



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 15. februar 2013
Dok.: 671854

UDKAST TIL TALE

til brug ved samråd i Retsudvalget den 19. februar 2013

Samrådsspørgsmål AI:

”Under henvisning til indslaget ”Danske ministre må fjerne kritik fra høringssvar - svenske må ikke” i radioprogrammet DR P1 Orientering den 10. januar 2013, hvor det fremgik, at Økonomi- og Indenrigsministeriet i tre omgange fik fjernet kritik i statsforvaltningernes høringssvar af et af regeringen fremsat lovforslag, bedes ministeren redegøre for:

- hvilke regler og vejledninger, der regulerer ministeriernes behandling af indkomne høringssvar, og om ministeren finder, at disse regler og vejledninger er hensigtsmæssige og tilstrækkelige?
- ministeriernes praksis i forhold til at ændre i underliggende myndigheders høringssvar, og hvorvidt ministeren finder denne praksis hensigtsmæssig,
- hvorvidt ministeren finder, at offentligheden bør have fuld indsigt i de tilfælde, hvor et ministerium ændrer i indkomne høringssvar til et lovforslag, og hvorvidt ministeren i bekræftende fald vil sikre, at der i den nye offentlighedslov fortsat vil være mulighed for at få aktindsigt i de tilfælde, hvor ministerier ændrer i de indkomne høringssvar?
- hvordan regeringen generelt sikrer sig, at indkomne høringssvar reelt er udtryk for de hørte organisationers og myndigheders holdninger til et givet lovforslag?”

1. I samrådsspørgsmål AI har udvalget anmodet mig om at redegøre for en række spørgsmål i relation til høringssvar over lovforslag.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

2. Jeg vil gerne starte med at sige, at en væsentlig del af lovgivningsprocessen naturligvis er, at der sker høring over lovforslag.

Høring over den til enhver tid siddende regerings udkast til lovforslag har således til formål at varetage en række centrale demokratiske hensyn.

For det første gælder, at organisationers og myndigheders bemærkninger til et lovudkast er væsentlige for ministeriets egen vurdering af, om udkastet indholdsmæssigt og i teknisk henseende er egnet til at opnå det tilsigtede formål.

De berørte parter kan bidrage med værdifuld viden og konkret erfaring om de praktiske forhold, som lovudkastet vedrører. På den måde gives der svar på væsentlige spørgsmål, som en regulering ved lov i givet fald rejser, og det nødvendige beslutningsgrundlag for det enkelte ministerium underbygges.

Høringen er således med til bl.a. at sikre, at lovgivningen udformes så hensigtsmæssigt som muligt og med så få administrative byrder som muligt.

For det andet skal høringssvarene som bekendt understøtte folketingsmedlemmernes vurdering af, om et lovforslag er rimeligt og hensigtsmæssigt.

Høringsparternes holdning er således med til at forme den offentlige og politiske debat, både i medierne og i folketingssalen.

Som alle ved, bidrager høringssvarene til en grundigere og mere indholdsrig folketingsbehandling. Netop derfor udskydes førstebehandlingen af et lovforslag normalt, hvis Folketinget ikke har modtaget hø-

ringssvarene og ministeriets høringsnotat inden for den frist, som er aftalt mellem regeringen og Folketinget.

Endelig kan det nævnes, at en god lovgivningsproces bidrager til at sikre, at lovene rent faktisk virker i praksis og ikke kun på papiret. Det er i den forbindelse et selvstændigt mål at sikre, at berørte parter inddrages i udarbejdelsen af lovgivning.

Høringsprocessen og sammenhængen med lovgivningsproceduren er omtalt bl.a. i Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet og i det digitale lovgivningsværktøj ”lovprocesguide.dk”, som alle ministerier har adgang til.

3. Jeg har noteret mig, at der den seneste tid har været en vis debat om et ministeriums mulighed for at ændre høringssvar, og dagens samråd udspringer formentlig også af denne debat. Den konkrete sag, som der er henvist til i samrådsspørgsmålet, vil jeg ikke gå nærmere ind i. Økonomi- og indenrigsministeren vil redegøre nærmere herfor ved besvarelsen af samrådsspørgsmål AH.

Lad mig imidlertid prøve at ridse nogle hovedlinjer op:

Det siger vel nærmest sig selv, at et ministerium ikke har mulighed for at ændre i et høringssvar, som modtages fra eksterne høringssvarter.

Hvis f.eks. Erhvervs- og Vækstministeriet modtager et høringssvar fra Finansrådet over et lovforslag, skal høringssvaret i den form, det er modtaget, oversendes til Folketinget.

Et særligt spørgsmål er, hvis det pågældende ministerium bliver opmærksom på, at der muligvis er en meningsforstyrrende slåfejl eller lignende i et høringssvar. Man kan f.eks. forestille sig, at ordet ”ikke” kan være faldet ud i høringssvaret. I et sådant tilfælde kan det undertiden

være naturligt, at det pågældende ministerium retter henvendelse til høringsparten for at få klarlagt, om der foreligger en misforståelse. Er dette tilfældet, vil høringsparten naturligt nok kunne ønske denne berigtiget.

