

SJ20130326100632352 [DOR554638].TXT

Fra: Karin Baunsgaard  
Sendt: 29. september 2012 16:30  
Til: tom.behnke@ft.dk; jan.e@ft.dk  
Cc: Karina Kejser; Josephine Ilchmann Jørgensen  
Emne: Møde vedr. offentliggørelse af aftale om ny offentlighedslov

Kære Tom og Jan

Justitsministeren har bedt mig indkalde jer til møde med ministeren og regeringsordførerne om offentliggørelse af aftalen om ny offentlighedslov på onsdag den 3. oktober 2012 kl. 11.15.

Jeg skal desuden minde jer om at levere et citat til pressemeddelelsen senest mandag kl. 12.00.

God weekend.

Hilsen Karin

Karin Baunsgaard  
Ministersekretær

Ministersekretariatet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Tlf. direkte: 7226 8406  
Tlf.: 7226 8400  
www.justitsministeriet.dk  
jm@jm.dk

SJ20130326115231208 [DOR554641].TXT

Fra: Karin Baunsgaard  
Sendt: 29. september 2012 16:40  
Til: Jeppe Mikkelsen; 'Karina Lorentzen Dehnhardt'; julie.skovsby@ft.dk  
Cc: Josephine Ilchmann Jørgensen; Karina Kejser; 'Birgitte Møller/Jeppe Mikkelsen';  
'Peter Dalby Larsen/Karina Lorentzen'; malene.mortensen@ft.dk; 'Malene Johansen/Ole Hækkerup'  
Emne: Møde vedr. offentliggørelse af aftale om ny offentlighedslov

Kære alle

Ministeren har bedt mig indkalde jer til møde med V og KF om offentliggørelse af aftalen om ny offentlighedslov på onsdag den 3. oktober 2012 kl. 11.15.

God weekend.

Hilsen Karin

Karin Baunsgaard  
Ministersekretær

Ministersekretariatet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Tlf. direkte: 7226 8406  
Tlf.: 7226 8400  
[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

**Fra:** Karin Baunsgaard  
**Sendt:** 29. september 2012 16:50  
**Til:** 'Karina Lorentzen Dehnhardt'  
**Cc:** Josephine Ilchmann Jørgensen  
**Emne:** Materiale om ny offentlighedslov  
**Vedhæftede filer:** che40523 (oversigt).doc; che40589 (REU-spørgsmål).doc; Lovforslag nr. L 90.pdf; Notits om § 24.DOCX; Notits om § 27, nr. 2.DOC; The-lejren.pdf; Udkast til politisk aftale [DOK534355].DOC; fesdPacket.xml

Kære Karina

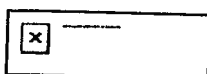
Vedhæftet sender jeg de papirer, som blev udleveret til Jeppe og Julie i fredags. Da der er tale om **fortroligt** materiale, skal jeg bede dig om indtil på onsdag at holde det for dig selv.

Vi holder teknisk gennemgang for Julie Skovsby på mandag om eftermiddagen, hvor du er meget velkommen til at deltage, hvis du kan og vil.

Hvis du har spørgsmål til materialet, er du også meget velkommen til at kontakte kontorchef Morten Jakobsen på 22 14 66 48.

Hilsen Karin

Karin Baunsgaard  
Ministersekretær



Ministersekretariatet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Tlf. direkte: 7226 8406  
Tlf.: 7226 8400  
[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

Dato: 28. oktober 2010  
 Kontor: Statsretskontoret  
 Sagsnr.: 2009-760-0252  
 Dok.: CHE40523

**Hovedpunkterne i udkastet til  
 forslag til lov om offentlighed i forvaltningen**

1. Det er væsentligt, at en ny offentlighedslov – med behørig hensyntagen til relevante beskyttelsesværdige hensyn – fortsat sikrer størst mulig åbenhed i forvaltningen. I forlængelse af dette grundsynspunkt gives i det følgende først en oversigt over lovforslagets hovedpunkter og dernæst en sammenfattende oversigt over de udvidelser og begrænsninger, der med lovforslaget lægges op til i forhold til den gældende offentlighedslov.

Der foreslås som noget nyt indsat en bestemmelse, der angiver de formål, som offentlighedsloven navnlig varetager. I tilknytning hertil foreslås, at myndighederne mv. skal sørge for, at hensynet til åbenhed i videst muligt omfang varetages ved etablering mv. af nye IT-løsninger (lovforslagets § 1).

For så vidt angår lovens anvendelsesområde videreføres gældende ret, hvorefter loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning (lovforslagets § 2). Samtidig foreslås dog en udvidelse af lovens anvendelsesområde i en række henseender. Det foreslås således, at lovens anvendelsesområde udvides til også at omfatte KL og Danske Regioner (lovforslagets § 3, stk. 1, nr. 3). Endvidere foreslås en udvidelse af lovens anvendelsesområde til som udgangspunkt også at omfatte selskaber, hvor det offentlige ejer mere end 75 pct. af ejerandelene (lovforslagets § 4), samt selskaber, institutioner mv., i det omfang de træffer afgørelse på vegne af staten, en region eller en kommune (lovforslagets § 5, stk. 1).

Endvidere foreslås der en pligt for forvaltningsmyndighederne til at sikre sig, at virksomheder, der får overladt opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige, løbende giver myndigheden oplysninger om udførelsen af opgaverne (lovforslagets § 6).

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)

Det foreslås, at der sker en lovfæstelse af gældende ret, hvorefter offentlighedsloven finder anvendelse på særlige organer (selvejende institutioner, foreninger, fonde mv.), der er oprettet ved lov eller i henhold til lov, samt sådanne organer oprettet på privat initiativ, som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter, og som er undergivet offentlig regulering, kontrol og tilsyn (lovforslagets § 3, stk. 1). Endvidere foreslås der en videreførelse af den gældende bestemmelse, hvorefter visse energiforsyningsvirksomheder er omfattet af offentlighedsloven (lovforslagets § 3, stk. 2).

Gældende ret, hvorefter enhver som udgangspunkt har ret til aktindsigt i dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, foreslås videreført (lovforslagets § 7).

Det foreslås at ophæve det såkaldte subjektive identifikationskrav og erstatte det med et krav om, at temaet for aktindsigtsanmodningen skal angives af den, som fremsætter anmodningen. I tilknytning hertil foreslås der indført en adgang for en myndighed til at undlade at behandle en anmodning om aktindsigt – selvom det nye identifikationskrav er opfyldt – hvis det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (lovforslagets § 9).

Det foreslås videreført, at retten til aktindsigt (som hovedregel) ikke omfatter databaser, herunder registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling (lovforslagets § 10).

I tilknytning hertil foreslås som noget nyt indført en ret til at få foretaget en sammenstilling af oplysninger i myndighedernes databaser (dataudtræk) (lovforslagets § 11) samt en ret til at få indsigt i den databeskrivelse, der knytter sig til en database (lovforslagets § 12).

Herudover foreslås en videreførelse af den gældende bestemmelse om notatpligt samt en lovfæstelse i forhold til afgørelsessager af den ulovbestemte forvaltningsretlige grundsætning om notatpligt vedrørende ekspeditioner af væsentlig betydning (lovforslagets § 13).

Endvidere foreslås der dels indført en pligt for myndighederne til af egen drift at overveje meroffentlighed, dels en udvidelse af meroffent-

lighedsprincippet til også at omfatte sager undtaget fra aktindsigt (lovforslagets § 14).

Der foreslås også indført regler i offentlighedsloven, der regulerer myndighedernes pligt til at foretage journalisering (lovforslagets § 15).

Desuden foreslås der etableret et forsøg med en postlisteordning (lovforslagets § 16), en pligt for visse myndigheder til på myndighedens hjemmeside på internettet løbende at give information om vedkommende myndigheds virksomhed (lovforslagets § 17) samt etableret en såkaldt offentlighedsportal (lovforslagets § 18).

En lang række af de bestemmelser i den gældende offentlighedslov, der undtager visse sagstyper, visse dokumenttyper og visse oplysningstyper, foreslås videreført, jf. nærmere herom lovforslagets §§ 23-35. Bestemmelserne foreslås dog på visse punkter indskrænket (hvorved adgangen til aktindsigt udvides) eller udvidet (hvorved retten til aktindsigt begrænses).

Som nævnt foreslås der indført en udvidelse af adgangen til aktindsigt i en række henseender.

Således foreslås der indført en ret til aktindsigt i et bødeforelæg, der er vedtaget af en juridisk person (lovforslagets § 19), samt indsigt i den øverste ledelseskontrakt (herunder f.eks. direktørkontrakter) for så vidt angår oplysninger om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed (lovforslagets § 21). Der foreslås også indført en bemyndigelsesbestemmelse om aktindsigt i visse kommunale og regionale interne arbejdsdokumenter (lovforslagets § 23).

Endvidere foreslås der indført en ret til indsigt i såkaldte praksisoversigter (lovforslagets § 26) samt en ret til indsigt i (ekstrahering af) oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i et fremsat lovforslag mv., (lovforslagets § 29). I tilknytning hertil foreslås dog indført en adgang til at afslå at foretage ekstrahering af oplysninger fra bl.a. interne dokumenter, i det omfang det vil indebære et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (lovforslagets §§ 28-29).

Der foreslås imidlertid også indført visse begrænsninger i retten til aktindsigt.

Således foreslås der indført en undtagelse af alle sager om førelse af en kalender fra retten til aktindsigt (lovforslagets § 22) samt undtagelse af interne oplysninger og dokumenter, der udveksles mellem myndigheder i forbindelse med ministerbetjening (lovforslagets § 24). Endvidere foreslås der indført en adgang til at undtage dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces (lovforslagets § 27).

I forbindelse med, at lovens anvendelsesområde foreslås udvidet til også at omfatte KL og Danske Regioner, foreslås det at undtage interne oplysninger og dokumenter, der udveksles mellem KL, Danske Regioner, kommunerne og regionerne i forbindelse med bl.a. økonomiske eller politiske forhandlinger med staten (lovforslagets § 25).

Endelig foreslås der en række ændringer af offentlighedslovens regler om kompetence, klageadgang og sagsbehandling mv.

Der foreslås således indført en sagsbehandlingsfrist på syv arbejdsdage for den myndighed, der modtager en anmodning om aktindsigt mv. (lovforslagets § 36), ligesom der foreslås indført en sagsbehandlingsfrist på 20 arbejdsdage for vedkommende klageinstans (lovforslagets § 37). Begge frister kan dog efter omstændighederne fraviges.

Der foreslås også indført en ret til at påklage en aktindsigtsafgørelse mv. direkte til den øverste klageinstans (lovforslagets § 37) samt en ret til særskilt at påklage sagsbehandlingstiden (lovforslagets § 39). Herudover foreslås der indført en klagevejledningspligt til tilsynsmyndigheden i forhold til kommunale og regionale aktindsigtsafgørelser mv. (lovforslagets § 38).

Endelig foreslås der indført en adgang for den aktindsigtssøgende mv. til som udgangspunkt selv at bestemme, hvordan aktindsigten skal gennemføres (lovforslagets § 40).

2. Følgende elementer i lovforslaget kan ud fra en generel betragtning siges at *udbygge* den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning:

- Angivelse af, hvilke formål offentlighedsordningen navnlig varetager (lovforslagets § 1, stk. 1).

- Fremhævelse af, at myndighederne mv. skal sørge for, at hensynet til åbenhed i videst muligt omfang varetages ved etablering mv. af nye IT-løsninger (lovforslagets § 1, stk. 2).
- Udvidelse af lovens anvendelsesområde til også at omfatte KL og Danske Regioner (lovforslagets § 3, stk. 1, nr. 3).
- Udvidelse af lovens anvendelsesområde til at omfatte selskaber, institutioner mv., i det omfang de træffer afgørelse på statens, en regions eller en kommunes vegne (lovforslagets § 5, stk. 1).
- Udvidelse af lovens anvendelsesområde til at gælde for ikke børsnoterede selskaber, hvor det offentlige ejer mere end 75 pct. af ejerandelene (lovforslagets § 4).
- Pligt til at sikre, at virksomheder, der får overladt opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige, løbende giver vedkommende myndighed oplysninger om udførelsen af opgaverne (lovforslagets § 6).
- Ophævelse af det subjektive identifikationskrav, der erstattes med et krav om angivelse af temaet for aktindsigtsanmodningen, dog således at en myndighed kan undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, i det omfang det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (lovforslagets § 9).
- Ret til at få foretaget en sammenstilling af oplysninger ved brug af få og enkle kommandoer i myndighedernes databaser (dataudtræk) (lovforslagets § 11).
- Ret til at få indsigt i den databeskrivelse, der knytter sig til en database (lovforslagets § 12).
- Pligt for myndighederne til af egen drift at overveje meroffentlighed (lovforslagets § 14, stk. 1).
- Udvidelse af meroffentlighedsprincippet til også at omfatte sager undtaget fra aktindsigt (lovforslagets § 14, stk. 2).
- Lovregulering af myndighedernes pligt til at foretage journalisering (lovforslagets § 15).
- Etablering af et forsøg med en postlistecordning (lovforslagets § 16).
- Pligt for myndighederne til løbende at give information om deres virksomhed (lovforslagets § 17).
- Etablering af en såkaldt offentlighedsportal (lovforslagets § 18).
- Aktindsigt i bødeforelæg, der er vedtaget af en juridisk person (lovforslagets § 19, stk. 2).
- Ret til indsigt i den øverste ledelseskontrakt for så vidt angår oplysninger om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed (lovforslagets § 21, stk. 4).



