

Reform rykker ved retssikkerhed

**Barrierer fjernes
og aktindsigt begrænses**

>

Samtykke bureaukratisk

>

**Retssikkerhedsbeskyttelse
på vej i gal retning**

>

Kommunalreformen rejser et grundlæggende spørgsmål: Bliver der mere eller mindre retssikkerhed? En række lovforslag har til hensigt at fjerne "uhensigtsmæssige og unødvendige barrierer" for den offentlige forvaltning. Det får konsekvenser for borgernes ret til aktindsigt i egne sager og for pressens indsigt i sager, som har offentlighedens interesse.

Opretter kommuner fx borgerservicecentre efter den nye lov, kan sagsbehandlerne udveksle flere oplysninger end i dag uden at indhente borgernes samtykke, bl.a. for at undgå unødigt bureaukrati, lyder argumentet fra indenrigsministeren. Tre retssikkerhedseksperter ser kommunalreformens lovforslag som en – helt unødvendig – udvikling i den gale retning.

Dette Fra rådet til tinget er skrevet på baggrund af Teknologirådets høring for Retsudvalget om retssikkerhedsmæssige konsekvenser af kommunalreformen. Høringen fandt sted 3. maj.

Regeringen mener ikke, at kommunalreformen forringer borgernes retssikkerhed. Det mener flere fremtrædende jurister derimod. Enkelte mener endda, at nogle af regeringens lovforslag muligvis er på kanten til at krænke menneskerettighederne, og både politikere og jurister spørger, om det overhovedet er nødvendigt at sænke niveauet for at få projektet til at fungere effektivt.

Oluf Jørgensen hører til dem, der mener, at regeringens lovforslag trækker niveauet ned. Borgernes ret til aktindsigt begrænses på flere områder, og det er helt unødvendigt, mener Jørgensen, der er afdelingsforstander i forvaltningsret og informationsret på Danmarks Journalisthøjskole. Han peger for eksempel på, at offentligt ansattes partsrettigheder – retten til aktindsigt og begrundelse – tilsidesættes, når de skal overføres til andre arbejdspladser. "Jeg troede ikke mine egne øjne, da jeg opdagede, at forvaltningslovens partsrettigheder bliver ophævet," siger Oluf Jørgensen. "Det er et tilbageskridt på 50 år, og når jeg nævner 50 år, er det fordi, vi for nylig fejrede Folketingets Ombudsmands 50 års fødselsdag. Netop partsrettigheder var jo noget, ombudsmanden tidligt begyndte at udvikle, inden principperne blev skrevet ind i forvaltningsloven i midten af 80'erne."

Ifølge Oluf Jørgensen indeholder regeringens lovforslag en række begrænsninger i retten til aktindsigt, som hverken er naturlige eller nødvendige følger af kommunalreformen. Flere forslag afviger fra gældende principper i offentlighedsloven og forvaltningsloven med den konsekvens, at for eksempel borgernes ret til aktindsigt i egne sager og pressens ret til aktindsigt i sager af generel betydning for offentligheden bliver svækket.

"Regeringen begrundede begrænsningerne med, at det er en vanskelig proces at gennemføre kommunalreformen. Man vil meget gerne undgå alt det bøvl med offentlighed og kritik. Ud fra en effektivitets-tankegang, kan jeg godt forstå ønsket, men det er en kortsigtet betragtning, for kritikken kommer frem før eller siden og kan skabe endnu flere problemer. Det er for eksempel nærliggende at forestille sig, at offentligt ansatte vil blive utilfredse og demotiverede, hvis de placeres i stillinger mod deres ønsker," siger Oluf Jørgensen.

Regeringen holder sig på måtten

I øjeblikket fastslår forvaltningsloven, at myndighederne i ansøgningssager, der er sager, som borgeren selv starter, som hovedregel skal indhente borgerens samtykke, når oplysninger indhentes fra andre forvaltninger eller

en anden del af forvaltningen. Men i borgerservicecentrene, som er en hjørnesten i kommunalreformen, skal persondata om borgerne kunne flyde frit mellem centret og kommunens centrale forvaltning, dermed udvides området for videregivelse af oplysninger. En unødvendig undtagelse, mener Peter Blume, professor dr.jur. og specialist i persondata-beskyttelse. Han så gerne, at reglerne om samtykke blev opretholdt eller endda udvidet, så de omfattede alle oplysninger, således at borgernes retsstilling blev forbedret.

På dette område får kommunalreformen ikke dramatiske konsekvenser, forklarer han, hans bekymring kredser mere om symbolværdien: man rykker lidt på niveauet, så man næste gang kan rykke lidt mere i samme negative retning. Et glidebane-argument, erkender Blume, det behøver ikke nødvendigvis gå sådan, ikke desto mindre er det netop i den slags tilfælde, at man kan bruge argumentet, påpeger han og henviser til et eksempel på et helt andet område, nemlig dna-registret, hvor mulighederne for at registrere sigtede – det vil sige ikke-dømte personer – udvides. Tiden de kan stå i registret udvides til 80 år mod de nuværende 70 år. Et skridt i den gale retning, mener Blume.

