



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget  
Retsudvalget  
Christiansborg  
1240 København K

Dato: 28. februar 2011  
Kontor: Statsretskontoret  
Sagsnr.: 2010-7650-0007  
Dok.: CHE40618

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 106 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 27. januar 2011. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Meta Fuglsang (SF).

Lars Barfoed

/

Jens-Christian Bülow

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

**Spørgsmål nr. 106 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90):**

”Hvad er ministerens kommentar til Oluf Jørgensens kronik i JP den 10. januar 2011?”

**Svar:**

**1.** Justitsministeriet går ud fra, at der med spørgsmålet sigtes til kronikken ”*Uden indsigt i magtudøvelsen*” af pressejurist og forskningschef på Danmarks Medie- og Journalisthøjskole Oluf Jørgensen, som blev bragt i Jyllands-Posten den 10. januar 2011.

I det følgende gennemgås under pkt. 2-4 de spørgsmål og betragtninger, der fremkommer i kronikken. I tilknytning til gennemgangen anføres Justitsministeriets kommentarer til de enkelte spørgsmål og betragtninger.

**2.1.** I kronikken anfører Oluf Jørgensen bl.a., at Offentlighedskommissionens mindretal, som Oluf Jørgensen selv var en del af, foreslog at styrke offentlighedens ret til indsigt i grundlaget for politiske beslutninger. Efter mindretallets forslag skal offentligheden have ret til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Formålet er at sikre offentligheden mulighed for at drøfte og tage stilling til de faglige præmisser, forslag er baseret på.

Det er anført, at lovforslaget følger kommissionens flertal og undtager de vigtigste politiske beslutninger. Det er desuden anført, at efter lovforslaget vil retten til indsigt ikke gælde faglige præmisser, der indgår i grundlaget for beslutninger, der træffes af en minister eller på et ministermøde, og at ifølge lovforslagets bemærkninger skal offentligheden heller ikke have ret til indsigt i de faglige vurderinger, der indgår i grundlaget for de vigtigste beslutninger i kommuner og regioner. Det er anført, at denne undtagelse omfatter lovpligtige planer, f.eks. planer for sygehuse, skoler og kollektiv trafik, og at den – ifølge Oluf Jørgensen – overraskende begrundelse lyder, at sådanne planer ikke er politiske.

**2.2.** Der henvises om bestemmelsen i lovforslagets § 29 om indsigt i visse interne faglige vurderinger i endelig form – som givetvis er den bestemmelse, som den under pkt. 2.1 omtalte del af kronikken sigter til – bl.a. til besvarelserne af spørgsmål nr. 65, nr. 77, nr. 86 og nr. 121 vedrørende lovforslaget.

Justitsministeriet skal i den forbindelse særligt fremhæve, at det af bemærkningerne til lovforslagets § 29 fremgår, at for kommuners og regioners vedkommende må bestemmelsen i § 29, stk. 1, 1. pkt., antages at have et snævert anvendelsesområde. Dette skyldes, at disse myndigheder ikke i samme omfang som ministerierne tager egentlige politiske initiativer, men derimod efter lovgivningen er forpligtet til at udarbejde planer og regulativer. Det er anført, at sådanne planer og regulativer – som f.eks. skoleplaner, sygehusplaner og affaldsregulativer – ikke er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde, da de ikke kan karakteriseres som politiske initiativer i bestemmelsens forstand. I den forbindelse henvises også til besvarelsen af spørgsmål nr. 82 vedrørende lovforslaget.

**3.1.** Det er i kronikken desuden anført, at med lovforslaget udstrækkes lukketheden med en helt ny undtagelse for dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces. Det er anført, at denne undtagelse ikke er nødvendig for at sikre mulighed for fortrolige drøftelser mellem et folketingsmedlem og en minister, idet denne mulighed eksisterer i forvejen, fordi ministre har flere roller. Det er således anført, at når en minister agerer som partipolitiker, er han ikke omfattet af offentlighedsloven, og ministeren kan f.eks. udveksle fortrolige mails med et folketingsmedlem om et politisk initiativ.

Det er endvidere anført, at den nye undtagelse skal ses i sammenhæng med, at lovgivningsarbejdet i de seneste årtier gradvist er flyttet fra Christiansborg til Slotsholmen. Det er nu almindeligt, at ministre indbyder ordførere fra partier til forhandlinger med henblik på at indgå forlig, før et lovforslag fremsættes for Folketinget. I forbindelse med politiske forlig bliver det ofte aftalt, at ordførerne skal tage stilling til vigtige spørgsmål ved gennemførelsen af loven. Materiale fra ministerier, herunder svar på spørgsmål, der udgør grundlaget for de politiske beslutninger om lovgivning, blev tidligere givet til Folketingets udvalg. Det er anført, at den praksis, der er etableret, betyder, at vigtige dele af beslutningsgrundlaget ofte kun sendes til ordførerkredsen, og at det derfor er det meget alvorligt, at forslaget til ny offentlighedslov vil hindre offentlighed. Det er anført, at hvis Folketinget vedtager denne nye undtagelse, sker der en markant forringelse af den demokratiske kontrol.

**3.2.** Om bestemmelsen i lovforslagets § 27, nr. 2 – som det lægges til grund, at der sigtes til i den under pkt. 3.1 omtalte del af kronikken –

henvises bl.a. til besvarelsene af spørgsmål nr. 107, nr. 108 nr. 109, nr. 110 og nr. 122 vedrørende lovforslaget.

