

frem i en lovgivningsproces og gerne så tidligt som muligt. Det er ikke mindst vigtigt for Folketinget, at forskellige oplysninger og vurderinger kommer frem så tidligt som muligt. Det er derfor på tide at ophæve den generelt formulerede undtagelse i offentlighedsloven for sager om lovgivning, der gælder, indtil lovforslag er fremsat for Folketinget. Indtil dette tidspunkt giver bestemmelsen faktisk mulighed for at undtage f.eks. betænkninger og andre sagkyndige udtalelser, synspunkter fra interesseorganisationer f.eks. Kommunernes Landsforening m.fl. Om denne undtagelse har professor Lars Nordskov Nielsen anført, at den »er i hvert fald ikke godt stemmende med ellers anerkendte demokratiske forestillinger om værdien af offentlig information og debat som grundlag for væsentlige politiske beslutninger« (Juristen, maj 1992).

7. Den nugældende offentlighedslov omfatter større selskaber m.v., jf. § 1, stk. 2. Borgere, der ikke er tilfredse med disse selskabers forvaltning af offentlighedslovens regler, er for hovedparten af de nævnte selskabers vedkommende henvist til at rejse sag ved domstolene, idet der ikke findes nogen administrativ klageadgang. Det tager meget lang tid at få behandlet en sag ved domstolene, og der er således grund til at indføre en administrativ klageadgang, som både kan gælde for de nævnte selskaber og for de øvrige halvoffentlige organer, som foreslås omfattet af offentlighedsloven.

Det foreslås, at Indenrigsministeriet bliver klageorgan for disse klagesager. Baggrunden er, at det er hensigtsmæssigt at samle disse klagesager ét sted, at de fleste halvoffentlige organer har tilknytning til kommunerne, og at Indenrigsministeriet som øverste tilsynsmyndighed for kommunerne har faglig ekspertise med hensyn til legalitetskontrol.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Mange opgaver, der tidligere blev varetaget af staten eller kommuner, er i de senere år overladt til halvoffentlige selskaber, fonde m.v., som ikke er omfattet af loven om offentlighed i forvaltningen. Tendensen til at placere opgaver i organisatoriske rammer uden for den offentlige forvaltning ser ud til at fortsætte.

Det er ikke acceptabelt, at offentlighedsloven kan sættes ud af spillet blot som følge af organisatoriske ændringer, der indebærer, at en opgave henlægges til et organ, der formelt ikke er offentlig forvaltning,

men hvor den bestemmende indflydelse fortsat er hos et eller flere offentlige organer.

Bestemmende indflydelse til en eller flere offentlige myndigheder betyder, at der er mulighed for direkte eller indirekte styring fra en eller flere ministre eller kommunalbestyrelser. Det anføres f.eks. i rapporten »Erfaringer med statslige aktieselskaber« (november 1993), at »vedkommende ministre har instruktionsbeføjelser over for statsansatte, der varetager bestyrelsesposter i statslige aktieselskaber i kraft af statens stemmer på en generalforsamling.« Når en kommunalbestyrelse har overladt kommunale opgaver til et selskab, fond m.v., kan kommunalbestyrelsen ifølge den kommunale styrelseslovs § 68 a meddele instrukser til bestyrelsesmedlemmer, den har udpeget. En enkelt kommunalbestyrelse må ifølge den kommunale styrelseslov ikke udpege et flertal af medlemmerne i en sådan bestyrelse, men ved et samarbejde, hvor flere kommuner indgår, kan et flertal være kommunalt udpegede.

Det kan forekomme tilfældigt, at et såkaldt kommunalt fællesskab er omfattet af offentlighedsloven, mens et andet selskab ikke er omfattet, selv om det har driftsoverenskomst med kommuner og et flertal af bestyrelsesmedlemmerne er kommunalt udpegede. Det kan også forekomme tilfældigt, at selvejende institutioner, der har driftsoverenskomst med en kommune på bistandslovens område, generelt er omfattet af offentlighedsloven, mens selvejende institutioner med driftsoverenskomster på andre områder ofte ikke er omfattet.

I det omfang et dokument vedrørende et halvoffentligt organ er til stede i et ministerium eller en kommune, vil det være omfattet af offentlighedsloven, men det dækker ikke altid behovet for offentlighed. Det kan være mere eller mindre tilfældigt, om vigtige dokumenter kun er til stede i det halvoffentlige organ eller de også findes hos ministeriet eller kommunen.

Der er gode grunde til at få fastlagt offentlighedslovens anvendelsesområde, således at offentlighedens ret til indblik ikke kan sættes ud af kraft ved formelle ændringer af organisatoriske forhold. Det afgørende skal ifølge lovforslaget være, om offentlige myndigheder har bestemmende indflydelse, uanset om aktiviteten foregår i traditionelt offentligt regi eller i halvoffentligt regi.

Den eksisterende lov anvender begrebet forvaltningsmyndighed om de forvaltninger, institutioner, selskaber m.v., der er omfattet af loven. I lovforslaget videreføres dette begreb om de organer, loven omfatter.

Offentlighedslovens almindelige undtagelser bety-