



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 7. marts 2011
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2010-7650-0008
Dok.: BBO41743

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 8 vedrørende forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (L 91), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 28. 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
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 8 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (L 91):

”Hvad er ministerens kommentar til høringssvaret fra Danmarks Journalist og Mediehøjskole vedrørende borgernes ret til at få indsigt i interne faglige vurderinger, når de indgår i grundlaget for afgørelse i en sag; og hvorfor fraviger man indstillingen fra Offentlighedskommissionen, der på side 885 i sin rapport netop påpeger at partindsigt skal bevilges i sager i forhold til interne faglige vurderinger?”

Svar:

Justitsministeriet har forstået spørgsmålet således, at der sigtes til forslaget til forvaltningslovens § 14 b om meddelelse af interne faglige vurderinger.

Med bestemmelsen i § 14 b forslås det, at i sager, hvor det er almindelig praksis at indhente eksterne faglige vurderinger af spørgsmål til brug for afgørelsen af den pågældende type sager, omfatter retten til aktindsigt oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, som måtte være foretaget af de pågældende spørgsmål.

For så vidt angår høringssvaret fra Danmarks Medie- og Journalisthøjskole vedrørende udtrykket interne faglige vurderinger henvises til pkt. 9.1 i den kommenterede høringsoversigt vedrørende lovforslaget.

Med hensyn til det, der er anført i spørgsmålet vedrørende Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bemærkes, at kommissionen på side 885 har anført, at det er kommissionens opfattelse, at der i forvaltningsloven bør indsættes en bestemmelse om, at oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der er indeholdt i bl.a. interne dokumenter, som udgangspunkt skal meddeles efter forvaltningslovens regler om partsaktindsigt, hvis de nævnte oplysninger indgår i en afgørelsessag, hvor den, som anmoder om aktindsigt, er part.

Det er samtidig anført af kommissionen, at formålet med en bestemmelse af den nævnte karakter vil være at sikre, at en part – ved at få adgang til de interne faglige vurderinger, der indgår i en sag – på behørig vis kan varetage sine interesser under sagen. Bestemmelsen vil således skulle indebære, at en part får samme adgang til faglige vurderinger – f.eks. lægefaglige vurderinger, der indgår i en forvaltningsmyndigheds sag – hvad

enten sådanne vurderinger er udarbejdet af myndighedens egne fastansatte medarbejdere eller af eksterne konsulenter m.v., der ikke er knyttet til myndigheden ved et egentligt ansættelsesforhold, jf. betænkningen side 640 f.

Om baggrunden for, at Justitsministeriet ikke har fundet anledning til at foreslå en bestemmelse, hvorefter der i samtlige sager, hvor en forvaltningsmyndighed træffer afgørelse, skal være pligt til at foretage ekstraheering af interne faglige vurderinger i endelig form, henvises til pkt. 4.3.7.4.1-4.3.7.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvor der er anført følgende:

”4.3.7.4.1. Desuden foreslås det med § 29, stk. 1, 1. pkt. i forslaget til offentlighedsloven (og Offentlighedskommissionens lovudkast), at der i dokumenter undtaget fra retten til aktindsigt gælder en ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Baggrunden herfor er, at hensynet til den demokratiske proces – som er et af de overordnede hensyn, der ligger bag offentlighedsprincippet – med styrke taler for, at der er offentlighed omkring interne faglige vurderinger, der indgår i de nævnte sager, idet befolkningen, medierne og politikerne derved kan tage stilling til og drøfte det offentliggjorte (fremsatte) lovforslag m.v. på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer forslaget m.v. på, jf. betænkningens side 567.