- Bemyndigelsesbestemmelse om aktindsigt i visse kommunale og regionale interne arbejdsdokumenter (lovforslagets § 23, stk. 3).
- Ret til indsigt i såkaldte praksisoversigter (lovforslagets § 26, nr. 5).
- Ret til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag mv. (lovforslagets 29, stk. 1, 1. pkt.), dog bortset fra de tilfælde, hvor den pågældende interne faglige vurdering findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for (den direkte) ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet i KL og Danske Regioner (lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt.).
- Adgang for den aktindsigtssøgende til som udgangspunkt selv at bestemme, hvordan aktindsigten skal gennemføres (lovforslagets § 40).
- Indførelse af en sagsbehandlingsfrist på syv arbejdsdage, som efter omstændighederne kan fraviges, for den myndighed, der modtager en anmodning om aktindsigt mv., men (lovforslagets § 36, stk. 2).
- Ret til at påklage en aktindsigtsafgørelse mv. direkte til den øverste klageinstans (lovforslagets 37, stk. 1).
- Indførelse af en sagsbehandlingsfrist på 20 arbejdsdage, som efter omstændighederne kan fraviges, for vedkommende klageinstans, (lovforslagets § 37, stk. 3).
- Klagevejledningspligt til tilsynsmyndigheden i forhold til kommunale og regionale aktindsigtsafgørelser mv. (lovforslagets § 38).
- Ret til særskilt at påklage sagsbehandlingstiden (lovforslagets § 39).

Følgende elementer i lovforslaget kan ud fra en generel betragtning siges at *begrænse* den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning:

- Undtagelse af alle sager om førelse af en kalender fra retten til aktindsigt (lovforslagets § 22).
- Undtagelse af interne oplysninger og dokumenter, der udveksles mellem myndigheder i forbindelse med ministerbetjening (lovforslagets § 24), dog bortset fra interne dokumenter og oplysninger, der udveksles i konkrete afgørelsessager, sager om indgåelse af kontraktsforhold, eller i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.

- I forbindelse med, at lovens anvendelsesområde foreslås udvidet til også at omfatte KL og Danske Regioner, undtages interne oplysninger og dokumenter, der udveksles mellem KL, Danske Regioner, kommunerne og regionerne i forbindelse med bl.a. økonomiske eller politiske forhandlinger med staten (lovforslagets § 25).
- Undtagelse af dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces (lovforslagets § 27, nr. 2).
- Adgang til at nægte at foretage såkaldt ekstrahering af oplysninger fra bl.a. interne dokumenter, i det omfang det vil indebære et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (lovforslagets § 28, stk. 2, nr. 1).

**Notits**  
**om**  
**forskelle mellem ministerbetjeningsreglen i § 24 i lovforslag nr. L 90**  
**og i et kommende lovforslag om en ny offentlighedslov**

1. Ministerbetjeningsreglen i § 24 i lovforslag nr. L 90 havde følgende ordlyd:

§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

1) Interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder i forbindelse med ministerbetjening.

2) Interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem ministerier i forbindelse med ministerbetjening.

*Stk. 2.* Selv om en minister har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v., gælder stk. 1 ikke

1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed,

2) i sager om indgåelse af kontraktsforhold og

3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.

2. Efter aftaleudkastet lægges der op til at nyaffatte ministerbetjeningsreglen i § 24 på følgende måde:

§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem:

1) Et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.

2) Forskellige ministerier.

*Stk. 2.* Oplysninger om sagens faktiske grundlag m.v. er efter reglerne i §§ 28 og 29 omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler uanset stk. 1.

*Stk. 3.* Selv om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v., gælder stk. 1 ikke

1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed,

2) i sager om indgåelse af kontraktforhold og

3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.

Nyaffattelsen af § 24 har navnlig til formål at præcisere følgende i lovtæksten:

- at dokumenter og oplysninger alene kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, hvor der er **konkret grund** til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Dette indebærer bl.a., at begrebet ”ministerbetjening” ikke længere anvendes i lovtæksten, idet begrebet i stedet for forklares i lovtæksten.
- at dokumenter og oplysninger alene kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, hvis der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets råd-

givning og bistand **på det tidspunkt**, hvor de pågældende dokumenter eller oplysninger udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier.

- at reglerne om **ekstrahering** i lovforslagets §§ 28 og 29 har **forrang** i forhold til bestemmelsen i § 24. Dette indebærer, at relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger samt om interne faglige vurderinger i endelig form vil skulle ekstraheres – det vil sige uddrages af dokumentet – efter de almindelige regler herom, jf. §§ 28 og 29, selv om disse oplysninger findes i et ”ministerbetjeningsdokument” omfattet af § 24.

Med disse ændringer tydeliggøres det, at bestemmelsen skal fortolkes og anvendes restriktivt, og samtidig vil ændringerne bidrage til, at bestemmelsen ikke bliver anvendt forkert i praksis.

Dato: 7. september 2012  
 Kontor: Forvaltningsretskontoret  
 Sagsbeh: Nicolai Winther  
 Sagsnr.: 2011-7650-0001  
 Dok.: 531140

## Notits

om

**aktindsigt i dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer som led i den politiske beslutningsproces**

### 1. Den gældende offentlighedslov fra 1985

Det er i den gældende offentlighedslov anerkendt, at der er et behov for fortrolighed omkring den politiske beslutningsproces. Loven anerkender bl.a., at der er et rum, hvor ministre i fortrolighed skal kunne forberede og drøfte politiske beslutninger, f.eks. i forbindelse med det lovforberedende arbejde (offentlighedslovens § 2) og i forbindelse med møder mellem ministre (offentlighedslovens § 10, nr. 1).

Den nugældende offentlighedslov indeholder ikke en bestemmelse, som udtrykkelig har til formål at beskytte det behov, som en minister har for i fortrolighed at kunne udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med f.eks. forberedelsen af et politisk initiativ.

I det omfang dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer som led i den politiske beslutningsproces, vedrører det lovforberedende arbejde, vil dokumenterne være undtaget fra aktindsigt efter lovens undtagelsesbestemmelse om lovgivningssager (offentlighedslovens § 2) frem til det tidspunkt, hvor lovforslag er fremsat for Folketinget. Efter dette tidspunkt er de nævnte dokumenter omfattet af lovens almindelige regler om aktindsigt og vil alene kunne undtages helt eller delvist fra aktindsigt, såfremt hensynet til beskyttelsen af den politiske beslutningsproces indebærer, at der efter en konkret vurdering er grundlag for, at lovens

Slotsholmsgade 10  
 1216 København K.

Telefon 7226 8400  
 Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk  
 jm@jm.dk

opsamlingsbestemmelse (offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6) kan finde anvendelse. Dokumenter, der ikke vedrører en lovgivningssag i lovens forstand, vil alene kunne undtages fra aktindsigt efter opsamlingsbestemmelsen.

Opsamlingsbestemmelsen har et snævert anvendelsesområde, og den vil alene kunne anvendes, hvis der efter et konkret skøn foreligger en nærliggende fare for, at offentlige eller private interesser vil lide skade af betydning, hvis der meddeles aktindsigt i de pågældende oplysninger. Opsamlingsbestemmelsen kan således ikke anvendes alene med henvisning til, at en myndighed vil beskytte det behov, som en minister har for i fortrolighed at udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer i forbindelse med forberedelsen af et politisk initiativ eller lignende. Der gælder på denne baggrund kun en begrænset adgang til efter bestemmelsen at undtage dokumenter, som en minister udveksler med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med en politisk proces.

Det er Justitsministeriets vurdering, at der i ministerierne generelt er stor opmærksomhed om den gældende offentlighedslovs (utilstrækkelige) beskyttelse af den nævnte udveksling af dokumenter med folketingsmedlemmer, og at der tages hensyn hertil under forberedelsen af et politisk initiativ. Der udvises i overensstemmelse hermed tilbageholdenhed i Justitsministeriet med at udveksle dokumenter med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, som led i forberedelsen af et politisk initiativ på grund af risikoen for, at de pågældende dokumenter efterfølgende skal udleveres som led i aktindsigt, og dette gælder, selvom udvekslingen i det enkelte tilfælde ville kunne være en langt mere hensigtsmæssig måde at forberede det politiske initiativ på.

## **2. Lovudkastet i Offentlighedskommissionens betænkning**

Som der er redegjort for ovenfor under pkt. 1., er der kun en begrænset adgang til efter den gældende offentlighedslov at undtage dokumenter, som en minister udveksler med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med f.eks. forberedelsen af et politisk initiativ.

I Offentlighedskommissionen blev det overvejet, om den gældende offentlighedslov på tilstrækkelig vis beskytter det behov, som en minister har for i fortrolighed at kunne udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer i forbindelse med den politiske beslutningsproces. Et flertal fandt, at dette ikke er tilfældet og foreslog derfor en bestemmelse med følgende ordlyd:

§ 27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) ...
- 2) Dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2, har til formål at beskytte det behov, som en minister har for i fortrolighed at kunne udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med f.eks. forberedelsen af et lovforslag. Folketingsmedlemmerne modtager således i praksis som led i deres virke i visse tilfælde dokumenter fra de enkelte ministre, der indeholder oplysninger og synspunkter om f.eks., hvilke politiske tiltag regeringen overvejer at tage initiativ til, og det er i den forbindelse, at der er behov for, at en minister i fortrolighed kan udveksle dokumenter.

Bestemmelsen har ikke til formål at svække den parlamentariske kontrol, som Folketinget udøver i forhold til regeringen. Bestemmelsen knytter derimod an til en allerede foreliggende praksis, hvorefter de relevante partiers ordførere inddrages i den politiske beslutningsproces, og bestemmelsen skal herved medvirke til, at ministre i fortrolighed kan sende dokumenter til folketingsmedlemmer om mulige politiske initiativer. Det skal i den forbindelse bemærkes, at bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2, ikke alene omfatter de dokumenter, som f.eks. sendes fra en minister til de relevante partiers ordførere i forbindelse med det lovforberedende arbejde, men også de dokumenter, herunder e-mails, som disse ordførere i samme anledning sender til ministeren indeholdende eksempelvis ordførerens politiske synspunkter, forhandlingsposition og udkast til forhandlingsstrategi mv.

For så vidt angår anvendelsesområdet for bestemmelsen kan navnlig peges på følgende:

Bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2, forudsætter, at der er tale om dokumenter, der udarbejdes med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Med udtrykket anden tilsvarende politisk proces sigtes til andre sager om politiske forhandlinger end sager om lovgivning. Dette omfatter sager, der kan vise sig at ende med et lovgivningsinitiativ, men hvor der på tidspunk-

tet for behandlingen af aktindsigtsbegæringen ikke kan siges at foreligge et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist indhold. Også sager om politiske forhandlinger, der kan udmønte sig i andre former for generelle politiske initiativer end lovgivning, er omfattet. Forudsætningen for, at denne del af bestemmelsen finder anvendelse, er – i lighed med anvendelsen af bestemmelsens led om ”sager om lovgivning” – at der foreligger et politisk projekt af et bestemt, relativt præcist indhold. Bestemmelsen kan derfor ikke anvendes til at undtage dokumenter fra aktindsigt, når det politiske initiativ, der udveksles dokumenter om, er af en mere løs karakter.

Dokumenter, der undtages efter lovudkastets § 27, nr. 2, er omfattet af den såkaldte ekstraheringspligt. Dette indebærer, at relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger samt om interne faglige vurderinger i endelig form vil skulle udleveres efter lovudkastets almindelige regler herom, jf. §§ 28 og 29.

Bestemmelsen har ifølge lovudkastets bemærkninger et snævert anvendelsesområde. Følgende dokumenter vil f.eks. ikke være omfattet af bestemmelsen:

- Dokumenter, der ikke er udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, men som udleveres eller i øvrigt indgår i sådanne sager. Som eksempel herpå kan nævnes et internt arbejdsblad, som oprindeligt er udarbejdet af et ministerium med henblik på ministeriets interne og foreløbige overvejelser om, hvorvidt der er anledning til nærmere at overveje en revision af lovgivningen på et bestemt område.
- Dokumenter, der er udarbejdet med henblik på ministres drøftelser med folketingsmedlemmer af forhold, der kan betegnes som egentlige administrative anliggender. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor en minister afholder et møde med folketingsmedlemmer med henblik på at orientere de pågældende om en forvaltningsafgørelse, der er eller vil blive truffet af ministeren på baggrund af den gældende lovgivning.
- Dokumenter, der udveksles mellem ministre og Folketinget og dets udvalg, f.eks. i forhold til interne dokumenter, der af en minister fremsendes til et folketingsudvalg i forbindelse med behandlingen af et lovforslag. Som eksempel herpå kan nævnes et notat om an-



vendelsesområdet for visse bestemmelser i et lovudkast, som et ministerium sender både til ordførerne for partierne og til vedkommende folketingsudvalg.

Om den praktiske betydning af bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2, kan i øvrigt henvises til det vedlagte notat om eksempler til illustration af anvendelsesområdet for visse bestemmelser i forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), der er sendt til Retsudvalget og optrykt som bilag 10 til L 90, 2010-11 (1. samling). Opmærksomheden henledes navnlig på eksemplerne i notatets pkt. 3.8. og 3.11., som illustrerer betydningen af, om der findes en bestemmelse som lovudkastets § 27, nr. 2, eller om dette ikke er tilfældet.



Dato: 10. januar 2011  
Kontor: Statsretskontoret  
Sagsnr.: 2010-7630-0007  
Dok.: CHB40563

## NOTAT

om

eksempler til illustration af anvendelsesområdet for visse bestemmelser i forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90)

### 1. Indledning

I forbindelse med den tekniske gennemgang af forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90) den 15. december 2010 blev det aftalt, at Justitsministeriet skulle udarbejde et notat, som ved hjælp af eksempler illustrerer anvendelsesområdet for visse af lovforslagets bestemmelser. Det drejer sig om lovforslagets § 24 (ministerbetjeningsreglen), § 27, nr. 2 (folketingspolitikerreglen), § 28 (ekstrahering af faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger) og § 29 (ekstrahering af visse interne faglige vurderinger i endelig form).

Det foreliggende notat følger op på denne aftale.