Samme bekymring deler Anne Baastrup (SF). På høringen om kommunalreformens retssikkerhedsmæssige konsekvenser i begyndelsen af maj undrede hun sig over, hvorfor retssikkerhed gennemgående opfattes som barrierer af både regeringen og i Kommunernes Landsforening. Hun opfatter lovforslaget om kommunale borgerservicecentre som et forsøg på at hindre den enkelte borger i at opretholde beskyttelse mod offentlige myndigheder.

"Og nu har det taget os 20 år at få kommunerne til at forstå, at vi har fået en offentlighedslov og en forvaltningslov," sagde Anne Baastrup.

Mest bekymret er Birgitte Kofod Olsen, afdelingsleder på Institut for Menneskerettigheder, hun vurderer, at borgerens ret til at bestemme over personlige oplysninger bliver reduceret med risiko for, at menneskerettighederne krænkes. Peter Blume derimod anser det ikke for sandsynligt, at forslagene krænker hverken danske eller internationale regler. "Man har efter min opfattelse holdt sig på måtten," siger han.

Retssikkerhed dyrt og besværligt

Reglerne om aktindsigt gælder ikke, når det drejer sig om myndighedernes interne dokumenter. Kommunesammenlægningerne udvider dette interne rum. Det samme sker, når amtslige opgaver overføres til kommunerne. Desuden betyder lovforslagene, at undtagel-

sen om interne arbejdsdokumenter frem over også omfatter dokumenter, der udveksles mellem borgerservicecentrene og andre myndigheder, som centrene samarbejder med eller løser opgaver for. Adgangen til aktindsigt i dokumenter i skattesager bliver også forringet, fordi forvaltningerne samles i én myndighed. "Det er en helt ny udvikling at udvide muligheden for at bruge undtagelsen for interne arbejdsdokumenter til også at gælde eksterne udvekslinger af dokumenter og oplysninger, og jeg finder det meget kritisabelt," siger Oluf Jørgensen. Han undrer sig over, at regeringen vil vedtage ændringer, netop mens Offentlighedskommissionen arbejder.

Regeringens lovforslag illustrerer en klassisk problemstilling, hvor effektivitet og retssikkerhed opfattes som modsætninger. Retssikkerhed er dyrt og besværligt på kort sigt. Uden en forvaltningsret ville myndighederne kunne træffe afgørelser hurtigere og billigere. Til gengæld ville borgerne ikke være beskyttet mod vilkårlig behandling. Den demokratiske kontrol ville blive svækket. Retssikkerhed er derfor noget, man ifølge offentlighedsjuristerne hele tiden må gøre opmærksom på og argumentere for.

"Der plejer også at være stor lydørhed over for retssikkerhedsbetragtninger og offentlighedsbetragtninger, men hvis man ikke er vågen, kan der let snige sig forringelser ind i lovgivningen," siger Oluf Jørgensen.

Hvad er retssikkerhed?

Retssikkerhed opdeles traditionelt i materiel og processuel retssikkerhed.

Materiel retssikkerhed handler om indholdet i retsreglerne. En borger skal have mulighed for at kende sine rettigheder ved at læse loven på et givent område, og forvaltningens afgørelse skal svare til indholdet i loven og være i overensstemmelse med grundlæggende retsprincipper – det vil sige, at afgørelsen skal være truffet på et sagligt grundlag og ud fra princippet om lighed for loven.

Processuel retssikkerhed handler om, hvordan en sag skal behandles fra ansøgning til afgørelse. Den processuelle retssikkerhed sikres ved faste spilleregler som for eksempel forvaltningslovens regler om partshøring, aktindsigt og begrundelsespligt.

Geografiske forskelle

Indenrigs- og sundhedsminister, Lars Løkke Rasmussen, mener ikke, at lovforslagene piller ved retssikkerheden, hverken i forhold til persondata eller aktindsigt. I en række svar på spørgsmål stillet af Folketingets Kommunaludvalg, understreger han, at formålet med

Udgiver

Teknologirådet
Antonigade 4
1106 København K
Tlf. 33 32 05 03
rtt@tekno.dk

Abonnement

Gratis pc email
Tilmelding på:
rtt@tekno.dk
Tidligere nyhedsbrev
findes på:
www.tekno.dk

ISSN: 1600-2105

forslagene først og fremmest er at nedbryde "uhensigtsmæssige og unødvendige barrierer."

Hvis en borger for eksempel anmoder et borgerservicecenter om at behandle en ansøgningssag efter sociallovgivningen, er det efter Løkke Rasmussens opfattelse unødigt bureaukratisk og ufleksibelt, hvis man skal have borgersamtykke for at indhente sociale oplysninger, der måske af tilfældige årsager ikke befinder sig i servicecenteret, men i socialforvaltningen. Det vil borgeren opleve som uforståeligt, pointerer han.