I betænkningen på side 628 f. har Offentlighedskommissionen i forbindelse med overvejelserne om indsigt i de nævnte interne faglige vurderinger anført, at der ved en faglig vurdering forstås en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har særlige forudsætninger for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. Kommissionen anfører endvidere, at en faglig vurdering i bestemmelsens forstand således også omfatter den kollektive, embedsmæssige særlige indsigt, der oparbejdes (i myndigheden) som følge af en kontinuerlig beskæftigelse med særlige områder. Det anføres, at det derfor ikke er en betingelse for at betragte en vurdering – f.eks. en juridisk vurdering – som en faglig vurdering, at den er foretaget af en person, der har den pågældende uddannelse, f.eks. en juridisk uddannelse. Det afgørende er derimod, at den pågældende person på grund af sin eller forvaltningsmyndighedens indsigt i det omhandlede spørgsmål har særlige forudsætninger for at udtale sig. Derimod kan en vurdering, der bygger på den almindelige administrative indsigt, der er til stede i forvaltningsmyndighederne, ikke karakteriseres som en faglig vurdering i bestemmelsens forstand. Dette skyldes, at der i sådanne tilfælde ikke vil være tale om, at vurderingen bygger på en sådan særlig indsigt, at den adskiller sig fra den indsigt, der også vil være til stede hos andre forvaltningsmyndigheder. Som eksempel på sådanne vurderinger nævnes embedsmændenes rådgivning om politiske og strategiske overvejelser. En sådan rådgivning er en del af embedsmændenes almindelige kvalifikationer.

På denne baggrund anfører Offentlighedskommissionen, at udtrykket (interne) »faglige vurderinger« omfatter de »rene« faglige vurderinger, f.eks.

vurderinger af lægefaglig, økonomisk eller juridisk karakter. Det anføres, at de pågældende vurderinger vil vedrøre sagens umiddelbare indhold. Også metoder og forudsætninger, der er anvendt ved den faglige vurdering, vil være omfattet af udtrykket (interne) »faglige vurderinger«.

Det anføres samtidigt, at interne politiske og strategiske vurderinger samt vurderinger af, hvilken løsning der anbefales på grundlag af en faglig vurdering, vil falde uden for det nævnte udtryk. Det samme gælder en indstilling om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges.

Herudover anføres det, at såfremt interne faglige vurderinger i f.eks. et internt dokument er integreret med politisk præget rådgivning, vil der ikke skulle foretages ekstrahering af de pågældende vurderinger efter lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt.. Det samme gælder interne faglige vurderinger, i det omfang disse vil afspejle de politisk-strategiske overvejelser, som den pågældende forvaltningsmyndighed har foretaget i løbet af sagens behandling.

Som anført i pkt. 4.2 ovenfor har Offentlighedskommissionen som et særligt spørgsmål nævnt, at det er kommissionens opfattelse, at der i forvaltningsloven bør indsættes en bestemmelse om, at oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der er indeholdt i bl.a. interne dokumenter, som udgangspunkt skal meddeles efter forvaltningslovens regler om partsaktindsigt, hvis de nævnte oplysninger indgår i en afgørelsessag, hvor den, som anmoder om aktindsigt, er part. Formålet med en bestemmelse af den nævnte karakter vil efter kommissionens opfattelse være at sikre, at en part – ved at få adgang til de interne faglige vurderinger, der indgår i en sag – på behørig vis kan varetage sine interesser under sagen. Bestemmelsen vil således skulle indebære, at en part får samme adgang til faglige vurderinger – f.eks. lægefaglige vurderinger, der indgår i en forvaltningsmyndigheds sag – hvad enten sådanne vurderinger er udarbejdet af myndighedens egne fastansatte medarbejdere eller af eksterne konsulenter m.v., der ikke er knyttet til myndigheden ved et egentligt ansættelsesforhold.

4.3.7.4.2. Justitsministeriet kan tilslutte sig det synspunkt, som må antages at ligge bag kommissionens opfattelse; nemlig at det kan forekomme uhenigtsmæssigt, at der f.eks. vil være adgang til aktindsigt i en faglig vurdering (f.eks. en lægelig vurdering eller ingeniørberegning), der indgår i en afgørelsessag, hvis vurderingen er foretaget af eksterne konsulenter m.v., der ikke er knyttet til myndigheden ved et egentligt ansættelsesforhold, men derimod ikke, hvis den samme vurdering er foretaget af myndighedens egne fastansatte medarbejdere (f.eks. interne lægekonsulenter eller ingeniører). Retten til aktindsigt vil således kunne bero på den tilfældige omstændighed, om forvaltningsmyndigheden ved behandlingen af en sag f.eks. vælger at bruge en intern eller en ekstern lægekonsulent eller ingeniør.