Under pkt. 2 omtales kort navnlig lovforslagets § 24, § 27, nr. 2, § 28 og § 29. Herefter er under pkt. 3 beskrevet et (tænkt) eksempel på et sagsforløb om et politisk initiativ og angivet, i hvilket omfang visse dokumenter og oplysninger, der indgår i det pågældende sagsforløb vil kunne undtages fra retten til aktindsigt dels efter den gældende offentlighedslov, dels efter lovforslaget.

### 2. Kort om de relevante bestemmelser i lovforslaget

Den gældende offentlighedslovs § 2, stk. 1, 3. pkt., om undtagelse af lovgivnings-sager indtil et lovforslag måtte være fremsat, foreslås videreført med lovforslagets § 20. Det samme gælder offentlighedslovens § 7 om undtagelse af interne dokumenter, der indholdsmæssigt foreslås videreført med lovforslagets § 23.

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3310

www.justitsministeriet.dk  
jm@jm.dk

Lovforslagets § 24, stk. 1, indebærer, at visse dokumenter ikke mister deres interne karakter i offentlighedslovens forstand, selvom de udveksles mellem visse myndigheder. Formålet med denne begrænsning er at sikre en tidssvarende beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces. Bestemmelsen gælder for interne dokumenter og oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening 1) mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder og 2) mellem ministerier. Det afgørende for, om et dokument eller en oplysning, der udveksles mellem f.eks. to ministerier, sker "i forbindelse med ministerbetjening", er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Der er samtidigt i lovforslagets § 24, stk. 2, der har karakter af en undtagelse til § 24, stk. 1, lagt op til, at ministerbetjeningsreglen ikke skal gælde i forhold til interne dokumenter og oplysninger, der udveksles i forbindelse med 1) sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, 2) sager om indgåelse af kontraktsforhold og 3) et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver. Undtagelsen skal gælde, selv om en minister har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v.

Med lovforslagets § 27, nr. 2, foreslås indført en ny kategori af dokumenter, der er undtaget fra retten til aktindsigt. Det drejer sig om dokumenter, som udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces. Sigtet med bestemmelsen er at beskytte det behov, en minister har for i fortrolighed at udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med f.eks. forberedelsen af et lovforslag. Bestemmelsen i § 27, nr. 2, finder ikke anvendelse i forbindelse med ministres drøftelser med folketingsmedlemmer af forhold, der kan betegnes som "egentlige administrative anliggender".

Bestemmelserne i lovforslagets § 28 og § 29 indebærer, at der er visse former for oplysninger, som på trods af bl.a. ministerbetjeningsreglen i § 24 skal udleveres efter lovens almindelige regler. Dette omtales som ekstraheringspligt.

Lovforslagets § 28, stk. 1, indebærer således, at der som udgangspunkt skal være ret til aktindsigt i oplysninger om en sags faktiske grundlag.

der har relevans for sagen, uanset om sådanne oplysninger indgår i bl.a. interne dokumenter (§ 23), dokumenter omfattet af ministerbetjeningsreglen (§ 24) og folketingspolitikkerreglen (§ 27, nr. 2). Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger. Bestemmelsen i § 28, stk. 1, viderefører med visse redaktionelle og sproglige ændringer den gældende offentlighedslovs § 11, stk. 1.

Med lovforslagets § 29, stk. 1, foreslås det som noget nyt, at der ligeledes skal være ret til indsigt efter lovens almindelige regler i oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, som findes i bl.a. interne dokumenter (§ 23), dokumenter omfattet af ministerbetjeningsreglen (§ 24) og folketingspolitikkerreglen (§ 27, nr. 2). Retten til indsigt gælder, hvis oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Der er tale om en udvidelse af ekstraheringspligten sammenlignet med gældende ret. Justitsministeriet har dog — i lighed med Offentlighedskommissionens hertil fundet, at udvidelsen ikke bør udstrækkes til også at gælde oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner, jf. herved § 29, stk. 1, 2. pkt.

### 3. Eksempel på et sagsforløb

3.1. Der har gennem nogen tid været kraftig kritik fra Folketingets side og i medierne af, at regeringen ikke har en samlet politik vedrørende såkaldte alternative boformer. Forakellige ministre har været kaldt i samråd om sagen, og der har også været stillet skriftlige folketingsspørgsmål til statsministeren om sagen.

På et ministermøde er det derfor aftalt, at Socialministeriet og Justitsministeriet i fællesskab skal udarbejde en redegørelse for erfaringerne med det sociale eksperiment "The-lejren" og et udkast til regeringens fremtidige politik med hensyn til alternative boformer. De ledende ministre i regeringen er store tilhængere af The-lejren og overvejer at bruge den som et forbillede for fremtidige eksperimenter med alternative boformer. Redegørelsen skal — udover en beskrivelse af erfaringerne — derfor indeholde en vurdering af, om The-lejren er egnet som forbillede. Redegørelsen skal danne grundlag for regeringens stillingtagen på et kommende ministermøde til den fremtidige politik med hensyn til alternative boformer. Den politik, der i den forbindelse formuleres, vil eventuelt kunne nødvendiggøre ny lovgivning.

Justitsministeren beder det relevante kontor i Justitsministeriet prioritere sagen højt i et tæt samarbejde med det relevante kontor i Socialministeriet. Kontorchefen i det pågældende kontor i Justitsministeriet erkender kontorets begrænsninger med hensyn til vurderingen af den mulige forøgede risiko for spredning af sygdomme som følge af The-lejrens manglende kloaksystem, men mener på den anden side, at redegørelsen ikke vil udgøre et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag for regeringen, hvis ikke dette aspekt er afdækket. Kontorchefen bliver derfor enig med sin kollega i Socialministeriet om at anmode Sundhedsministeriet om et bidrag vedrørende dette spørgsmål.

I bidraget advarer Sundhedsministeriet mod at bruge The-lejren som forbillede og henviser som begrundelse til en lang række faktiske forhold ved lejren -- herunder det manglende kloaksystem -- der indebærer forøget risiko for spredning af en række sygdomme. Af bidraget fremgår ~~endvidere, at der er sundhedsministerens opfattelse, at The-lejren burde lukkes, da tiden må være løbet fra den slags eksperimenter.~~

- Sundhedsministeriets bidrag til redegørelsen -- herunder sundhedsministerens politiske tilkendegivelse -- vil i almindelighed ikke kunne undtages fra aktindsigt efter den gældende offentlighedslov. Der foreligger f.eks. ikke (endnu) et tilstrækkeligt konkret lovgivningsprojekt.
- Derimod vil Sundhedsministeriets bidrag efter lovforslagets § 24, stk. 1, nr. 2, kunne undtages fra retten til aktindsigt. Oplysningerne om de faktiske forhold vedrørende The-lejren -- herunder om det manglende kloaksystem -- vil dog efter § 28, stk. 1, skulle udleveres efter lovens almindelige regler. Det samme gælder eventuelle andre relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger.

3.2. Der arbejdes hårdt i Socialministeriet og Justitsministeriet for at færdiggøre redegørelsen, og der udveksles løbende udkast til redegørelsen. Der er imidlertid uenighed om, hvilken indstilling redegørelsen skal munde ud i, idet Justitsministeriet synes, at The-lejren er et godt forbillede, mens Socialministeriet er mere tøvende -- ikke mindst på grund af Sundhedsministeriets bekymringer om risikoen for spredning af sygdomme. Udkastene har endnu ikke været forelagt de to ministre, men uenigheden på embedsmandsplan fremgår tydeligt af de udkast, der udveksles.

- De forskellige udkast til redegørelser vil som hovedregel ikke kunne undtages fra retten til aktindsigt efter f.eks. den gældende offentlighedslovs § 10, nr. 1, på trods af, at de udveksles med henblik på, at den færdige redegørelse kan bruges på et møde mellem ministre.
- Derimod vil udkastene efter lovforslagets § 24, stk. 1, nr. 2, være udvekslet mellem de to ministerier i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor det må forventes, at ministre har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Udkastene vil derfor efter forslaget kunne undtages fra retten til aktindsigt. Relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger vil dog skulle udleveres efter lovens almindelige regler, jf. § 28, stk. 1.

3.3. Socialministeriet og Justitsministeriet er enige om, at man ikke kan sende Statsministeriet en redegørelse, før der er enighed om indstillingen. Det aftales derfor mellem embedsmændene i de to ministerier, at spørgsmålet skal drøftes og afklares telefonisk af de to ministre. Til brug for telefonsamtalen udarbejdes et fælles papir, der opsummerer fordele og ulemper ved at bruge The-lejren som forbillede. Papiret udveksles mellem ministerierne.

- Det fælles papir vil i almindelighed ikke kunne undtages fra aktindsigt efter den gældende offentlighedslov. Lovens § 10, nr. 2, om ministermøder omfatter således ikke "telefonmøder".
- Derimod vil dokumentet efter lovforslagets § 24, stk. 1, nr. 2, kunne undtages fra retten til aktindsigt. Relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger vil dog skulle udleveres efter lovens almindelige regler, jf. § 28, stk. 1.

3.4. Under telefonsamtalen mellem de to ministre lykkes det socialministeren at overbevise justitsministeren, og der opnås enighed om indholdet af redegørelsen. Det endelige udkast til redegørelse sendes herefter til Statsministeriet med henblik på et kommende ministermøde.

- Det endelige udkast til redegørelse vil kunne undtages efter den gældende offentlighedslovs § 10, nr. 1. Oplysninger af væsentlig betydning for sagen om sagens faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger vil dog skulle udleveres efter lovens almindelige regler.

- Det endelige udkast til redegørelse vil også kunne undtages efter lovforslagets § 24, stk. 1, nr. 2. Relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger vil dog skulle udleveres efter lovens almindelige regler, jf. § 28, stk. 1.

3.5. I forbindelse med udarbejdelsen af redegørelsen er der mellem Socialministeriet og Justitsministeriet udvekslet en række udkast til notater, herunder et udkast til notat baseret på en rapport fra et privat konsulentfirma med speciale i rådgivning om alternativt byggeri. Af rapporten fremgår, at målinger har vist, at 18 % af bygningerne i The-lejren har alvorlige problemer med indeklimaet, og at disse indeklimaproblemer efter konsulentfirmaets eksperters vurdering i 85 % af tilfældene vil kunne afhjælpes ved brug af nogle særlige miljømæssigt bæredygtige byggematerialer.

Et andet udkast til notat, som blev udvekslet mellem de to ministerier, er udarbejdet i Socialministeriet og viser, at 95 % af indbyggerne i The-lejren tilhører såkaldte lavindkomstgrupper, og at miljømæssigt bæredygtige byggematerialer er betydeligt dyrere end byggematerialer i øvrigt.

- De udkast til notater til, der er udvekslet mellem de to ministerier, vil i almindelighed ikke kunne undtages fra aktindsigt efter den gældende offentlighedslov.
- Udkastene til notaterne vil derimod efter lovforslagets § 24, stk. 1, nr. 2, kunne undtages fra retten til aktindsigt. Oplysningen om, at 18 % af bygningerne i The-lejren har alvorlige problemer med indeklimaet og Socialministeriets oplysning om, at 95 % af indbyggerne i The-lejren tilhører såkaldte lavindkomstgrupper, er imidlertid oplysninger om sagens faktiske grundlag, som må antages at være af relevans for sagen. Oplysningerne vil derfor efter § 28, stk. 1, 1. pkt., skulle udleveres efter lovforslagets almindelige regler. Tilsvarende vil oplysningen i notatet om det private konsulentfirmas vurdering af, at indeklimaproblemer i 85 % af tilfældene vil kunne afhjælpes ved brug af miljømæssigt bæredygtige byggematerialer, være en ekstern faglig vurdering, der vil skulle udleveres efter lovforslagets almindelige regler, jf. § 28, stk. 1, 2. pkt.

3.6. Redegørelsen drøftes på et ministermøde, hvor der imidlertid ikke opnås enighed om den fremtidige politik med hensyn til alternative bo-

former. Statsministeren beslutter derfor at skære igennem og bebuder, at han selv vil fastlægge den fremtidige overordnede politik på området, der vil blive lanceret i en pressemeddelelse. Statsministeriet laver herefter et udkast til pressemeddelelse, som sendes til de berørte ministerier for at sikre, at der dog er enighed om de helt overordnede linjer i den fremtidige politik. Dette er bl.a. nødvendigt, fordi det må forventes, at der vil blive stillet folketings spørgsmål om de berørte ministres holdning til politikken.

Nogle af regeringens ledende ministre er uenige med statsministeren i den politiske linje og foreslår derfor en række ændringer i udkastet til pressemeddelelsen. Desuden foreslår sundhedsministeren nogle ændringer i udkastets afsnit om den forøgede risiko for spredning af sygdomme. Efter udvekslingen af et stort antal udkast bliver statsministerens pressemeddelelse sendt ud, og regeringens nye overordnede politik lanceret.

- De forskellige udkast til pressemeddelelse vil efter den gældende offentlighedslov ikke kunne undtages fra aktindsigt, med mindre en konkret vurdering undtagelsesvist fører til, at det er berettiget at anvende offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Det gælder både før og efter, at pressemeddelelsen er udsendt.
- Derimod vil udkastene til pressemeddelelse efter lovforslagets § 24, stk. 1, nr. 2, kunne undtages fra retten til aktindsigt. Relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger vil dog skulle udleveres efter lovens almindelige regler, jf. § 28, stk. 1.

3.7. Efter udsendelsen af pressemeddelelsen færdiggøres redegørelsen og i denne fastlægges mere detaljeret indholdet af regeringens fremtidige politik på området. I regeringen lægges der stor vægt på, at der opnås bred enighed med Folketingets partier om den fremtidige politik – ikke mindst fordi, der lægges op til store investeringer over en længere årrække. Det beslutes derfor, at den endelige redegørelse offentliggøres og sendes til Folketinget, og at der søges rejst en forespørgselsdebat. Det er håbet, at debatten vil ende med en vedtagelse, hvori et enigt Folketing tilslutter sig regeringens fremtidige politik, som den er fastlagt i redegørelsen.

