



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget  
Retsudvalget  
Christiansborg  
1240 København K

Dato: 4. april 2011  
Kontor: Statsretskontoret  
Sagsnr.: 2010-7650-0007  
Dok.: BBO41762

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 137 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 8. marts 2011.

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

”Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 1. marts 2011 fra mindretallet i Offentlighedskommissionen, jf. L 90 – bilag 21.”

**Svar:**

1. Offentlighedskommissionens mindretal har den 1. marts 2011 rettet henvendelse til Folketingets Retsudvalg vedrørende forslaget til en ny offentlighedslov. I henvendelsen bemærkes indledningsvis, at mindretallet i Offentlighedskommissionen omfatter medlemmerne udpeget efter indstilling fra en række medier (Kate Bluhme, DJ, Ebbe Dal, DDF, Mikkel Hertz, TV2, Peter Skov Tvermoes, DR, Christian Kierkegaard, Danske Specialmedier), et medlem udpeget efter indstilling fra Journalisthøjskolen (Oluf Jørgensen), to medlemmer udpeget efter indstilling fra Dansk Folkeoplysnings Samråd (Jette Kammer Jensen, Kim Hjerrild) samt et medlem udpeget efter indstilling fra Institut for Menneskerettigheder (Eva Ersbøll).

Mindretallet har rettet henvendelse til Folketingets Retsudvalg med henblik på at gøre opmærksom på, at forudsætningen for at støtte forslaget om en ny undtagelse for ministerbetjening som foreslået i Offentlighedskommissionens betænkning og senest i Justitsministeriets forslag til en ny offentlighedslov (L 90) ikke længere ses at være til stede efter offentliggørelsen af en række svar fra Justitsministeriets Statsretskontor til Retsudvalget.

I henvendelsen foreslår mindretallet en ændring af lovforslagets § 24 og præciseringer i § 28 og § 29. Om baggrunden herfor anfører mindretallet følgende:

”Forslaget til ny undtagelse for ministerbetjening (§ 24) skal vurderes i sammenhæng med reglerne om aktindsigt i oplysninger om sagens faktiske grundlag (§ 28) og i faglige vurderinger i endelig form (§ 29). Der er tale om en helhed, og mindretallet skrev i dissensen til § 29 bl.a.: ”*Det er vigtigt, at denne øgede beskyttelse af sagsforberedelse ikke står alene. Afgørende demokratiske hensyn, der kommer til udtryk i offentlighedslovens formål, taler for at styrke offentlighedens ret til indsigt i grundlaget for beslutninger, og Offentlighedskommissionens lovudkasts § 29 indeholder derfor en ny bestemmelse om ret til indsigt i interne faglige vurderinger*” (betænkningen side 639). Denne forudsætning blev undermineret med kommissionsflertallets forslag om særlige undtagelser for ministerrådgivning, rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner og lovpligtige

planer i kommuner og regioner (§ 29). Dette forslag, der undtager de vigtigste politiske beslutninger, indgår i lovforslaget.

Folketinget Retsudvalg har i forbindelse med lovforslagets behandling i Folketinget stillet en række spørgsmål til konkrete eksempler. Justitsministeriets svar på flere af spørgsmålene indsnævrer retten til indsigt i en sags faktiske grundlag og i endelige faglige vurderinger og viser svagheder ved formuleringer. Dermed er grundlaget for mindretallets accept af undtagelsen for ministerbetjening blevet yderligere undermineret.”

**2.1.** Med hensyn til lovforslagets § 24 anfører mindretallet, at begrebet ministerbetjening er blevet stærkt kritiseret i høringssvar og i den offentlige debat, og at Justitsministeriets svar på Retsudvalgets mange spørgsmål om ministerbetjening desværre ikke har skabt klarhed om det afgørende kriterium - ”udveksling i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for rådgivning”. Mindretallet anfører, at § 24, stk. 2, giver en vis afgrænsning, men at i øvrigt stort set alle sager – store som små – kan havne på ministerens bord på et eller andet tidspunkt og dermed undtages som ministerbetjening.

Mindretallet peger på, at begrebet ministerrådgivning derimod er defineret præcist som dokumenter, der udarbejdes med henblik på at skulle tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning. Mindretallet anfører i forlængelse heraf, at begrebet ministerrådgivning ikke bør anvendes som undtagelse i § 29, stk. 1, der handler om det endelige grundlag for lovforslag, offentliggjorte planer m.v., men at ministerrådgivning i stedet kan anvendes i § 24 og med denne placering give mulighed for undtagelser af dokumenter, der skal forelægges ministeren eller på et ministermøde samt udkast til sådanne dokumenter.

Mindretallet anfører, at det er vigtigt at fastholde et af formålene bag § 24, nemlig at der skal være mulighed for på en formløs måde at udvikle idéer og overveje forskellige løsningsmuligheder i sagstyper, der kræver samarbejde på tværs af ministerier og styrelser. Endvidere anfører mindretallet, at der også skal være mulighed for fortrolige diskussioner mellem ministre, uden at det nødvendigvis skal ske mundtligt via telefon eller på møder.

