkendes af tilsynsrådet.

Det fremgår ligeledes af bemærkningerne til lovændringen i 1985, at selvejende institutioner, foreninger m.v. anses for offentlig forvaltning, hvis de »udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og dermed er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol«. Det betyder, at f.eks. selvejende institutioner, der driver plejehjem, daginstitutioner m.v. efter driftsoverenskomst med en kommune, er undergivet reglerne om offentlighed.

De store forsyningsvirksomheder inden for el, naturgas og varme blev omfattet af offentlighedsloven i 1985 ved særlig bestemmelse i § 1, stk. 2.

I øvrigt falder selskaber uden for offentlighedsreglerne, uanset om de helt eller delvis drives for offentlige midler (eller med offentlige garantier for lån), uanset opgavernes karakter, uanset om et selskab er oprettet af stat eller kommuner, og uanset graden af offentlig indflydelse. F.eks. er Københavns Lufthavn, Kommunekemi, Tele Danmark-koncernen, Kommunernes Landsforening, Amtrådsforeningen og andre

magtfulde organisationer uden for offentlighedsreglerne.

Der er en øget tendens til at anvende selskabsformer til at varetage offentlige opgaver. Fra de seneste år kan som markante eksempler nævnes, at opgaverne som byherre for de store bro- og tunnelprojekter ved Storebælt og Øresund er henlagt til et holdingaktieselskab og datterselskaber, og at en omfattende byudviklingsopgave ved København er henlagt til Ørestadsselskabet I/S og datterselskaber.

På det kommunale plan må det forventes at bl.a. de nye erhvervspolitiske love (om deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter henholdsvis samarbejde med aktieselskaber m.v.) vil føre til nye selskabsdannelser.

Både offentlighedsloven og forvaltningsloven indeholder en bemyndigelse til, at vedkommende minister kan bestemme, at selskaber m.v. skal omfattes af reglerne, forudsat at 1) udgifterne overvejende dækkes af offentlige midler eller 2) de ved lov eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens eller en kommunes vegne. Bemyndigelserne er sjældent (om nogen sinde) anvendt. I øvrigt vil de fleste af ovennævnte selskaber hverken kunne passe til det ene eller det andet kriterium.

Det må konstateres, at offentlighedsreglerne faktisk bliver udhulet, når væsentlige samfundsmæssige opgaver bliver henlagt til halvoffentlige selskaber.

Ændringen af offentlighedslovens anvendelsesområder må udformes sådan, at opgavernes indhold får større betydning end organisationsformen. Opgaver, som er rent forretningsmæssige, skal ikke omfattes. Men omvendt må opgaver, hvor der lægges vægt på bredere samfundsmæssige formål og politisk styrbarhed, omfattes af offentlighedsreglerne. Disse regler giver mulighed for nødvendige konkrete undtagelser på grund af forretningsmæssige hensyn.

Det er diskutabelt, om det er rigtigt at anvende selskabsformer til opgaver, hvor samfundsmæssige og politiske hensyn er åbenbare. Men det må konstateres, at det faktisk sker. Det er derfor blevet nødvendigt at udvide offentlighedslovens anvendelsesområde for at sikre offentlighedens adgang til aktindsigt.