Socialministeren har fået ansvaret for at koordinere gennemførelsen af regeringens politik, og forespørgselsdebatten rettes heldigvis også til socialministeren. Socialministeriet påtager sig at lave udkast til talen til fo-



respørgselsdebatten. De øvrige berørte ministerier går samtidigt i gang med at udarbejde beredskabstalepunkter til socialministeren. Beredskaberne skal bruges, hvis der under forespørgselsdebatten bliver rejst spørgsmål på de andre ministres områder.

Finansministeriet er bekymret for, at der blandt Folketingets partier vil være flertal for, at der skal investeres endnu større summer i den fremtidige politik, end det beløb regeringen har spillet ud med. Ministeriet mener dog, at der rent faktisk er økonomisk råderum til at investere yderligere 100 mio. kr. Finansministeriet laver derfor et beredskabstalepunkt om, at regeringen er rede til at afsætte yderligere 100 mio. kr., som socialministeren kan bruge, hvis hun bliver presset under debatten og ikke ser anden udvej for at opnå bred opbakning til regeringens politik.

Tonen under forespørgselsdebatten er til tider hård, og der bliver lagt et stort pres på socialministeren for at få afsat flere penge. Socialministeren vurderer imidlertid, at hun kan modstå presset, og er samtidigt nervøs for at komme til at fremstå som svag, hvis hun giver efter. Hun bruger derfor ikke beredskabstalepunktet om de 100 mio. kr.

- Beredskabstalepunktet om de 100 mio. kr. vil ikke kunne undtages fra aktindsigt, med mindre en konkret vurdering undtagelsesvist fører til, at det er berettiget at anvende den gældende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 6. Det gælder både før og efter afholdelsen af forespørgselsdebatten.
- Derimod vil beredskabstalepunktet efter lovforslagets § 24, stk. 1, nr. 2, kunne undtages fra retten til aktindsigt. Relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger vil dog skulle udleveres efter lovens almindelige regler, jf. § 28, stk. 1. Eventuelle interne faglige vurderinger vil ikke skulle udleveres, da dokumentet er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, jf. § 29, stk. 1, nr. 2.

3.8. Socialministeren har i perioden op til forespørgselsdebatten haft drøftelser med en række ordførere om den offentliggjorte redegørelse. Socialministeriet har til brug for disse drøftelser udarbejdet et større antal notater, der er udleveret til forskellige ordførere. I notaterne redegøres der nærmere for problemstillinger, som de pågældende partier har peget på.

Det fremgår bl.a. af notaterne, at ét af partierne har stillet som et ubetinget krav for at kunne støtte regeringens politik, at der fremover ved om-, til- og nybygninger i områder udpeget til alternative boformer kun må anvendes miljømæssigt bæredygtige byggematerialer. Forespørgselsdebatten ender imidlertid med, at et enigt Folketing vedtager at bakke op om regeringens politik, uden at der stilles krav om brug af miljømæssigt bæredygtige byggematerialer. Det kommer efterfølgende en journalist for øre, at et af Folketingets partier oprindeligt havde opstillet et ubetinget krav for at kunne støtte regeringens oplæg, som imidlertid ikke er afspejlet i regeringens politik, og journalisten søger om aktindsigt i sagen.

- De notater, der er udvekslet mellem socialministeren og ordførerne fra de forskellige partier, vil ikke kunne undtages fra aktindsigt, med mindre en konkret vurdering undtagelsesvist fører til, at det er berettiget at anvende den gældende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 6. Det gælder både før og efter afholdelsen af forespørgselsdebatten.
- Derimod vil notaterne efter lovforslagets § 27, nr. 2, kunne undtages fra retten til aktindsigt. Relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger samt om interne faglige vurderinger i endelig form, vil dog skulle udleveres efter lovens almindelige regler, jf. §§ 28-29.

3.9. Udmøntningen af regeringens politik nødvendiggør lovgivning, og der udarbejdes i Socialministeriet et udkast til lovforslag om dels kriterierne for udpegningen af de områder, som skal indgå i en forsøgsordning med alternative boformer, dels de nærmere betingelser for at modtage statsligt tilskud til etablering af forsøg med alternative boformer.

I den forbindelse udarbejder Socialministeriet et internt notat, som foreligger i endelig form. Det interne notat indeholder dels en gennemgang af, hvordan retstilstanden for sådanne forsøgsordninger er i andre lande, dels en intern faglig vurdering af, hvilke omkostninger der vil være forbundet med, at det offentlige yder støtte til den nævnte forsøgsordning.

- Det interne notat vil – også efter fremsættelsen af socialministerens lovforslag – kunne undtages fra aktindsigt efter den gældende offentlighedslovs § 7 som et internt dokument.
- Det samme gælder efter lovforslagets § 23, stk. 1, men der vil efter lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., som noget nyt være ret til aktindsigt i notatets interne faglige vurdering af det offentlige

økonomiske omkostninger, idet der vil være tale om en intern faglig vurdering i endelig form, ligesom der vil være ret til aktindsigt i oplysningerne om, hvilke forudsætninger de økonomiske vurderinger bygger på.

3.10. Forud for lovforslagets fremsættelse afholdes der – i lyset af de omkostninger, som Socialministeriet har antaget, at der vil være forbundet med etableringen af forsøgsordningen – et møde om sagen i Regeringens Økonomiudvalg. I den forbindelse udarbejder Socialministeriet et notat, der udførligt redegør for ministeriets vurdering af de forventede økonomiske omkostninger. I notatet redegøres der i øvrigt for de betydelige usikkerheder, der er forbundet med vurderingen af de forventede økonomiske omkostninger.

- Notatet vil kunne undtages fra aktindsigt efter den gældende offentlighedslovs § 10, nr. 2.
- Notatet vil også kunne undtages efter lovforslagets § 24. Oplysningerne i notatet om Socialministeriets interne faglige vurdering af de forventede økonomiske omkostninger samt oplysningerne om de usikkerheder, der er forbundet med denne vurdering, vil ikke skulle udleveres, da oplysningerne er i et dokument, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, jf. § 29, stk. 1, nr. 2.

3.11. I det udkast til lovforslag, der er udarbejdet i Socialministeriet, skal det som nævnt bl.a. fastlægges, efter hvilke kriterier de områder, der skal indgå i en forsøgsordning med alternative boformer, skal udpeges.

Socialministeren vil tidligt i forløbet sikre sig, at der er opbakning i regeringspartierne folketingsgrupper til lovforslaget, og ministeren sender derfor et foreløbigt udkast til lovforslag til regeringspartierne ordførere på det pågældende område med henblik på en drøftelse af forslaget.

Ordførerne forelægger udkastet på et møde i de respektive folketingsgrupper. Der er store lokalpolitiske interesser forbundet med forslaget, og der er i grupperne stor uenighed om kriterierne i lovforslaget og deres vægning. Socialministeren indleder en række drøftelser med regeringspartierne ordførere for at overbevise dem om, at der med forslaget er fundet den rigtige balance mellem de forskellige hensyn. Socialministeriet udarbejder til regeringspartierne ordførere en række notitser, som behandler de spørgsmål, der er uenighed om. Der opnås ikke under drøftelserne en egentlig enighed om linjen i lovforslaget, men folketingsgrup-

perne tilkendegiver, at de efter omstændighederne vil støtte op om forslaget som regeringens politik, når forslaget kommer til behandling i Folketinget. Efter at lovforslaget er fremsat, rygtes det, at der har været stor uenighed internt i regeringspartierne folketingsgrupper, og en journalist anmoder om aktindsigt i det materiale, som foreligger herom

- De notitser, som socialministeren har udleveret til regeringspartierne ordførere, vil i almindelighed ikke kunne undtages fra aktindsigt efter den gældende offentlighedslov, når lovforslaget er fremsat.
- Derimod vil dokumenterne efter lovforslagets § 27, nr. 2, kunne undtages fra retten til aktindsigt. Relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger samt om interne faglige vurderinger i endelig form, vil dog skulle udleveres efter lovens almindelige regler, jf. §§ 28-29.

3.12. Efter at lovgrundlaget og de tilhørende administrative forskrifter er trådt i kraft, modtager Socialministeriet en række ansøgninger om tilskud til etablering af forsøg med alternative boformer. En af ansøgningerne, der er indgivet af et fremtrædende medlem af det parti, som socialministeren tilhører, skaber en del polemik i pressen. Socialministeren anmoder derfor sit embedsværk om at blive orienteret om, hvorvidt den nævnte ansøgning vil blive imødekommet. Da sagen ifølge presseomtalen skulle rejse en række særlige retlige problemstillinger, anmoder socialministeren sit embedsværk om at inddrage Justitsministeriet i forbindelse med behandlingen af ansøgningen. Af den grund udarbejder Socialministeriet et notat om sagen til Justitsministeriet.

- Notatet til Justitsministeriet vil ikke kunne undtages efter den gældende offentlighedslov.
- Det nævnte notat vil, uanset at der er tale om en sag, hvor socialministeren har behov for embedsværkets rådgivning og bistand, heller ikke kunne undtages fra aktindsigt efter lovforslagets § 24, stk. 1. Der er således tale om en afgørelsessag, jf. § 24, stk. 2, nr. 1.

## Politisk aftale mellem regeringen, Venstre og Konservative om en ny offentlighedslov

1. Regeringen, Venstre og Konservative (herefter benævnt aftaleparterne) har indgået aftale om en ny offentlighedslov.

Offentlighedsloven varetager en række fundamentale og væsentlige formål i det danske samfund. Det er et bærende princip for demokratiet, at borgerne og medierne har størst mulig adgang til at følge med i og dermed føre kontrol med, at alt går rigtigt til ved forvaltningens udførelse af dens opgaver. En sådan indsigt underbygger og forøger tilliden til forvaltningen.

Aftaleparterne finder, at samfundsudviklingen på en række punkter har indebåret ændringer, som den gældende offentlighedslov fra 1985 ikke i dag fuldt ud tager højde for, og at der således er et behov for en modernisering af loven.

For aftaleparterne er det vigtigt, at en ny offentlighedslov *udbygger* den gældende lovs grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning. Det er afgørende i et samfund som det danske, at den enkelte borger og pressen i videst muligt omfang får mulighed for at følge med i, hvad der sker i den offentlige forvaltning.

Aftaleparterne understreger i den forbindelse, at offentlighedsloven er et vigtigt redskab til at sikre en åben og gennemsigtig offentlig forvaltning. Offentlighedsloven sikrer således, at borgerne og medierne får indsigt i den offentlige forvaltnings virksomhed og dermed kan kontrollere forvaltningen. Offentlighedsloven bidrager dermed også til at øge borgernes retssikkerhed, ligesom loven styrker mediernes muligheder for at informere offentligheden på et korrekt faktisk grundlag.

Aftaleparterne betoner, at en ny offentlighedslov skal støtte og fremme befolkningens tillid til, at forvaltningen handler lovligt og forsvarligt. Aftaleparterne lægger også stor vægt på, at en ny offentlighedslov skal understøtte informations- og ytringsfriheden i Danmark.

Aftaleparterne er enige om, at en ny offentlighedslov skal udbygge borgernes adgang til indsigt i den offentlige forvaltnings virksomhed og udvide muligheden for den demokratiske kontrol.

Med en ny offentlighedslov lægges der derfor på en række vigtige områder op til at øge åbenheden i den offentlige forvaltning.

Aftaleparterne er også opmærksomme på, at det skal sikres, at loven tilpasses til de ændrede samfundsforhold og bl.a. udformes i lyset af den øgede brug af informationsteknologi. Den nye offentlighedslov

skal fortsat være teknologineutral. En ny offentlighedslov skal også udformes i lyset af de nye og ændrede samarbejdsstrukturer i centraladministrationen.

Aftaleparterne er enige om, at enhver som udgangspunkt skal have adgang til se forvaltningens dokumenter. Aftaleparterne er også enige om, at visse hensyn kan begrunde, at der ikke gives aktindsigt. Det drejer sig bl.a. om behovet for fortrolighed i forhold til embedsmændenes betjening af ministre og en ministers behov for i fortrolighed at kunne udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer.

Aftaleparterne er derfor enige om, at en ny offentlighedslov skal baseres på samme principper som den gældende lov, hvorefter der som udgangspunkt er adgang til offentlighed i dokumenter og oplysninger i den offentlige forvaltning, og at der alene efter en vurdering i det enkelte tilfælde kan ske undtagelse fra aktindsigt efter de undtagelser, der er angivet i loven.

2. Offentlighedskommissionens betænkning fra 2009 indeholder et udkast til en ny samlet offentlighedslov. Det er aftaleparternes opfattelse, at lovudkastet er udtryk for et godt kompromis, der inddrager alle relevante hensyn. Aftaleparterne er enige om, at lovudkastet har den rigtige balance mellem på den ene side princippet om åbenhed i den offentlige forvaltning og på den anden side de hensyn, der kan føre til, at der i visse tilfælde ikke gives aktindsigt.

Aftaleparterne lægger i den forbindelse vægt på, at lovudkastet indeholder en modernisering af loven og en række elementer, som vil udbygge den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning. Det gælder bl.a. bestemmelsen om, at myndighederne skal sørge for, at lovens grundlæggende hensyn om åbenhed i videst muligt omfang varetages ved valg, etablering og udvikling af nye it-løsninger.

Samtidig gælder det også bestemmelserne om udvidelse af kredsen af de institutioner og selskaber, der er omfattet af loven, adgang til aktindsigt ved angivelse af et tema (der vil gøre det nemmere at søge om aktindsigt), ret til at få et dataudtræk fra myndighedernes databaser, pligt for myndighederne til at overveje meroffentlighed og en udvidelse af meroffentlighedsprincippet til også at omfatte sager undtaget fra aktindsigt, pligt til journalisering, forsøg med postlister, aktindsigt i bødeforelæg, der er vedtaget af en juridisk person, ret til indsigt i den øverste ledelseskontrakt for så vidt angår oplysninger om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed, ret til indsigt i såkaldte praksisoversigter og ret til i visse tilfælde at få indsigt i forvaltningens interne faglige vurderinger i endelig form.