Ifølge ministeren berøres reglerne om partsaktindsigt efter forvaltningsloven og persondataloven kun i forbindelse med interne arbejdsdokumenter. Der sker ingen ændringer i forhold til andre dokumenter i en sag. Retten til aktindsigt i oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder bliver heller ikke berørt, selv om de indgår i interne arbejdsdokumenter. Formålet med at udvide det indre rum i forvaltningen er at give myndighederne bedre mulighed for at gøre sig foreløbige overvejelser og højne kvaliteten af beslutningsgrundlaget i en sag.

Kommunerne må selv bestemme om de vil oprette borgerservicecentre, derfor har blandt andre Birgitte Kofod Olsen fra Institut for Menneskerettigheder gjort opmærksom på, at der måske vil gælde forskellige regelsæt og dermed geografiske forskelle i beskyttelsen af borgerne.

"Det er korrekt, at lovforslaget indebærer, at der vil gælde forskellige regelsæt afhængig af, om en kommune benytter et borgerservicecenter til opgaveløsningen eller ej," skriver Lars Løkke Rasmussen i et svar til Folketingets Kommunaludvalg.

"Men der er efter gældende ret i forvejen forskel på, hvilke regler, der bliver aktuelle at anvende, afhængig af, om en kommune benytter et borgerservicecenter til opgaveløsningen eller ej. Lovforslaget medfører netop, at disse forskelle udjævnes. Efter lovforslagets regler betragtes et borgerservicecenter således som en fremskudt del af den relevante fagforvaltning, og der vil efter lovforslaget for eksempel i relation til samtykkekrav i ansøgningssager ikke være forskel på, om en sag løses af borgerservicecenteret eller af fagforvaltningen." I forhold til bestemmelserne om videregivelse af personoplysninger og aktindsigt gør ministeren opmærksom på, "at lovforslagets stiller borgere på samme måde, uanset om kommunen har oprettet et borgerservicecenter der indgår i en af de modeller for arbejdstilrettelæggelse, som lovforslaget regulerer, eller om opgaverne løses på traditionel vis af hver sin myndighed."

Malet med bred pensel

Teknologirådets arbejdsgruppe kom i februar med en delrapport fra projektet *Privatlivets fred og sikkerhed i digital forvaltning*. Den konkluderer, at regeringens lovforslag vil gøre det sværere for borgerne at gennemskue forvaltningens håndtering af spillereglerne for god forvaltningsskik og for anvendelsen af borgernes persondata.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kritiserer rapporten som værende "behæftet med ukorrekte og mangelfulde gengivelser af såvel gældende ret som indholdet." Juristerne bag rapporten forstår kritikken, men siger, at den slet ikke er tænkt som et juridisk resposum.

"Vi har malet med bred pensel, og derfor er det rigtigt, at man ud fra en juridisk vinkel sagtens kan kritisere rapporten. Men det kommer lidt bag på arbejdsgruppen, for vores hensigt er bare at trække nogle linjer frem og skabe debat om principielle spørgsmål," siger Peter Blume, der sammen med blandt andre Oluf Jørgensen har været med i arbejdsgruppen. Bekymringer om retssikkerhed er reelle nok, mener Dan Christen, konsulent i kommunernes Landsforening, men på Teknologirådets høring pointerede han:

"Når kommunerne i denne debat kritiseres bredt og generelt i forhold til, hvordan de administrerer i al almindelighed, så sætter man samtidig et uheldigt spørgsmålstejn ved den integritet og samvittighedsfølelse, som hovedparten af de kommunale medarbejdere besidder."

Men det har ikke været arbejdsgruppens intention at sætte dét spørgsmålstejn, påpeger Peter Blume. Desuden handler retssikkerhed om principielle spørgsmål, så man netop ikke behøver diskutere kommunalt ansattes integritet og samvittighedsfølelse.

Høringsrapport med resumé og udskrift af hele høringen om kommunalreformens retssikkerhedsmæssige konsekvenser kan hentes på www.tekno.dk. Papirudgave forventes klar i uge 24.

Fra rådet til tinget udgives af Teknologirådet.

Redaktør Ida Leisner.

Dette Fra rådet til tinget er skrevet af freelancejournalist Carsten Juul.

De sidste fem numre Fra rådet til tinget:

- nr. 202: Et bedre miljø for børnene
- nr. 201: Stress og harmoni i arbejde og liv
- nr. 200: 8-årige piger med bryster
- nr. 199: Danmark i globalt spil om energi
- nr. 198: På vej mod biometriske pas

Udgiver

Teknologirådet
Antonigade 4
1106 København K
Tlf. 33 32 05 03
rtt@tekno.dk

Abonnement

Gratis pr email
Tilmelding på:
rtt@tekno.dk
Tidligere nyhedsbrev
findes på:
www.tekno.dk

ISSN: 1600-2109