Mindretallet anbefaler, at § 24, stk.1, ændres til følgende ordlyd:

”Retten til aktindsigt omfatter ikke:

1) Dokumenter udarbejdet til ministerrådgivning og foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder i interne dokumenter, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede styrelser.

2) Dokumenter udarbejdet til ministerrådgivning og foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder i interne dokumenter, der udveksles mellem ministerier.”

De foreslåede kriterier giver ifølge mindretallet større klarhed end begrebet ministerbetjening, og undtagelsen vil få et snævrere indhold, f.eks. vil en anmodning om data, der skal beskrive de faktiske forhold, ikke være omfattet (L 90 – bilag 5 – sag A).

**2.2.** Justitsministeriet skal om mindretallets forslag til ændring af lovforslagets § 24 henvise til pkt. 11.2.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 130 vedrørende lovforslaget, hvor Åbenhedstinget i et notat af 7. februar 2011 har foreslået lovforslagets § 24, stk. 1, ændret på samme måde som mindretallet.

**3.1.** Med hensyn til lovforslagets § 28 peger mindretallet på, at bemærkningerne til bestemmelsen i Justitsministeriets forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90) på linje med Offentlighedskommissionens betænkning fastslår, at retten til aktindsigt omfatter oplysninger om endelige beslutninger, der ikke fremgår af et selvstændigt dokument. Mindretallet anfører, at Justitsministeriet i ministeriets svar på spørgsmål til et af Retsudvalget eksempler (L 90 - bilag 5 – sag B) ser bort fra, at indstillingen til beslutning om implementering af et EU-direktiv er blevet godkendt af ministeren.

Mindretallet anfører, at der ikke må være tvivl om retten til aktindsigt i endelige beslutninger, og at denne centrale rettighed bør fremgå af lovteksten og ikke kun af bemærkninger, der kan overses.

Mindretallet anbefaler derfor, at der stilles et ændringsforslag til § 28, stk. 1, hvor ordene ”og endelig beslutning om sagens afgørelse” tilføjes. § 28, stk.1, 1. pkt. får derved følgende ordlyd:

”Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk.1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen, og den endelige beslutning om sagens afgørelse.”

Ifølge mindretallet bør overskriften til § 28 som konsekvens ændres til: ”Meddelelse af faktiske oplysninger, endelige beslutninger og eksterne faglige vurderinger”.

Mindretallet peger endvidere på, at lovforslagets bemærkninger til § 28 ligesom Offentlighedskommissionens betænkning fastslår, at retten til aktindsigt omfatter oplysninger om metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af oplysninger om en sags faktiske grundlag. Mindretallet anfører, at Justitsministeriet trods denne præcisering i bemærkningerne i et svar om et af Retsudvalgets eksempler (L 90 – bilag 5 sag A) forudsætter, at en anmodning om data, der skal opfylde en bestemt forudsætning, ikke er omfattet.

Mindretallet anfører i forlængelse heraf, at det i forbindelse med et ændringsforslag til § 28 derfor bør præciseres i bemærkningerne, at retten til aktindsigt i en sags faktiske grundlag omfatter anmodninger om data.

**3.2.** Justitsministeriet skal om mindretallets forslag til ændring af lovforslagets § 28, stk. 1, 1. pkt., og mindretallets forslag til bemærkninger til et ændringsforslag henviser til pkt. 13.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 130 vedrørende lovforslaget.

**4.1.** Med hensyn til lovforslagets § 29 anfører mindretallet, at det er meget vigtigt for den demokratiske kontrol og debat, at den nye offentlighedslov sikrer ret til indsigt i de faglige vurderinger i endelig form inklusive ved de vigtigste politiske beslutninger jf. mindretallets dissens til § 29 i Offentlighedskommissionens betænkning (s. 631, 633-634, 639-640.)

Mindretallet anfører, at bemærkningerne til § 29 på linje med Offentlighedskommissionens betænkning fastslår, at endelige faglige vurderinger som udgangspunkt skal omfattes af retten til aktindsigt, og juridiske vurderinger er udtrykkeligt nævnt i den forbindelse. Mindretallet henviser til, at et af Justitsministeriets svar til eksemplet om implementering af EU-direktiv imidlertid lægger til grund, at retten til indsigt hverken omfatter Arbejdstilsynets juridiske vurdering af det pågældende direktiv eller Arbejdstilsynet vurdering af de arbejdsmiljømæssige konsekvenser, og at Justitsministeriets svar ifølge mindretallet således indsnævrer begrebet faglige vurderinger i endelig form i en grad, der vil gøre bestemmelsen næsten illusorisk.

Mindretallet anfører, at Justitsministeriet endvidere i samme svar udtrykker tvivl med hensyn til, om Arbejdstilsynets notat vedrører en sag om ”et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende”. Ifølge mindretallet viser eksemplet og svaret en svaghed

ved formuleringen af lovteksten, fordi det ikke sikrer indsigt i tilfælde, hvor offentliggørelse af en endelig politisk beslutning ikke sker ved aktiv offentliggørelse fra myndigheden.