Aftaleparterne finder det særdeles positivt, at der på disse punkter sker en styrkelse af offentlighedens mulighed for at få adgang til dokumenter mv.

3. Offentlighedskommissionens lovudkast indeholder bl.a. bestemmelser, der har til formål at sikre hensynet til fortrolighed i forhold til embedsværkets betjening af ministre og en ministers behov for i fortrolighed at kunne udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, og som således udbygger det

hensyn til at beskytte den interne og politiske beslutningsproces, som den nuværende offentlighedslov allerede bygger på.

Aftaleparterne har i den forbindelse noteret sig, at der har været en offentlig debat om Offentlighedskommissionens lovudkast på navnlig to punkter. Det drejer sig dels om reglen om at undtage interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem myndigheder i forbindelse med ministerbetjening (lovudkastets § 24), dels om reglen om at undtage dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer (lovudkastets § 27, nr. 2).

Aftaleparterne er enige om, at det er et væsentligt hensyn at bevare tilliden til og indsigten i den offentlige forvaltnings virksomhed. Aftaleparterne er derfor enige om, at det er væsentligt at forholde sig til den kritik, der har været rejst, herunder også i forbindelse med behandlingen af det lovforslag nr. L 90, som blev fremsat den 8. december 2010 i Folketinget.

**3.1.** Aftaleparterne anerkender behovet for fortrolighed i forhold til embedsværkets betjening af ministre f.eks. i forbindelse med forberedelse af lovgivningsinitiativer eller forberedelse af samråd og udfærdigelse af udkast til svar på spørgsmål fra folketingsmedlemmer. Dette behov er til dels beskyttet i den gældende offentlighedslov, hvorefter eksempelvis myndighedernes interne arbejds papirer er undtaget fra offentlighed (den gældende lovs § 7). Baggrunden herfor er bl.a. hensynet til at beskytte den interne og politiske beslutningsproces. Det samme hensyn ligger bag den gældende offentlighedslovs beskyttelse af dokumenter udarbejdet til brug for møder mellem ministre (den gældende lovs § 10, nr. 1) og af brevveksling mellem ministre om lovgivning (den gældende lovs § 10, nr. 2).

I takt med det stigende behov for en koordineret indsats mellem flere ministerier og ministeriers opdeling i flere styrelser mv. kan en minister have behov for rådgivning i det lovforberedende arbejde eller i det øvrige regeringspolitiske arbejde, der trækker på flere personer end inden for det enkelte ministeriums departement og på tværs af ministerierne. Afgives et internt dokument til udenforstående, mister det efter de gældende regler som hovedregel sin interne karakter og vil dermed være undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. Det er efter aftaleparternes opfattelse derfor fornuftigt at udvide anvendelsen af den eksisterende lov, således at de hensyn, som ligger bag den gældende lovs § 7, stadig kan varetages i en moderne centraladministration, hvor samarbejdsstrukturen har ændret sig væsentligt siden 1985, hvor den gældende offentlighedslov blev vedtaget.

Bestemmelsen i § 24 i Offentlighedskommissionens lovudkast er forslag til en sådan udvidelse af den eksisterende lov, således at dokumenter, der udveksles mellem ministerier og mellem et ministerium og dets underordnede myndigheder i forbindelse med ministerbetjening, også anses for interne dokumenter.

Aftaleparterne bemærker, at lovudkastets § 24 har givet anledning til betydelig debat, og aftaleparternes overordnede opfattelse er da også, at formuleringen af denne bestemmelse i Offentlighedskommissionens betænkning åbner mulighed for en for bred fortolkning af, hvornår dokumenter kan undtages fra aktindsigt ved brug af begrebet ”ministerbetjening”. Aftaleparterne er derfor enige om en mere præcis

formulering af lovudkastets § 24, så det gøres klarere, i hvilket omfang der er adgang til at undtage dokumenter fra aktindsigt efter bestemmelsen.

Det er i debatten bl.a. anført, at ministerbetjeningsbegrebet er for skønspræget, og at det skaber en risiko for, at bestemmelsen vil blive brugt til at undtage for mange dokumenter fra retten til aktindsigt. Det kan også fremtræde som uklart, om dokumenter kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, selv om betingelsen om ministerens behov for embedsværkets rådgivning og bistand ikke var opfyldt på det tidspunkt, hvor dokumenterne blev sendt til f.eks. et andet ministerium.

Aftaleparterne finder dette utilsigtet og finder derfor, at der er behov for at klargøre, at der skal mere til end løse forventninger om, at ministeren muligvis kan få behov for bistand fra embedsværket, før lovudkastets § 24 kan finde anvendelse. Endvidere skal det præciseres, at bestemmelsen kun kan bruges, hvis betingelsen om ministerens behov var opfyldt, da dokumentet blev sendt til f.eks. et andet ministerium. Med denne præcisering undgås, at der ved myndighedernes anvendelse af den nye offentlighedslov opstår den misforståelse, at betingelsen for at bruge bestemmelsen er opfyldt, blot fordi pressen, efter at dokumentet er udvekslet, udviser interesse for den pågældende sag.

Aftaleparterne finder i øvrigt grund til at fremhæve – som det også fremgik af Offentlighedskommissionens betænkning og det tidligere lovforslag – at bestemmelsen i lovudkastets § 24 skal fortolkes og anvendes restriktivt.

Aftaleparterne understreger, at bestemmelsen i lovudkastets § 24 ikke gælder alle dokumenter og oplysninger. Bestemmelsen omfatter således kun dokumenter, der udarbejdes af andre ministerier eller et ministeriums underordnede myndigheder. Det betyder, at dokumenter til eller fra f.eks. en kommune, Kommunernes Landsforening, et privat konsulentfirma, et politisk parti eller en international organisation ikke kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Dette gælder, selv om dokumenterne skal forelægges ministeren.

Aftaleparterne understreger endvidere, at lovudkastets § 24 alene vedrører de opgaver, som en minister skal løse som regeringspolitiker. Dokumenter, der udveksles mellem ministre, når én eller begge ikke handler som regeringspolitiker, kan ikke undtages efter bestemmelsen. Det betyder, at materiale, der udarbejdes eller anvendes i forbindelse med en ministers arbejde som partimedlem eller andet arbejde, der ikke er arbejde som regeringsmedlem, ikke er omfattet af bestemmelsen.

Aftaleparterne er samtidig enige om, at reglerne om ekstrahering i lovudkastets §§ 28 og 29 har forrang i forhold til lovudkastets § 24. Disse bestemmelser indebærer, at § 24 ikke vil kunne anvendes til ”at undgå” offentlighed om en sags faktiske grundlag. Aftaleparterne finder derfor, at det i lovudkastets § 24 bør tydeliggøres, at oplysninger omfattet af §§ 28 og 29 skal ekstraheres – det vil sige uddrages af dokumentet – selv om oplysningerne findes i et ”ministerbetjeningsdokument” omfattet af § 24.



3.2. Det er i den gældende offentlighedslov anerkendt, at der er et behov for fortrolighed omkring den politiske beslutningsproces. Loven anerkender bl.a., at der er et rum, hvor ministre i fortrolighed skal kunne forberede og drøfte politiske beslutninger, f.eks. i forbindelse med det lovforberedende arbejde (den gældende lovs § 2) og i forbindelse med møder mellem ministre (den gældende lovs § 10, nr. 1).

Aftaleparterne har noteret sig, at den nugældende offentlighedslov ikke indeholder en bestemmelse, som udtrykkelig har til formål at beskytte det behov, som en minister har for i fortrolighed at kunne udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med f.eks. forberedelsen af et politisk initiativ.

I Offentlighedskommissionen blev det overvejet, om den gældende offentlighedslov på tilstrækkelig vis beskytter det behov, som en minister har for i fortrolighed at kunne udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer i forbindelse med den politiske beslutningsproces. Aftaleparterne har noteret sig, at et flertal i kommissionen fandt, at dette ikke er tilfældet, og på den baggrund foreslog kommissionen bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2, der gør det muligt at undtage dokumenter, som udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Aftaleparterne anerkender det behov, som en minister har for i fortrolighed at kunne udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Aftaleparterne bemærker, at bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2, netop har til formål at beskytte dette behov. Folketingsmedlemmerne modtager således i praksis som led i deres virke i visse tilfælde dokumenter fra de enkelte ministre, der indeholder oplysninger og synspunkter om f.eks., hvilke politiske tiltag regeringen overvejer at tage initiativ til, og det er i den forbindelse, at der er behov for, at en minister i fortrolighed kan udveksle dokumenter. Det bemærkes også, at bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2, ikke alene omfatter de dokumenter, som f.eks. sendes fra en minister til de relevante partiers ordførere i forbindelse med det lovforberedende arbejde, men også de dokumenter, som disse ordførere i samme anledning sender til ministeren.

Aftaleparterne understreger, at bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2, forudsætter, at der er tale om dokumenter, der udarbejdes med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces. Bestemmelsen vil ikke kunne anvendes til at undtage dokumenter fra aktindsigt, når det politiske initiativ, der udveksles dokumenter om, er af en mere løs karakter.

Aftaleparterne understreger endvidere, at dokumenter, der undtages efter lovudkastets § 27, nr. 2, er omfattet af den såkaldte ekstraheringspligt. Dette indebærer, at relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger samt om interne faglige vurderinger i endelig form vil skulle udleveres i overensstemmelse med ekstraheringspligten i lovudkastets §§ 28 og 29.

Aftaleparterne fremhæver, at bestemmelsen i § 27, nr. 2, skal have et snævert anvendelsesområde, og at følgende dokumenter f.eks. ikke vil være omfattet af bestemmelsen:

Dokumenter, der ikke er udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, men som udleveres eller i øvrigt indgår i sådanne sager. Som eksempel herpå kan nævnes et internt arbejdsblad, som oprindeligt er udarbejdet af et ministerium med henblik på ministeriets interne og foreløbige overvejelser om, hvorvidt der er anledning til nærmere at overveje en revision af lovgivningen på et bestemt område.

Dokumenter, der er udarbejdet med henblik på ministres drøftelser med folketingsmedlemmer af forhold, der kan betegnes som egentlige administrative anliggender. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor en minister afholder et møde med folketingsmedlemmer med henblik på at orientere de pågældende om en forvaltningsafgørelse, der er eller vil blive truffet af ministeren på baggrund af den gældende lovgivning.

Dokumenter, der udveksles mellem ministre og Folketinget og dets udvalg, f.eks. i forhold til interne dokumenter, der af en minister fremsendes til et folketingsudvalg i forbindelse med behandlingen af et lovforslag. Som eksempel herpå kan nævnes et notat om anvendelsesområdet for visse bestemmelser i et lovudkast, som et ministerium sender både til ordførerne for partierne og til vedkommende folketingsudvalg.

Aftaleparterne betoner, at bestemmelsen naturligvis ikke har til formål at svække den parlamentariske kontrol, som Folketinget udøver i forhold til regeringen, eller i øvrigt ændre regeringens samarbejde med Folketinget.

Aftaleparterne er på dette grundlag enige om, at der med bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2, ikke indføres et "carte blanche" for centraladministrationen i forhold til at undtage dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer, men at bestemmelsen derimod kun kan anvendes i bestemte, afgrænsede tilfælde, hvor en minister og folketingspolitiker bør kunne udveksle synspunkter i fortrolighed.

4. Aftaleparterne er på den anførte baggrund enige om, at der bør indføres en ny offentlighedslov baseret på Offentlighedskommissionens betænkning. Hvad særligt angår ministerbetjeningsreglen i lovudkastets § 24 foretages der – i lyset af den debat, der har været – en nyaffattelse af denne bestemmelse, således at betingelserne for adgangen til at undtage dokumenter fra aktindsigt efter bestemmelsen præciseres, jf. ovenfor under pkt. 3.1. Dette vil tydeliggøre hensigten om, at bestemmelsen skal fortolkes og anvendes restriktivt, og det vil bidrage til, at bestemmelsen ikke bliver anvendt forkert i praksis.

Aftaleparterne bemærker, at Justitsministeriet efter vedtagelsen af lovforslaget vil udstede en vejledning, der uddyber reglerne i den nye offentlighedslov.

Aftaleparterne er enige om, at hvis der skal foretages ændringer af denne aftale, kan det kun ske, hvis der mellem aftaleparterne er enighed herom.

Med denne aftale er aftaleparterne blevet enige om en ny offentlighedslov, som både indeholder en modernisering og en udbygning af den gældende lovs grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning. Aftalen sikrer, at en åben og gennemsigtig offentlig forvaltning fortsat er en hjørnesteen i det danske samfund, og at borgerne og medierne har størst mulig adgang til at følge med i og dermed føre kontrol med, at alt går rigtigt til ved forvaltningens udførelse af dens opgaver.

**Fra:** Karin Baunsgaard  
**Sendt:** 30. september 2012 23:33  
**Til:** Morten Bødskov; Anne Kristine Axelsson; Kristian Korfits Nielsen; Morten Niels Jakobsen; Nicolai Winther  
**Emne:** Fwd: SV: Møde vedr. offentliggørelse af aftale om ny offentlighedslov

Sendt fra min telefon

Start på videresendt besked:

**Fra:** Jan E. Jørgensen <[Jan.E@ft.dk](mailto:Jan.E@ft.dk)>  
**Dato:** 30. sep. 2012 23.27.20 CEST  
**Til:** Karin Baunsgaard <[KAB@jm.dk](mailto:KAB@jm.dk)>  
**Cc:** Karina Kejser <[kke@jm.dk](mailto:kke@jm.dk)>, Josephine Ilchmann Jørgensen <[ijj@jm.dk](mailto:ijj@jm.dk)>, Tom Behnke <[Tom.Behnke@ft.dk](mailto:Tom.Behnke@ft.dk)>, Karsten Lauritzen <[Karsten.Lauritzen@ft.dk](mailto:Karsten.Lauritzen@ft.dk)>  
**Emne:** SV: Møde vedr. offentliggørelse af aftale om ny offentlighedslov

Vi ses

Citat kommer her:

Den nye offentlighedslov blev skabt under VK-regeringen, men det lykkedes desværre ikke at få den vedtaget. Det sker nu, og vi vil gerne lykønske justitsministeren med, at han har haft bedre held med at overbevise SF om fordelene i den nye lov, end vi havde.