På denne baggrund er det ministeriets opfattelse, at såfremt det i en sagstype er almindelig praksis at anvende eksterne konsulenter til at foretage faglige vurderinger, der også i den samme type sag foretages af myndighedens egne (interne) fastansatte medarbejdere, skal der meddeles parten aktindsigt efter lovens almindelige regler i sådanne interne faglige vurderinger, når de foreligger i endelig form.

Justitsministeriet har derfor foreslået, at der i forvaltningsloven indsættes en bestemmelse, der indebærer en sådan ret til aktindsigt, jf. nærværende lovforslags § 1, nr. 4 (forslaget til forvaltningslovens § 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. Endvidere anføres det, at interne faglige vurderinger i f.eks. et internt dokument, der er integreret med politisk præget rådgivning, eller i det omfang de vil afspejle de politisk-strategiske overvejelser, som den pågældende forvaltningsmyndighed har foretaget i løbet af sagens behandling, heller ikke vil være omfattet af ekstraheringspligten efter lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt. 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.

Den omhandlede afgrænsning indebærer endvidere, at interne faglige vurderinger, der er integreret med eller afspejler overvejelser om, hvilken betydning den faglige vurdering skal tillægges i afgørelsessagen, eller hvad der skal være udfaldet af sagen, ikke vil være omfattet af § 14 b.

Sammenfattende kan det således siges, at bestemmelsen i forslaget til forvaltningslovens § 14 b vil omfatte de (rene) interne faglige vurderinger, der skaber klarhed vedrørende sagens indholdsmæssige (bevismæssige eller faktiske) grundlag.

Til illustration af det anførte kan nævnes følgende eksempel: En person kommer i forbindelse med udførelsen af sit arbejde til skade, og anmelder skaden til den relevante forvaltningsmyndighed med henblik på at få anerkendt skaden som en arbejdsskade efter arbejdsskadesikringsloven. Hvis den pågældende myndighed til brug for vurderingen af, om der er tale om en arbejdsskade, får en (intern) lægekonsulent til at foretage en (lægefaglig) vurdering af sagens faktiske oplysninger, herunder indhentede lægeerklæringer, vil den del af lægekonsulentens udtalelse, der indeholder en rent lægefaglig vurdering, have karakter af en faglig vurdering i § 14 b's forstand, som der – da den vedrører sagens indholdsmæssige grundlag – i givet fald vil kunne være aktindsigt i efter § 14 b, hvis de øvrige betingelser i

bestemmelsen er opfyldt. Myndighedens overvejelser om, hvorvidt sagen på baggrund af lægekonsulentens udtalelse bør føre til, at den pågældende persons (partens) skade anerkendes som en arbejdsskade, vil derimod ikke være en faglig vurdering, men et led i subsumtionen af sagens faktiske omstændigheder i forhold til det givne retsgrundlag, som der ikke vil være adgang til aktindsigt i efter § 14 b (eller § 14 a).

Det skal nævnes, at den foreslåede bestemmelse i forvaltningslovens § 14 b dog ikke vil omfatte interne faglige vurderinger i endelig form til brug i retssager eller ved overvejelser af, om en retssag bør føres, selvom de indgår i sagstyper, hvor der er en almindelig praksis for at indhente eksterne faglige vurderinger af samme spørgsmål. Det skyldes, at der ikke er partsaktindsigt i sådanne eksterne faglige vurderinger, jf. forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres. Der kan endvidere henvises til, at ekstraheringspligten efter den foreslåede § 14 a i forhold til eksterne faglige vurderinger ikke gælder for dokumenter, der er omfattet af bestemmelsen i § 14, stk. 1, nr. 3. Det følger af det anførte, at partens ret til aktindsigt ikke vil være forskellig afhængig af, om en faglig vurdering til brug i retssager eller ved overvejelser af, om retssag bør føres, er foretaget af en ekstern sagkyndig eller af en intern sagkyndig. I begge tilfælde omfatter retten til partsaktindsigt således ikke den faglige vurdering, og den uhensigtsmæssighed, der søges taget højde for med bestemmelsen i § 14 b, gør sig dermed ikke gældende i forhold til interne faglige vurderinger af den omhandlede karakter.