Enten ved at fremsende et nyt revideret høringssvar. Eller eventuelt ved at misforståelsen omtales i det kommenterede høringssvar.

At der sker berigtigelse af fejl i et afgivet høringssvar, er kun med til at sikre, at Folketingets behandling af lovforslaget sker på et så fyldestgørende og korrekt grundlag som muligt. Og det ser jeg derfor ikke nogen problemer i, så længe det er høringsparten selv, der bestemmer, hvad der indholdsmæssigt skal være høringspartens høringssvar.

Som bekendt sker det også, at lovudkast sendes i høring hos en række myndigheder, der organisatorisk hører under andre ministerier.

I sådanne tilfælde vil der kunne opstå spørgsmål om, hvorvidt et ministerium kan give den pågældende myndighed instruktion om, hvad der skal stå i et høringssvar.

Svaret herpå er, at det i første omgang er afgørende, om der foreligger et såkaldt over-/underordningsforhold mellem det pågældende ministerium og en myndighed, der hører under vedkommende ministeriums område.

Over-/underordningsforholdet indebærer, at en overordnet myndighed som f.eks. et ministeriums departement har en række styrings- og tilsynsbeføjelser inden for det administrative hierarki.

Et ministerium har typisk ikke en instruktionsbeføjelse i forhold til råd og nævn, der netop er kendetegnet ved at være uafhængige.

Men hvis der er et over-/underordningsforhold, så vil et ministerium i sidste instans kunne give en underordnet myndighed en instruks om, hvad et høringssvar skal indeholde.

Dette vil i givet fald naturligvis skulle ske inden for nærmere bestemte rammer, hvilket bl.a. indebærer, at der ikke må gives instrukser, der forudsætter, at der handles i strid med lovgivningen m.v. Endvidere skal kravene for almindelig faglighed respekteres.

Hvis den underordnede styrelse har en særlig sagkundskab af f.eks. teknisk karakter, som departementet ikke har, vil ministeriet således skulle respektere denne særlige sagkundskab.

Udøvelsen af instruktionsbeføjelsen er også underlagt det såkaldte sandhedskrav. Det indebærer, at der ikke må videregives oplysninger eller medvirkes til, at der videregives oplysninger, som er urigtige. Det samme gælder oplysninger, som ikke kan anses for urigtige, men som i den givne sammenhæng må anses for vildledende.

Det er også antaget, at der ikke må ske et misbrug af en såkaldt faglig fremtrædelsesform. Man bør således bl.a. ikke anvende embedsmænd til at give en fremstilling et fagligt skær, hvis der i virkeligheden er tale om politiske vurderinger.

Jeg kan i denne sammenhæng henvise til betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, hvor der generelt er redegjort for de gældende regler og principper på området. Betænkningen er som bekendt taget til efterretning af både den forrige og den nuværende regering.

Når de rammer, jeg lige har skitseret, tages i betragtning, så synes jeg, at det er meget fornuftigt og rimeligt, at et ministerium har mulighed for at give instrukser til en underordnet myndighed.

Der kan således være gode og saglige grunde til, at et ministerium over for en underliggende myndighed peger på bestemte forhold, som der bør tages højde for i et høringssvar. Man kan f.eks. forestille sig, at departementet har en særlig tværgående ekspertise inden for et bestemt område.

4. Justitsministeriet har ikke nærmere kendskab til ministeriernes praksis i forhold til, om – og i givet fald hvordan – departementerne bliver inddraget i underliggende myndigheders udarbejdelse af høringssvar over lovforslag.

Jeg kan derfor ikke redegøre nærmere for dette spørgsmål.

5. I forhold til spørgsmålet om aktindsigt i de tilfælde, hvor der måtte være sket ændring af et høringssvar til et lovforslag, kan jeg oplyse følgende:

Efter de nugældende regler har offentligheden – efter at lovforslaget er fremsat for Folketinget – adgang til aktindsigt i såvel oprindeligt modtagne udkast til høringssvar som eventuelle ændrede udkast til høringssvar vedrørende et lovforslag.

Dette skyldes, at dokumenter afgivet fra én myndighed til en anden – f.eks. fra en styrelse til et ministeriums departement – ikke efter den gældende offentlighedslov kan betragtes som interne. Udkast til høringssvar over et lovforslag, som måtte være udvekslet mellem en underordnet myndighed og et ministerium som led i drøftelser mellem embedsmænd i de to myndigheder om den endelige udformning af høringssvaret, vil derfor være undergivet aktindsigt.

Den særlige opsamlingsbestemmelse, som findes i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, vil således kun helt undtagelsesvist kunne tænkes anvendt i en sådan situation.

Der spørges til, om dette også vil være tilfældet, hvis forslaget til en ny offentlighedslov (L 144) vedtages.

Hertil kan jeg oplyse, at der i en sådan situation også fremover vil være adgang til aktindsigt i såvel oprindeligt modtagne udkast til høringssvar som eventuelle ændrede udkast til høringssvar vedrørende et lovforslag, når vedkommende høringssvar på sædvanlig vis er oversendt til Folketinget i forbindelse med fremsættelsen af lovforslaget.

Og hermed vil jeg takke for ordet.