Med venlig hilsen

Jan E. Jørgensen  
MF

Medlem af Folketinget (V)

Christiansborg  
DK-1240 København K.

Tlf. +45 33 37 55 00  
Dir. +45 33 37 45 51

[www.ft.dk](http://www.ft.dk)  
[www.jan-e.dk](http://www.jan-e.dk)

-----Oprindelig meddelelse-----

**Fra:** Karin Baunsgaard [<mailto:KAB@jm.dk>]  
**Sendt:** 29. september 2012 16:30  
**Til:** Tom Behnke; Jan E. Jørgensen  
**Cc:** Karina Kejser; Josephine Ilchmann Jørgensen  
**Emne:** Møde vedr. offentliggørelse af aftale om ny offentlighedslov

Kære Tom og Jan

Justitsministeren har bedt mig indkalde jer til møde med ministeren og regeringsordførerne om offentliggørelse af aftalen om ny offentlighedslov på onsdag den 3. oktober 2012 kl. 11.15.

Jeg skal desuden minde jer om at levere et citat til pressemeddelelsen senest mandag kl. 12.00.

God weekend.

Hilsen Karin

Karin Baunsgaard  
Ministersekretær

Ministersekretariatet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Tlf. direkte: 7226 8406  
Tlf.: 7226 8400  
[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

SJ20130326091605662 [DOR554684].TXT

Fra: Karin Baunsgaard  
Sendt: 1. oktober 2012 11:16  
Til: Morten Bødskov; Anne Kristine Axelsson; Kristian Korfits Nielsen; Morten Niels  
Jakobsen; Nicolai Winther  
Emne: VS: SV: Møde vedr. offentliggørelse af aftale om ny offentlighedslov

-----Oprindelig meddelelse-----

Fra: Jan E. Jørgensen [mailto:Jan.E@ft.dk]  
Sendt: 1. oktober 2012 11:04  
Til: Karin Baunsgaard  
Cc: Karsten Lauritzen; Kristian Jensen; Ellen Trane Nørby  
Emne: SV: SV: Møde vedr. offentliggørelse af aftale om ny offentlighedslov

Efter aftale med Morten Bødskov fremsendes hermed en ny udtalelse, hvor jeg ikke roser justitsministerens forhandlingsevner.

Den nye offentlighedslov blev skabt under VK-regeringen, men det lykkedes desværre ikke at få den vedtaget. Det sker nu i bred enighed, og da indholdet ikke er ændret, kan vi kun være tilfredse i Venstre. Med den nye offentlighedslov sker der en modernisering og en udvidelse af offentlighedens adgang til aktindsigt. Samtidig er der også taget hensyn til, at det skal være muligt at have fortrolige politiske drøftelser i forbindelse med lovgivningsarbejdet.

Med venlig hilsen  
Jan E. Jørgensen  
MF

Medlem af Folketinget (V)  
Christiansborg  
DK-1240 København K.  
Tlf. +45 33 37 55 00  
Dir. +45 33 37 45 51  
www.ft.dk  
www.jan-e.dk

-----Oprindelig meddelelse-----

Fra: Karin Baunsgaard [mailto:KAB@jm.dk]  
Sendt: 30. september 2012 23:33  
Til: Jan E. Jørgensen  
Emne: Re: SV: Møde vedr. offentliggørelse af aftale om ny offentlighedslov

Takker.

Sendt fra min telefon

Den 30/09/2012 kl. 23.27 skrev "Jan E. Jørgensen" <Jan.E@ft.dk>:

- > Vi ses
- >
- > Citat kommer her:
- >

SJ20130326091605662 [DOR554684].TXT

> Den nye offentlighedslov blev skabt under VK-regeringen, men det lykkedes desværre ikke at få den vedtaget. Det sker nu, og vi vil gerne lykønske justitsministeren med, at han har haft bedre held med at overbevise SF om fordelene i den nye lov, end vi havde.

> Med venlig hilsen

> Jan E. Jørgensen  
> MF

>  
>  
> Medlem af Folketinget (V)

> Christiansborg  
> DK-1240 København K.  
>  
> Tlf. +45 33 37 55 00  
> Dir. +45 33 37 45 51

>  
> www.ft.dk  
> www.jan-e.dk

> -----Oprindelig meddelelse-----

> Fra: Karin Baunsgaard [mailto:KAB@jm.dk]

> Sendt: 29. september 2012 16:30

> Til: Tom Behnke; Jan E. Jørgensen

> Cc: Karina Kejser; Josephine Ilchmann Jørgensen

> Emne: Møde vedr. offentliggørelse af aftale om ny offentlighedslov

> Kære Tom og Jan

> Justitsministeren har bedt mig indkalde jer til møde med ministeren og regeringsordførerne om offentliggørelse af aftalen om ny offentlighedslov på onsdag den 3. oktober 2012 kl. 11.15.

> Jeg skal desuden minde jer om at levere et citat til pressemeddelelsen senest mandag kl. 12.00.

> God weekend.

> Hilsen Karin

> Karin Baunsgaard  
> Ministersekretær

>  
> Ministersekretariatet  
> Slotsholmsgade 10  
> 1216 København K  
> Tlf. direkte: 7226 8406  
> Tlf.: 7226 8400  
> www.justitsministeriet.dk  
> jm@jm.dk

SJ20130326091555959 [DOR554680].TXT  
 Fra: Karin Baunsgaard  
 Sendt: 1. oktober 2012 09:44  
 Til: Morten Bødskov; Anne Kristine Axelsson; Kristian Korfits Nielsen; Morten Niels Jakobsen; Nicolai Winther  
 Emne: VS: SV: Møde vedr. offentliggørelse af aftale om ny offentlighedslov

-----Oprindelig meddelelse-----

Fra: Tom Behnke [mailto:Tom.Behnke@ft.dk]  
 Sendt: 1. oktober 2012 09:23  
 Til: Jan E. Jørgensen  
 Cc: Karin Baunsgaard; Karina Kejser; Josephine Ilchmann Jørgensen; Tom Behnke; Karsten Lauritzen  
 Emne: Re: SV: Møde vedr. offentliggørelse af aftale om ny offentlighedslov

Og her kommer citat fra mig: "Det Konservative Folkeparti ønsker mest mulig indsigt i den offentlige sektor, og samtidig give mulighed for at nye ideer kan udvikles. Den balance er opnået med forslaget." Mvh Tom Behnke, MF

Sendt fra min iPhone

Den 30/09/2012 kl. 23.27 skrev "Jan E. Jørgensen" <Jan.E@ft.dk>:

> Vi ses  
 >  
 > Citat kommer her:  
 >  
 > Den nye offentlighedslov blev skabt under VK-regeringen, men det lykkedes desværre ikke at få den vedtaget. Det sker nu, og vi vil gerne lykønske justitsministeren med, at han har haft bedre held med at overbevise SF om fordelene i den nye lov, end vi havde.

> Med venlig hilsen

>  
 > Jan E. Jørgensen  
 > MF

>  
 >  
 > Medlem af Folketinget (V)

> Christiansborg  
 > DK-1240 København K.  
 >  
 > Tlf. +45 33 37 55 00  
 > Dir. +45 33 37 45 51

>  
 > www.ft.dk  
 > www.jan-e.dk

>  
 >  
 > -----Oprindelig meddelelse-----  
 > Fra: Karin Baunsgaard [mailto:KAB@jm.dk]  
 > Sendt: 29. september 2012 16:30  
 > Til: Tom Behnke; Jan E. Jørgensen  
 > Cc: Karina Kejser; Josephine Ilchmann Jørgensen  
 > Emne: Møde vedr. offentliggørelse af aftale om ny offentlighedslov

> Kære Tom og Jan

>  
 > Justitsministeren har bedt mig indkalde jer til møde med ministeren og regeringsordførerne om offentliggørelse af aftalen om ny offentlighedslov på onsdag



SJ20130326091555959 [DOR554680].TXT  
den 3. oktober 2012 kl. 11.15.

>  
> Jeg skal desuden minde jer om at levere et citat til pressemeddelelsen senest  
mandag kl. 12.00.

>  
> God weekend.

>  
> Hilsen Karin

>  
> Karin Baunsgaard  
> Ministersekretær

>  
> Ministersekretariatet  
> Slotsholmsgade 10  
> 1216 København K  
> Tlf. direkte: 7226 8406  
> Tlf.: 7226 8400  
> [www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
> [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)  
>

**Fra:** Karin Baunsgaard  
**Sendt:** 2. oktober 2012 08:09  
**Til:** Morten Bødskov; Anne Kristine Axelsson; Kristian Korfits Nielsen; Morten Niels Jakobsen; Nicolai Winther; Peter Goll; Emil Melchior  
**Emne:** Fwd: SV: SV: Møde vedr. offentliggørelse af aftale om ny offentlighedslov

Sendt fra min telefon

Start på videresendt besked:

**Fra:** Jan E. Jørgensen <[Jan.E@ft.dk](mailto:Jan.E@ft.dk)>  
**Dato:** 2. okt. 2012 08.02.32 CEST  
**Til:** Jan E. Jørgensen <[Jan.E@ft.dk](mailto:Jan.E@ft.dk)>  
**Cc:** Karin Baunsgaard <[KAB@jm.dk](mailto:KAB@jm.dk)>, Karsten Lauritzen <[Karsten.Lauritzen@ft.dk](mailto:Karsten.Lauritzen@ft.dk)>, Kristian Jensen <[Kristian.Jensen@ft.dk](mailto:Kristian.Jensen@ft.dk)>, Ellen Trane Nørby <[Ellen.Trane.Norby@ft.dk](mailto:Ellen.Trane.Norby@ft.dk)>  
**Emne:** Vedr.: SV: SV: Møde vedr. offentliggørelse af aftale om ny offentlighedslov

Vi prøver igen:

Den nye offentlighedslov blev skabt under VK-regeringen, men det lykkedes desværre ikke at få den vedtaget. Det sker nu i bred enighed, og da indholdet ikke er ændret bortset fra en enkelt præcisering, kan vi kun være tilfredse i Venstre. Med den nye offentlighedslov sker der en modernisering og en udvidelse af offentlighedens adgang til aktindsigt. Samtidig er der også taget hensyn til, at det skal være muligt at have fortrolige politiske drøftelser i forbindelse med lovgivningsarbejdet.

Sendt fra min iPhone

Den 01/10/2012 kl. 11.04 skrev "Jan E. Jørgensen" <[Jan.E@ft.dk](mailto:Jan.E@ft.dk)>:

Efter aftale med Morten Bødskov fremsendes hermed en ny udtalelse, hvor jeg ikke roser justitsministerens forhandlingsevner.

Den nye offentlighedslov blev skabt under VK-regeringen, men det lykkedes desværre ikke at få den vedtaget. Det sker nu i bred enighed, og da indholdet ikke er ændret, kan vi kun være tilfredse i Venstre. Med den nye offentlighedslov sker der en modernisering og en udvidelse af offentlighedens adgang til aktindsigt. Samtidig er der også taget hensyn til, at det skal være muligt at have fortrolige politiske drøftelser i forbindelse med lovgivningsarbejdet.

Med venlig hilsen

Jan E. Jørgensen

MF

Medlem af Folketinget (V)

Christiansborg  
DK-1240 København K.

Tlf. +45 33 37 55 00

Dir. +45 33 37 45 51

[www.ft.dk](http://www.ft.dk)

[www.jan-e.dk](http://www.jan-e.dk)

-----Oprindelig meddelelse-----

Fra: Karin Baunsgaard [<mailto:KAB@jm.dk>]

Sendt: 30. september 2012 23:33

Til: Jan E. Jørgensen

Emne: Re: SV: Møde vedr. offentliggørelse af aftale om ny  
offentlighedslov

Takker.

Sendt fra min telefon

Den 30/09/2012 kl. 23.27 skrev "Jan E. Jørgensen" <[Jan.E@ft.dk](mailto:Jan.E@ft.dk)>:

Vi ses

Citat kommer her:

Den nye offentlighedslov blev skabt under VK-regeringen, men det lykkedes desværre ikke at få den vedtaget. Det sker nu, og vi vil gerne lykønske justitsministeren med, at han har haft bedre held med at overbevise SF om fordelene i den nye lov, end vi havde.

Med venlig hilsen

Jan E. Jørgensen  
MF

Medlem af Folketinget (V)

Christiansborg  
DK-1240 København K.

Tlf. +45 33 37 55 00

Dir. +45 33 37 45 51

[www.ft.dk](http://www.ft.dk)

[www.jan-e.dk](http://www.jan-e.dk)

-----Oprindelig meddelelse-----

Fra: Karin Baunsgaard [<mailto:KAB@jm.dk>]

Sendt: 29. september 2012 16:30

Til: Tom Behnke; Jan E. Jørgensen

Cc: Karina Kejser; Josephine Ilchmann Jørgensen

Emne: Møde vedr. offentliggørelse af aftale om ny  
offentlighedslov

Kære Tom og Jan

Justitsministeren har bedt mig indkalde jer til møde med  
ministeren og regeringsordførerne om offentliggørelse af  
aftalen om ny offentlighedslov på onsdag den 3. oktober 2012  
kl. 11.15.

Jeg skal desuden minde jer om at levere et citat til  
pressemeddelelsen senest mandag kl. 12.00.

God weekend.