Om den foreslåede bestemmelse i forvaltningslovens § 14 b henvises i øvrigt til bestemmelsens bemærkninger.

4.3.7.4.3. Justitsministeriet har i lyset af Offentlighedskommissionens opfattelse, som er nævnt i pkt. 4.3.7.4.1 ovenfor, overvejet, om der i forvaltningsloven bør fastsættes en mere vidtgående ret for parten til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form end den, der vil følge af den foreslåede bestemmelse § 14 b. En bestemmelse, der udmøntede en sådan videregående ret, kunne bygge på, at en part i samtlige sager, hvor en forvaltningsmyndighed træffer afgørelse, som udgangspunkt havde ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form.

Det er imidlertid Justitsministeriets opfattelse, at en række væsentlige forhold taler imod at indføre en bestemmelse af den omhandlede karakter.

For det første kan der peges på, at de hensyn, som ligger bag forslaget til offentlighedslovens § 29, stk. 1, og som begrundes, at denne bestemmelse indsættes i offentlighedsloven, ikke gør sig gældende for så vidt angår sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Hensynet til den demokratiske proces – herunder muligheden for, at offentligheden kan drøfte f.eks. et fremsat lovforslag på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer forslaget på – gør sig således ikke gældende i forhold til spørgsmålet om aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form i konkrete afgørelsessager. I tilknytning hertil kan der peges på, at forslaget til § 29, stk. 1, i offentlighedsloven gælder for en nærmere afgrænset sagsgruppe (offentliggjorte politiske initiativer), mens en bestemmelse i forvaltningsloven af den omhandlede karakter i givet fald ville have et meget bredt anvendelsesområde, da den ville omfatte alle afgørelsessager.

For det andet er det Justitsministeriets opfattelse, at forslaget til § 14 b i forvaltningsloven tager højde for det synspunkt, der som nævnt i pkt. 4.3.7.4.2 må antages at ligge bag Offentlighedskommissionens opfattelse; nemlig at det kan forekomme uhensigtsmæssigt, at der f.eks. vil være adgang til aktindsigt i en faglig vurdering (f.eks. en lægelig vurdering eller ingeniørberegning), der indgår i en afgørelsessag, hvis vurderingen er foretaget af eksterne konsulenter m.v., der ikke er knyttet til myndigheden ved et egentligt ansættelsesforhold, men derimod ikke, hvis den samme vurdering er foretaget af myndighedens egne fastansatte medarbejdere (interne lægekonsulenter eller ingeniører).

Bestemmelsen i § 14 b vil således indebære, at der, når betingelserne i bestemmelsen er opfyldt, ikke vil være forskel på partens ret til aktindsigt afhængigt af, om der i forhold til f.eks. en lægefaglig vurdering er brugt en intern eller en ekstern lægekonsulent.

Det er for det tredje Justitsministeriets vurdering, at det i forhold til det særdeles store antal afgørelsessager af meget forskellig karakter, som behandles af den offentlige forvaltning, er undtagelsen, at vedkommende myndighed i den samme sagstype veksler mellem at lade et fagligt spørgsmål vurdere af henholdsvis en ekstern fagkyndig og en af myndighedens egne ansatte.

Det må derimod forventes, at det helt generelle billede for den offentlige forvaltning er, at det er myndighedens egne ansatte, der foretager de faglige vurderinger, som er nødvendige for at træffe afgørelse i en sag, og at det således generelt set ikke beror på en tilfældighed, om en faglig vurdering er foretaget af en ekstern konsulent eller af myndighedens ansatte.

Hensynet til at undgå, at en tilfældighed afgør omfanget af partens ret til indsigt i faglige vurderinger, kan således ikke antages at gøre sig gældende generelt og kan efter Justitsministeriets opfattelse derfor heller ikke begrundes, at den omhandlede udvidelse af partsaktindsigten udstrækkes til at gælde generelt i afgørelsessager.

For det fjerde er det Justitsministeriets opfattelse, at det helt almindelige hensyn til, at parten på behørig vis kan varetage sine interesser under (afgørelses)sagen, som Offentlighedskommissionen peger på som formålet med den omhandlede generelle adgang til interne faglige vurderinger i endelig form, i tilstrækkelig omfang er varetaget med den gældende ordning i forvaltningsloven.