I tilknytning hertil bemærkes, at Offentlighedskommissionens flertal – som anført i pkt. 4.15.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger – har anført, at man ikke deler den opfattelse, at bestemmelsen i lovforslagets § 27, nr. 2, vil føre til en alvorlig svækkelse af muligheden for en bred og offentlig politisk debat. Der peges således på, at en ministers fremlæggelse af politiske initiativer under alle omstændigheder normalt forudsætter en offentlig proces. Er der f.eks. tale om lovgivning, vil et udkast til lovforslag således normalt blive sendt i høring, og det lovforslag, der efterfølgende bliver fremsat for Folketinget, vil ligeledes blive undergivet en offentlig behandling. Dette er med til at sikre den offentlige indsigt og kontrol, der, som også fremhævet af mindretallet, naturligvis skal være med politiske beslutninger i et demokratisk samfund.

Som nævnt i pkt. 4.15.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger er Justitsministeriet enig i, at der er et behov for særligt at beskytte den politiske beslutningsproces, således som Offentlighedskommissionens flertal lægger op til med bestemmelsen i § 27, nr. 2. I den forbindelse kan Justitsministeriet tilslutte sig de synspunkter, som flertallet har anført overfor mindretallets synspunkter om, at bestemmelsen bl.a. vil indebære en alvorlig svækkelse af muligheden for en bred og offentlig politisk debat.

For så vidt angår spørgsmålet om aktindsigt i dokumenter, som en minister i sin funktion som partipolitiker selv udarbejder – f.eks. en e-mail – henvises til pkt. 2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 80 vedrørende lovforslaget.

**4.1.** I kronikken er det anført, at Folketinget parallelt med behandling af den ny offentlighedslov skal tage stilling til et forslag om ændring af forvaltningslovens regler for parter aktindsigt (jf. forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen) (L 91)).

Det er anført, at ret til indsigt eller lukkethed om endelige faglige vurderinger også i dette lovforslag er et afgørende spørgsmål. Der gives i kronikken en række eksempler. Det anføres desuden, at Offentlighedskommission anbefalede, at borgere og virksomheder, der er parter i en sag, får ret til indsigt i de interne faglige vurderinger i endelig form, men at der i det pågældende lovforslag er indsat betingelser, der stort set ude-

lukker denne ret, idet retten til indsigt kun skal gælde, hvis myndigheden normalt bruger eksterne vurderinger, og idet konkrete juridiske vurderinger bliver holdt uden for. Det er anført, at disse betingelser ikke indgik i forslaget fra en enig Offentlighedskommission.

Det er endvidere anført, at efter Offentlighedskommissionens opfattelse har en borger eller virksomhed, der er part i en sag, brug for indsigt i myndighedens endelige faglige vurderinger for at kunne varetage sine interesser. Det skal være muligt at holde foreløbige overvejelser fortrolige, men når myndigheder er færdige med overvejelserne og træffer en afgørelse, bør borgeren eller virksomheden have ret til information om grundlaget, herunder interne, faglige vurderinger. Det er anført, at en ret for parter til indsigt i de faglige vurderinger, der indgår i grundlaget for konkrete afgørelser, ville stemme med den faglige etik i mange faggrupper, og at en række organisationer i høringssvar har bakket op om Offentlighedskommissionens forslag på dette punkt.

**4.2.** Om bestemmelsen i § 14 b i L 91 – som der givetvis sigtes til i den del af kronikken, som er omtalt under pkt. 4.1 – henvises til pkt. 26.2.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget samt pkt. 4.3.7.4.3 i de almindelige bemærkninger til L 91.

Det skal i tilknytning hertil bemærkes, at der i pkt. 4.3.7.4.2. i de almindelige bemærkninger til L 91 bl.a. er anført følgende vedrørende spørgsmål om indsigt i interne faglige, herunder juridiske, vurderinger i sager omfattet af § 14 b:

”Der kan om indholdet af udtrykket intern ”faglig vurdering” henvises til den afgrænsning, som Offentlighedskommissionen har foretaget i forhold til § 29, stk. 1, i deres lovudkast, og som Justitsministeriet kan tiltræde, jf. pkt. 4.3.7.4.1 ovenfor og pkt. 4.16 i det samtidig fremsatte forslag til ny offentlighedslov. I denne afgrænsning ligger, at vurderingen af, hvilken løsning der anbefales på grundlag af en faglig vurdering falder uden for udtrykket »faglig vurdering«. Det samme gælder (selve) indstillingen om, hvilken løsning der bør vælges. [...] Som det også fremgår, vil de interne faglige vurderinger (herefter) være de ”rene” faglige vurderinger – af f.eks. lægefaglig, økonomisk eller juridisk karakter – der vedrører sagens umiddelbare indhold.

Den nævnte afgrænsning vil i forhold til de interne faglige vurderinger, der vil være omfattet af forslaget til forvaltningslovens § 14 b, indebære, at det alene er de ”rene” faglige vurderinger af f.eks. lægefaglig, økonomisk eller juridisk karakter, der vil være ret til aktindsigt i (efter lovens almindelige regler), og alene sådanne vurderinger, der vedrører ”sagens umiddelbare indhold. Derimod vil der ikke være adgang til aktindsigt i myndighedens overvejelser om, hvilken betydning den faglige vurdering skal tillægges i

afgørelsessagen – dvs. overvejelser om den konkrete anvendelse af den faglige vurdering i den pågældende sag. Det samme gælder myndighedens overvejelser om, hvad der – på grundlag af blandt andet den interne faglige vurdering – skal være udfaldet af sagen (hvilken afgørelse der konkret skal træffes). De nævnte overvejelser er således ikke faglige vurderinger i § 14 b's forstand, men derimod led i den konkrete subsumtion i sagen.”