Hilsen Karin

Karin Baunsgaard  
Ministersekretær

Ministersekretariatet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Tlf. direkte: 7226 8406  
Tlf.: 7226 8400  
[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

**Fra:** Josephine Ilchmann Jørgensen  
**Sendt:** 2. oktober 2012 19:29  
**Til:** 'jan.e@ft.dk'; 'tom.behnke@ft.dk'; 'Jeppe Mikkelsen'; Karina Lorentzen  
Dehnhardt; julie.skovsby@ft.dk  
**Cc:** Karin Baunsgaard  
**Emne:** Q&A om kommende forslag til ny offentlighedslov  
**Vedhæftede filer:** Q&A.pdf

Kære alle

Efter aftale med ministeren fremsendes hermed materiale til baggrund for mødet i morgen kl. 11.15 om det kommende forslag til en ny offentlighedslov.

Med venlig hilsen

Josephine Ilchmann Jørgensen  
Ministersekretær



Ministersekretariatet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Tlf. direkte: 7226 8407  
Tlf.: 7226 8400  
[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)



Dato: 2. oktober 2012  
Kontor: Forvaltningsretskontoret  
Sagsbeh: Nicolai Winther  
Sagsnr.: 2011-7650-0001  
Dok.: 552392

## Q&A om det kommende forslag til en ny offentlighedslov

### 1. Indholdet af det kommende lovforslag:

**Q1: Kan du konkret pege på, hvor man agter at udbygge den nuværende lovs åbenhedsprincip?**

- *A: Vi lægger på en lang række områder op til væsentlige forbedringer af åbenheden i forvaltningen.*
- *Det gælder bl.a.:*
  - *Udvidelse af kredsen af de institutioner og selskaber, der er omfattet af loven,*
  - *pligt for myndighederne til at overveje meroffentlighed og en udvidelse af meroffentlighedsprincippet til også at omfatte sager undtaget fra aktindsigt,*
  - *adgang til såkaldte dataudtræk, dvs. at få udarbejdet en sammenstilling af oplysninger i et nyt dokument,*
  - *forsøg med postlister,*
  - *aktindsigt i bødeforelæg, der er vedtaget af en juridisk person, og*
  - *ret til i visse tilfælde at få indsigt i forvaltningens interne faglige vurderinger i endelig form.*
- *Og hertil kommer en række processuelle forbedringer, som skal medvirke til, at der sker en hurtigere og bedre sagsbehandling.*

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk  
jm@jm.dk

- *Det kommende forslag til en ny offentlighedslov sikrer, at en åben og gennemsigtig offentlig forvaltning fortsat er en hjørnesten i det danske samfund, og at borgerne og medierne har størst mulig adgang til at følge med i og dermed føre kontrol med, at alt går rigtigt til ved forvaltningens udførelse af dens opgaver.*

**Q2: Hvorfor er det nødvendigt med en undtagelsesbestemmelse som ministerbetjeningsreglen (§ 24)?**

- *A: Tidligere blev den politiske ministerbetjening typisk håndteret internt i departementet, og de dokumenter, der blev lavet til ministeren, var derfor undtaget fra aktindsigt.*
- *I dag er situationen en anden. Når man er minister, har man i en moderne centraladministration behov for rådgivning og bistand fra andre end de embedsmænd, der er i departementet. Det gælder navnlig de faglige eksperter, der findes i styrelser under ministeriet. Denne "udefrakommende" ministerbetjening er som udgangspunkt ikke beskyttet efter den nugældende offentlighedslov. Med andre ord er udviklingen løbet fra den gamle lov fra 1985.*
- *Man kan spørge, om den "tilfældighed", at et kontor, der besidder en specialviden, som en minister har behov for at trække på, er placeret i en styrelse frem for i et departement, skal være afgørende for spørgsmålet om aktindsigt? Hvis man alene lægger vægt på en sådan formel tilgang, får man i mine øjne en uheldig retstilstand.*
- *Jeg finder det rimeligt, at en minister og dennes embedsmænd gives et rum, hvor der kan være fortrolighed omkring de politiske processer. F.eks. må det være rimeligt, at jeg og mine embedsmænd i fortrolighed kan udveksle dokumenter med Rigspolitiet som led i forberedelsen af et samråd i Folketinget, som vedrører politiets forhold. Det må også være rimeligt, at jeg og mine embedsmænd i fortrolighed kan udveksle udkast til svar på et folketingsspørgsmål om økonomiske forhold med Finansministeriet.*
- *Dette gælder, uanset hvem der har regeringsmagten. Det her handler om at skabe ordentlige arbejdsbetingelser for en minister. Vi må selvfølgelig indrette loven i overensstemmelse med, hvad der er de faktiske forhold.*



- *Jeg har været meget opmærksom på den kritik, der har været fremsat af ministerbetjeningsreglen, og jeg er derfor meget tilfreds med, at et bredt flertal i Folketinget nu præciserer ordlyden af bestemmelsen, sådan at det står mere klart, i hvilke særlige tilfælde reglen kan bruges. Den ændrede affattelse vil også bidrage til, at bestemmelsen ikke bliver anvendt forkert i praksis.*

**Q3: Hvilken reel betydning vil præciseringen af ministerbetjeningsreglen få – kan du give eksempler, tal, skøn eller lignende?**

- *A: Vi står i dette efterår over for at skulle forhandle en ny flerårsaftale for Kriminalforsorgen. Til brug for disse ganske vigtige forhandlinger har jeg naturligvis brug for input fra bl.a. Direktoratet for Kriminalforsorgen, andre institutioner, der henhører under Kriminalforsorgens område, og politiet.*
- *Det er meget værdifuldt, at f.eks. lederen af en institution i Kriminalforsorgen frit kan spille ind med en idé til mig. Også selv om idéen måske ikke er 100 pct. gennemtænkt. Når den pågældende ved, at der som udgangspunkt er aktindsigt i korrespondancen, vil vedkommende måske være tilbageholdende, og i sidste ende skader det mulighederne for, at vi opnår den bedst mulige flerårsaftale for Kriminalforsorgen.*
- *Den situation undgår vi med ministerbetjeningsreglen.*

**Q4: Hvad er definitionen på "ministerbetjening"?**

- *A: Jeg forstår godt spørgsmålet, for et begreb som "ministerbetjening" kan i sig selv fremtræde noget uklart og skønspræget. Derfor har vi valgt ikke at bruge dette begreb i lovtæksten. I stedet er det forklaret direkte i lovtæksten, hvornår dokumenter kan undtages fra aktindsigt.*
- *Det vil således fremgå i lovtæksten, at dokumenter alene kan undtages fra aktindsigt, hvis der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand på det tidspunkt, hvor dokumenterne udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem ministerier. Det vil også fremgå, at reglerne om ekstrahe-*

ring, dvs. om at oplysninger skal uddrages af et dokument, har for-  
rang i forhold til ministerbetjeningsreglen.

- Bestemmelsen finder anvendelse i forbindelse med det, der kan betegnes som den "politiske" ministerbetjening. Det kan f.eks. være embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag og løsningen heraf, embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med andre ministerier eller oppositionen, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et samråd i Folketinget eller besvarelse af folketingsspørgsmål samt embedsværkets udarbejdelse af lovforslag.

**Q5: Hvorfor er det nødvendigt med en undtagelsesbestemmelse som folketingspolitikerreglen (§ 27, nr. 2)?**

- A: Det er velkendt, at alle ministre har behov for at kunne have kontakter til andre politikere i Folketinget. Det gælder både inden for og uden for regeringspartierne. Og det gælder også den anden vej rundt. Altså at en ordfører kan have behov for at kunne have en fortrolig dialog med en minister under forhandlingerne om et politisk initiativ eller et kommende lovforslag.
- Dette behov for fortrolighed igennem hele den politiske proces er som udgangspunkt ikke beskyttet efter den nugældende offentlighedslov. Det er et problem, som bør løses.
- Det er netop et kendetegn ved det danske folkestyre, at der søges mod det brede samarbejde i Folketinget. Hvis dette skal lykkes, så skal ministre og folketingspolitikere kunne tale sammen i fortrolighed.

**Q6: Kan du give eksempler på, at den nuværende offentlighedslov – der jo ikke indeholder en folketingspolitikerregel – har betydet en dårligere lovgivningsproces?**

- A: Jeg kan i hvert fald sige, at den manglende fortrolighed omkring korrespondancen med en minister var noget, som jeg selv tænkte en del over som finansordfører. Ingen politiker i Folketinget har noget ønske om, at ens politiske synspunkter i en forhandlingsproces bliver offentliggjort i en avisartikel. Så hellere begrænse sig, når man på skrift henvender sig til ministeren.

- *Det siger sig selv, at dette er upraktisk. Vi har alle en demokratisk interesse i, at ministre og folketingspolitikere kan udveksle synspunkter i fortrolighed. Ellers vanskeliggøres det brede samarbejde i Folketinget.*
- *Uden i øvrigt at påstå, at tingene fuldstændig kan sammenlignes, vil jeg pege på, at dette behov for fortrolighed bestemt ikke er noget særligt for Christiansborg. Medierne har behov for at kunne have kildebeskyttelse og for at kunne varetage andre redaktionelle hensyn. Og private virksomheder, der f.eks. skal træffe strategiske beslutninger, har selvsagt også et behov for at kunne have et lukket rum omkring beslutningsprocessen.*
- *Sagt i al stilfærdighed synes jeg, at det er rimeligt, at der eksisterer et fortroligt rum mellem ministre og folketingsmedlemmer om politiske initiativer.*

**Q7: Hvorfor er det nødvendigt at undtage alle kalendersager fra retten til aktindsigt (§ 22)?**

- *A: Der er for alle offentligt ansatte behov for at sikre kalenderen som et praktisk planlægningsredskab og for at sikre privatsfæren for de pågældende.*
- *Desuden tror jeg ikke, at der er nogen særlig offentlig interesse i at få aktindsigt i offentligt ansattes kalendere, og sådanne kalendere vil typisk heller ikke indeholde oplysninger af særlig interesse for offentligheden.*
- *Med en sådan undtagelsesbestemmelse imødegår vi også risikoen for, at anmodninger om aktindsigt i offentligt ansattes kalendere vil blive udnyttet på en chikanøs måde. Det er et helt legitimt hensyn.*

**Q8: Hvorfor er det nødvendigt at undtage interne dokumenter, der udveksles mellem KL, Danske Regioner, kommunerne og regionerne i forbindelse med bl.a. økonomiske eller politiske forhandlinger med staten, fra retten til aktindsigt (§ 25)?**

- *A: Denne bestemmelse er en konsekvens af, at KL og Danske Regioner som noget nyt bliver omfattet af den kommende offentlighedslov.*
- *Bestemmelsen har bl.a. til formål at sikre lighed mellem på den ene side KL, Danske Regioner, kommunerne og regionerne og på den anden side staten i forbindelse med økonomiske og politiske forhandlinger mellem disse parter.*
- *Sagt på en anden måde: Et kommunalt eller regionalt dokument vil kunne undtages fra aktindsigt i forbindelse med sådanne forhandlinger i de situationer, hvor et tilsvarende statsligt dokument vil kunne undtages fra aktindsigt som et ministerbetjeningsdokument.*

**Q9: Hvorfor er det nødvendigt med en bestemmelse, der gør det muligt for en myndighed at nægte at foretage udlevering af oplysninger fra bl.a. interne dokumenter, hvis det vil indebære et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (§ 28, stk. 2, nr. 1)?**

- *A: Lad mig starte med at slå én ting fast: Det helt klare udgangspunkt er, at sådanne oplysninger skal udleveres.*
- *Omvendt må der også være den rimelighed i tingene, at en myndighed i særligt omfattende sager rent undtagelsesvis kan undlade at udlevere disse oplysninger.*
- *Hvis den, der har søgt om aktindsigt, har en særlig interesse i sagen, vil myndigheden i almindelighed – og altså uanset sagens omfang – være forpligtet til at udlevere oplysningerne. Dette vil typisk være tilfældet, når medier og forskere søger om aktindsigt.*

**Q10: Vil der med den kommende offentlighedslov være aktindsigt i ministres sms'er?**

- *A: Den nuværende offentlighedslov er teknologineutral. Sms-beskeder, som vedrører en sag i den pågældende forvaltningsmyn-*

dighed, er således omfattet af loven, hvis den enkelte sms-besked indeholder oplysninger om faglige vurderinger eller oplysninger om en sags faktiske grundlag.

- Ofte vil sms-beskeder dog være så "formløse", at de ikke er omfattet af lovens dokumentbegreb. Der vil være tale om en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.
- Den kommende offentlighedslov vil også være teknologineutral og vil derfor også kunne omfatte sms-beskeder. I lyset af den debat, der har været om aktindsigt i sms'er, vil jeg sørge for, at retstilstanden på dette område beskrives nærmere i bemærkningerne til det kommende lovforslag.

**Q11: Vil den nye offentlighedslov indeholde sanktionsmuligheder, hvis myndigheder trækker en aktindsigtssag urimeligt i langdrag?**

- A: Lad mig starte med at slå én ting fast: Det vil være usagligt, hvis en myndighed bevidst trækker en aktindsigtssag i langdrag.
- Det kan derimod være fuldt ud sagligt, hvis en afgørelse i en aktindsigtssag trækker ud på grund af sagens omfang, en nødvendig høring af andre myndigheder eller lignende forhold. Nogle aktindsigtssager drejer sig om flere hundreder dokumenter, og det siger sig selv, at behandlingen af sådanne sager kan være særdeles tidskrævende.
- Med det kommende forslag til en ny offentlighedslov strammes der op på behandlingen af aktindsigtssager. En anmodning om aktindsigt skal således færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvist ikke er muligt. Og som noget nyt bliver der en lovbestemt adgang til at påklage sagsbehandlingstiden direkte til den øverste klageinstans.
- Derudover er der som bekendt altid den mulighed, at man kan klage til Folketingets Ombudsmand.