Mindretallet anbefaler, at der stilles ændringsforslag til § 29, stk. 1, hvor ordene ”en endelig beslutning” tilføjes i 1. pkt., og – på linje med dissensen – at 2. pkt. udgår. § 29, stk. 1, skulle derved få følgende ordlyd:

”Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk.1, § 25 og § 27, nr. 1-3, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag, en endelig beslutning eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende.”

Mindretallet peger endvidere på, at efter lovforslagets bemærkninger til § 29 skal retten til indsigt i endelige faglige vurderinger have et snævert anvendelsesområde i kommuner og regioner og skal ikke gælde ved lovpligtige planer.

Ifølge mindretallet undtages dermed f.eks. grundlaget for politiske beslutninger om skole- og sygehusstruktur. Mindretallet anbefaler, at det i forbindelse med ændringsforslag til § 29 bliver præciseret, at retten til indsigt i faglige vurderinger i endelig form også omfatter lovpligtige planer, der er offentliggjort eller besluttet af kommuner og regioner. På baggrund af Justitsministeriets svar vedrørende eksemplet med Arbejdstilsynets oplæg til ministerbeslutning om EU-direktivet anbefaler mindretallet endvidere, at det præciseres, at endelige, faglige vurderinger fra en myndighed med særlige forudsætninger for at udtale sig om et bestemt spørgsmål eller emne er omfattet.

Mindretallet peger på, at det som nævnt af flere ordførere er opgaven at finde den rette balance mellem saglige beskyttelseshensyn under forberedelse og offentlighedens ret til at kontrollere magtudøvelsen og grundlaget for denne. Ifølge mindretallet er denne opgave hverken løst i den gældende lov eller i lovforslaget. Mindretallet håber med forslagene at kunne bidrage til, at den rette balance bliver et kendetegn for den nye offentlighedslov.

**4.2.** Justitsministeriet skal om mindretallets forslag til ændring af lovforslagets § 29, stk. 1, og mindretallets forslag til bemærkninger til et ændringsforslag henvise til pkt. 14.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 130 vedrørende lovforslaget.

**5.1.** Mindretallet anfører, at Justitsministeriets forslag til lov om offentlighed i forvaltningen i øvrigt også indeholder andre afvigelser – såvel i selve lovteksten som i bemærkningerne til disse – i forhold til det lovudkast, som er indeholdt i Offentlighedskommissionens betænkning. Da flere af disse ændringer ifølge mindretallet forrykker den balance samt ikke mindst forståelse af centrale begreber, som den oprindelig lovtekst var udtryk for, finder mindretallet det væsentlig at nævne problemstillingen. Mindretallet anfører, at tilføjelsen af ordet ”få” i lovforslagets § 11 om dataudtræk, og indsnævring af, hvilke dokumenter der skal journaliseres i medfør af § 15 angående journaliseringspligten, er oplagte eksempler på væsentlige ændringer og præciseringer, som Justitsministeriet har foretaget, og som ikke er konsistente med de drøftelser og den enighed, som lå til grund for Offentlighedskommissionens forslag. Mindretallet oplyser, at denne problemstilling samt eksempler på andre afvigelser i øvrigt behandles i flere af de høringsvar, som Retsudvalget har modtaget siden lovforslagets fremsættelse.

**5.2.** Justitsministeriet skal med hensyn til mindretallets bemærkninger vedrørende lovforslagets §§ 11 og 15 henviser til pkt. 7.2 og 9.2. i besvarelsen af spørgsmål nr. 130 vedrørende lovforslaget.

**6.1.** Mindretallet anfører endvidere, at betydningen af Europarådets Konvention om aktindsigt ikke er blevet drøftet i forbindelse med Offentlighedskommissionens arbejde. Dette er ifølge mindretallet beklageligt i og med, at der ikke er sikkerhed for, at lovforslaget er fuldt ud foreneligt med konventionen.

**6.2.** Justitsministeriet skal om forholdet til Europarådets konvention om aktindsigt henviser til pkt. 2.3.3 og pkt. 2.4.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der henvises endvidere til pkt. 2.2 i Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

**7.1.** Mindretallet anfører endelig, at de af mindretallets afgivne dissenser vedrørende kalenderundtagelsen (§ 22), undtagelsen af dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces (§ 27, nr. 2) samt undtagelsen af faglige vurderinger i endelig form, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner (§ 29, stk. 1, 2. pkt.) fortsat står ved magt. Mindre-

tallet anfører, at ovennævnte kritik samt ændringsforslag til ministerbetjeningsreglen m.fl. således ikke ændrer herpå.

**7.2.** Justitsministeriet skal om baggrunden for lovforslagets § 22, § 27, nr. 2, og § 29 henviser til pkt. 4.13, 4.15 og 4.16 i lovforslagets almindelige bemærkninger.