Der kan herved bl.a. peges på partshøringsbestemmelsen i forvaltningslovens § 19, som fastsætter, at såfremt en part i en afgørelsessag ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder – der er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse – må der (som udgangspunkt) ikke træffes afgørelse i sagen, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det anførte gælder også, når de pågældende oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder danner grundlag for en faglig vurdering. Det bemærkes, at bestemmelsen i § 19 med visse sproglige ændringer foreslås videreført med nærværende lovforslag, jf. pkt. 4.3.10.

Endvidere kan der henvises til forvaltningslovens gældende ordning om partsaktindsigt, hvoraf følger, at såfremt en part under sagens behandling fremsætter en anmodning om aktindsigt, og denne begæring skal imødekommes, skal sagens afgørelse (som udgangspunkt) udsættes, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne, jf. forvaltningslovens § 11. Herved får parten mulighed for at tage stilling til, om de oplysninger, der indgår i sagen, bør suppleres eller korrigeres.

For det femte er det Justitsministeriets opfattelse, at en mere generel ret til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form i de typiske tilfælde reelt ikke vil tilgodese hensynet til, at parten på behørig vis kan varetage sine interesser under sagen.

Dette skyldes, at en myndigheds interne faglige vurdering til brug for etableringen af afgørelsessagens indholdsmæssige grundlag formentlig ofte vil have en så nær tidsmæssig sammenhæng med de overvejelser, som myndigheden foretager som led i den konkrete subsumption, at den faglige vurdering ofte først vil foreligge i endelig form i forbindelse med, at myndigheden træffer afgørelsen. Dette er for så vidt også afspejlet i de kriterier, som Offentlighedskommissionen i bemærkningerne til § 29, stk. 1, 1. pkt., i kommissionens lovudkast har foreslået anvendt ved vurderingen af, om der efter denne bestemmelse foreligger en intern faglig vurdering i endelig form. Kommissionen anfører således følgende (betænkningen side 998 f.):

»En intern faglig vurdering vil foreligge i endelig form, hvis myndigheden har anvendt den i forbindelse med myndighedens beslutning i en sag, eller hvis vurderingen har en sådan form, at den er klar til (en endelig) udsendelse eller offentliggørelse. Det vil herudover i almindelighed kunne lægges til grund, at en intern faglig vurdering foreligger i endelig form, hvis den er blevet (endeligt) godkendt af den øverst fagligt ansvarlige person for det pågældende område inden for vedkommende forvaltningsmyndighed, eller hvis det i øvrigt fremgår, at den faglige vurdering faktisk er tillagt betydning«.

Parten vil derfor i de typiske tilfælde først og fremmest kunne anvende oplysninger om myndighedens interne faglige vurderinger i endelig form til at kende og forstå baggrunden for afgørelsen i den pågældende sag. Det er naturligvis vigtigt, at parten – til brug for bl.a. overvejelser om klage – kender og forstår baggrunden for afgørelsen af vedkommendes sag, men det er Justitsministeriets opfattelse, at den gældende ordning i forvaltningsloven i tilstrækkeligt omfang varetager hensynet hertil.

Der kan herved navnlig peges på forvaltningslovens regler om begrundelse, hvoraf følger, at såfremt en afgørelse meddeles skriftligt, skal den være ledsaget af en begrundelse, jf. forvaltningslovens § 22. Det bemærkes i den forbindelse, at den, der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, kan forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold, jf. forvaltningslovens § 23.

I begrundelsen for en afgørelse skal myndigheden ifølge forvaltningslovens § 24, stk. 1 – foruden en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet – angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen i det tilfælde, hvor afgørelsen beror på et administrativt skøn. Efter forvaltningslovens § 24, stk. 2, skal begrundelsen endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig be-

tydning for afgørelsen. Parten får således ved myndighedens begrundelse af en afgørelse, hvor parten ikke er givet fuldt ud medhold, en redegørelse for de hovedhensyn, der har været bestemmende for myndighedens vurderinger (skønsudøvelse). En begrundelse vil således have særlig betydning for partens overvejelser om, hvorvidt afgørelsen skal påklages, jf. også betænkning nr. 657/1972 om begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m.v., side 31 ff. Reglerne om myndighedens pligt til at give en fyldestgørende begrundelse, giver således efter Justitsministeriets opfattelse parten den fornødne mulighed for at tage stilling til, om den pågældende vil udnytte eventuelle klagemuligheder eller indbringe sagen for domstolene.

Der kan endvidere peges på, at en generel adgang til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form i afgørelsessager vil kunne føre til en grundlæggende ændring af den måde, som behandlingen af afgørelsessager i den offentlige forvaltning er tilrettelagt på.

Det er således nærliggende at antage, at forvaltningsmyndighederne og embedsværket vil lægge stor vægt på, at interne faglige vurderinger i endelig form, som eventuelt vil skulle udleveres som led i partsaktindsigt, er udformet på en måde, så de er egnede til at blive udleveret og efter omstændighederne udbredt til en videre kreds. Med den nuværende beskyttelse i både forvaltningsloven og offentlighedsloven af interne faglige vurderinger er der imidlertid ikke grundlag for at antage, at de interne faglige vurderinger, som udarbejdes i dag, er udformet på en sådan måde, at de generelt set er egnede til udlevering. Dette gælder, selvom der måtte være tale om interne faglige vurderinger i endelig form.

En konsekvens af at indføre en generel adgang til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form i afgørelsessager, vil derfor kunne være, at der i den offentlige forvaltning samlet set ville blive anvendt meget betydelige ressourcer på at udforme interne faglige vurderinger i endelig form, således at de ville være egnede til udlevering, f.eks. ved at vurderingen også var forståelige for personer uden den relevante faglige indsigt og således ikke gav anledning til tvivl hos bl.a. parten.

En alternativ konsekvens kunne være, at der – for at undgå et sådant betydeligt ressourceforbrug i den offentlige forvaltning – ville blive udarbejdet færre eller mindre nuancerede, skriftlige interne faglige vurderinger.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at et sådant formindsket brug af skriftlige interne faglige vurderinger ville være særdeles uhensigtsmæssigt. Dette skyldes, at det i almindelighed styrker kvaliteten af de afgørelser, som forvaltningsmyndighederne træffer, at der udarbejdes skriftlige interne faglige vurderinger, og at disse er tilstrækkeligt nuancerede, herunder at der i relevant omfang redegøres for de usikkerheder og den tvivl, der kan være forbundet med vurderingen.

Justitsministeriet skal endelig også pege på, at en parts kendskab til interne faglige vurderinger i endelig form forud for, at der er truffet afgørelse i sagen, vil kunne give parten en forventning om, hvilken afgørelse myndigheden agter at træffe. Indførelse af en mere generel adgang for parten til at få aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form ville derfor – lidt forenklet udtrykt – kunne indebære, at parten inden myndigheden har truffet og meddelt afgørelsen i sagen reelt får indsigt i afgørelsen. En sådan

adgang ville efter ministeriets opfattelse være uhensigtsmæssig for den interne beslutningsproces i myndigheden.

Det er på denne baggrund Justitsministeriets opfattelse, at der ikke bør indsættes en bestemmelse i forvaltningsloven, som fastsætter en mere vidtgående ret for parten til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form end den, der vil følge af den foreslåede bestemmelse § 14 b.

Det bemærkes, at Justitsministeriet er opmærksom på, at enkelte af de omtalte forhold også taler imod den foreslåede § 14 b. Det er imidlertid efter en samlet vurdering ministeriets opfattelse, at med den foreslåede afgrænsning af § 14 b vil de pågældende forhold formentlig gøre sig gældende med mindre styrke, og vil endvidere kunne siges at blive opvejet af de argumenter, som taler for den foreslåede ordning efter § 14 b.

Justitsministeriet kan i øvrigt henvise til, at en forvaltningsmyndighed vil være forpligtet til i forbindelse med behandlingen af en anmodning om partsaktindsigt at tage stilling til, om myndigheden efter meroffentlighedsprincippet vil meddele indsigt i eventuelle interne faglige vurderinger, der måtte foreligge i endelig form, jf. nærværende forslag § 1, nr. 2 (forslaget til forvaltningslovens § 10).”