## 2. Forholdet til medierne

**Q12: Sagen om "overbetaling til privatsygehuse" kom alene til offentlighedens kendskab, fordi journalister kunne få materialet udleveret efter offentlighedsloven. Vil journalister også kunne grave en sådan sag frem med den kommende offentlighedslov?**

- *A: Det konkrete eksempel vil jeg ikke gå ind i. Jeg kan i sagens natur ikke udtale mig om dokumenter, som jeg ikke kender.*
- *Derudover er det for mig at se vanskeligt at sige med sikkerhed, at ét dokument eller én e-mail har været afgørende for afsløring af sagen.*
- *Når det er sagt, vil jeg samtidig gerne slå fast, at alle dårlige sager selvfølgelig skal frem i lyset, og jeg vil gerne anerkende den vigtige rolle, som medierne kan spille i denne sammenhæng. Men jeg vil også gerne understrege, at vi i Danmark har et finmasket kontrolsystem. Folketinget, ombudsmanden og Rigsrevisionen kigger også regeringen efter i sømmene.*
- *Rigsrevisionen spillede som bekendt en vigtig rolle i at få klarlagt sagen om "overbetaling til privatsygehuse". En ny offentlighedslov vil ikke berøre Rigsrevisionens adgang til også fremover at få udleveret alle relevante dokumenter til brug for en undersøgelse. Vores generelle kontrolsystem vil naturligvis være uberørt af en ny offentlighedslov.*

**Q13: Mener du selv, at medierne sikres rimelige arbejdsvilkår med den kommende offentlighedslov?**

- *A: Ja. Jeg mener, at medierne med den nye offentlighedslov har gode muligheder for at udfylde rollen som offentlighedens vagthund.*
- *Selv om hensynet til medierne naturligvis vægter meget højt, så kan man altså ikke have en offentlighedslov, der giver medierne adgang til alle dokumenter i den offentlige forvaltning.*
- *Uden i øvrigt at påstå, at tingene fuldstændig kan sammenlignes, vil jeg pege på, at ligesom medierne har deres kildebeskyttelse og*

*har behov for at kunne varetage redaktionelle hensyn, er der også beskyttelsesværdige hensyn at varetage i forvaltningen. Det gælder ikke kun oplysninger om offentlige forhold, men i høj grad også oplysninger om private borgeres personlige forhold.*

- *På det punkt savner jeg af og til nogle nuancer i debatten.*

**Q14: Hvorfor har medierne ikke haft mulighed for at give deres mening til kende, før den politiske aftale blev indgået?**

- *A: Den kommende offentlighedslov vil være baseret på Offentlighedskommissionens lovudkast, som er udtryk for et nøje afstemt kompromis, der balancerer alle modstående interesser. Medierne havde som bekendt op til flere repræsentanter i kommissionen. Jeg tror, at det er rimeligt at sige, at medierne har haft rig lejlighed til – både i kommissionen og i den efterfølgende høringsfase og offentlige debat – at fremlægge deres synspunkter.*

### **3. Erik Valeur og Lars Rugaard "Ministerbetjening"**

**Q15: De to meget erfarne journalister Erik Valeur og Lars Rugaard fremsætter i deres bog en meget hård kritik af bestemmelsen om ministerbetjening. Hvad er din bemærkning hertil?**

- *A: Jeg går ud fra, at vi kan være enige om, at det ikke er muligt at have en offentlig forvaltning, der løser alle dens mangfoldige opgaver, hvis der overhovedet ikke er mulighed for at undtage dokumenter fra aktindsigt.*
- *Bogen bygger vel nærmest på det udgangspunkt, at offentlige myndigheder ikke må undtage nogen former for dokumenter eller oplysninger. Det er altså helt klart, at visse oplysninger som f.eks. oplysninger af privat karakter (cpr.numre, strafbare forhold, sygdom) ikke må udleveres. Der er et helt legitimt hensyn at tage til f.eks. enkeltpersoners private forhold.*
- *De partier, der står bag den politiske aftale om en ny offentlighedslov, er enige om, at behovet for fortrolighed i forhold til embedsmændenes betjening af ministre kan begrunde, at der ikke gives aktindsigt. Dette beskyttelsesbehov er allerede til dels udtrykt i den gældende lov. Tiden er imidlertid løbet fra den gamle lov, der er*

fra 1985. I dag får en minister i langt videre omfang rådgivning fra styrelser eller andre underliggende myndigheder, og der er et langt større behov for en koordinering på tværs af ministerierne.

- Den nuværende lov har, hvad man kan kalde for en meget formel definition af, hvad der er en myndighed. Det vil sige, at der ikke skal ret meget til, før en enhed er en selvstændig myndighed i offentlighedslovens forstand. Det betyder, at dokumenter let mister deres interne karakter, selv om de f.eks. udveksles inden for den samme ministers område.
- Man kan spørge, om den "tilfældighed", at et kontor, der besidder en specialviden, som ministeren har behov for at trække på, er placeret i en styrelse frem for i et departement, skal være afgørende for spørgsmålet om aktindsigt? Hvis man alene lægger vægt på en sådan formel tilgang, får man i mine øjne en uheldig retstilstand.
- Jeg vil gerne understrege, at vi vil præcisere og stramme ordlyden af reglen om ministerbetjening i forhold til det lovforslag, som den tidligere regering fremsatte. Vi bruger nu slet ikke udtrykket ministerbetjening i lovtæksten. Det har været meget vigtigt for alle partierne bag aftalen, at bestemmelsen skal anvendes restriktivt, og at den ikke bliver anvendt forkert i praksis. Jeg vil i øvrigt også sørge for, at dette gøres meget tydeligt i den vejledning om loven, som Justitsministeriet vil udstede.
- Man må anerkende, at der er behov for et fortroligt rum omkring en minister, når ministeren og embedsmændene sammen skal udvikle lovgivningsinitiativer eller andre politiske tiltag. Det skal være muligt for embedsmændene frit at tænke og præsentere ministeren for idéer og råskitser, der så kan vise sig at være gode eller dårlige, uden at offentligheden har adgang hertil. Det er en forudsætning for, at vi kan have en centraladministration, der betjener skiftende demokratisk valgte regeringer med kvalificeret rådgivning.



**Q16: Valeur og Rugaard nævner bl.a. i bogen, at der overlades forvaltningen meget brede skønsbeføjelser. Hvad er din bemærkning hertil?**

- *A: Man må nærmest forstå Valeur og Rugaard sådan, at de kritiserer, at der overhovedet overlades forvaltningen et skøn i aktindsigtssager. Dertil vil jeg for det første sige, at vi nu har opstillet klarere kriterier i selve lovteksten om ministerbetjening, end det var tilfældet i det tidligere lovudkast. Det vil sige, at lovteksten mere direkte angiver de betingelser, der skal være opfyldt for at give afslag på aktindsigt.*
- *Men det er rigtigt, at der stadig er overladt et vist skøn til forvaltningen. Det gælder både i forhold til bestemmelsen om ministerbetjening og i forhold til andre regler i offentlighedsloven og i øvrigt også regler i mange andre love. Jeg vil gerne fremhæve, at det er helt urealistisk at lave en så omfattende lov som offentlighedsloven, der ikke i nogen grad bygger på et skøn.*
- *Vi har altså i Danmark en meget lang lovgivningstradition for, at der i visse sager i et vist omfang overlades et skøn til forvaltningen. Det bygger på den rigtige tankegang, at vi i Folketinget ikke kan regulere alt ned til mindste detalje. Hertil kommer, at hvis myndighederne i nogle tilfælde overlades et skøn, er der mulighed for at tage hensyn til forholdene i det konkrete tilfælde. Hvis man forestillede sig, at offentlighedsloven slet ikke byggede på et skøn, vil man få en uheldig retstilstand.*
- *Jeg kan godt i mit stille sind undre mig over den kritik og mistænkeliggørelse i forhold til danske embedsmænd, som bogen lader til at bygge på. Det er velkendt, at Danmark har en af de mest hæderlige og upartiske offentlige forvaltninger i verden.*

**Q17: Bogen redegør for en lang række politiske skandalesager, som ikke ville have været afsløret, hvis den nye offentlighedslov var vedtaget. Hvad mener du om det?**

- *A: De konkrete eksempler, som nævnes i bogen, vil jeg ikke gå nærmere ind i. Jeg kan i sagens natur ikke udtale mig om dokumenter, som jeg ikke kender.*

- *Derudover er det for mig at se vanskeligt at sige med sikkerhed, at ét dokument eller én e-mail har været afgørende for afsløring af de pågældende sager.*
- *Når det er sagt, vil jeg samtidig gerne slå fast, at alle dårlige sager selvfølgelig skal frem i lyset, og jeg vil gerne anerkende den vigtige rolle, som medierne kan spille i denne sammenhæng. Vi har i Danmark et fintmasket kontrolsystem. Udover den almindelige parlamentariske kontrol som f.eks. folketingsspørgsmål og samråd har vi en række myndigheder som f.eks. Folketingets Ombudsmand og Rigsrevisionen, der udfører et stort og meget dygtigt arbejde med at kontrollere forvaltningen. De to institutioner spiller en central rolle i forhold til, at alt går rigtigt for sig i den offentlige forvaltning.*
- *Det er vigtigt at understrege, at den nye offentlighedslov ikke ændrer kontrolorganernes mulighed for at få adgang til dokumenter i den offentlige forvaltning.*
- *Der er også grund til at stille sig selv det spørgsmål, om det i virkeligheden ikke er vanskeligt at sige, om aktindsigt i ét eller flere dokumenter alene har været afgørende for afsløringen af de omtalte sager.*

**Fra:** Josephine Ilchmann Jørgensen  
**Sendt:** 2. oktober 2012 23:12  
**Til:** Morten Bødskov; Morten Niels Jakobsen; Kristian Korfits Nielsen; Nicolai Winther  
**Cc:** Karin Baunsgaard  
**Emne:** Fwd: Q&A om kommende forslag til ny offentlighedslov

Sendt fra min telefon

Start på videresendt besked:

**Fra:** Tom Behnke <[Tom.Behnke@ft.dk](mailto:Tom.Behnke@ft.dk)>  
**Dato:** 2. okt. 2012 22.23.52 CEST  
**Til:** Josephine Ilchmann Jørgensen <[jjj@jm.dk](mailto:jjj@jm.dk)>  
**Emne:** Vedr.: Q&A om kommende forslag til ny offentlighedslov

Jeg har ikke lige opdaget, at der skal være møde i morgen kl. 1115. Det kan jeg desværre ikke deltage i, men takker for det fremsendte materiale. Mvh Tom Behnke

Sendt fra min iPad

Den 02/10/2012 kl. 19.29 skrev "Josephine Ilchmann Jørgensen" <[jjj@jm.dk](mailto:jjj@jm.dk)>:

Kære alle

Efter aftale med ministeren fremsendes hermed materiale til baggrund for mødet i morgen kl. 11.15 om det kommende forslag til en ny offentlighedslov.

Med venlig hilsen

Josephine Ilchmann Jørgensen  
Ministersekretær

<image001.gif>  
Ministersekretariatet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Tlf. direkte: 7226 8407  
Tlf.: 7226 8400  
[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

<Q&A.pdf>

**Fra:** Karin Baunsgaard  
**Sendt:** 3. oktober 2012 14:17  
**Til:** jan.e@ft.dk; tom.behnke@ft.dk; Julie Skovsby; 'Karina Lorentzen'; Jeppe Mikkelsen  
**Cc:** Josephine Ilchmann Jørgensen  
**Emne:** Pressemeddelelse om en ny offentlighedslov (endelig version)  
**Vedhæftede filer:** Pressemeddelelse.doc

Kære alle

Hermed som aftalt den endelige pressemeddelelse, som nu er at finde på jm.dk.

Med venlig hilsen

Karin Baunsgaard  
Ministersekretær



Ministersekretariatet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Tlf. direkte: 7226 8406  
Tlf.: 7226 8400  
[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

Dato: 3. oktober 2012  
Kontor: Forvaltningsretskontoret  
Sagsbeh: Nicolai Winther  
Sagsnr.: 2011-7650-0001  
Dok.: 552398

## PRESSEMEDDELELSE

### **Ny offentlighedslov: Bredt flertal udbygger åbenhed i den offentlige forvaltning**

**Regeringen har indgået en politisk aftale med Venstre og Konservative om en ny offentlighedslov. Det centrale punkt i aftalen er, at aftaltparterne er enige om at præcisere ordlyden af den meget omtalte regel om ministerbetjening, så det gøres endnu klarere, hvornår denne undtagelsesregel kan anvendes. Som en konsekvens af aftalen vil begrebet "ministerbetjening" ikke blive anvendt i det kommende lovforslag.**

Regeringen, Venstre og Konservative er blevet enige om en ny offentlighedslov, der skal afløse den nugældende offentlighedslov fra 1985. Det kommende lovforslag vil være baseret på lovudkastet i Offentlighedskommissionens betænkning fra 2009.

Den nye offentlighedslov vil på en lang række punkter udbygge den gældende lovs grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning og vil bl.a. blive udformet i lyset af den øgede brug af informationsteknologi og nye og ændrede samarbejdsstrukturer i centraladministrationen. Det drejer sig bl.a. om, at samarbejdsstrukturen i centraladministrationen har ændret sig væsentligt siden 1985, hvor den gældende offentlighedslov blev vedtaget.

Der har været en debat om den såkaldte ministerbetjeningsregel i det tidligere fremsatte lovforslag. Som en konsekvens af aftalen vil begrebet "ministerbetjening" ikke blive anvendt i det kommende lovforslag. Formålet er, at betingelserne for at undtage dokumenter præciseres, men samtidig er

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

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

reglen nødvendig for at sikre fortrolighed i forhold til embedsmændenes betjening af ministre. Med præciseringen tydeliggøres det, at hensigten er, at bestemmelsen skal fortolkes og anvendes restriktivt.

Lovforslaget forventes fremsat i første halvdel af februar måned 2013.

Justitsminister Morten Bødskov udtaler:

*"Jeg er meget glad for, at regeringen sammen med Venstre og Konservative er blevet enige om en politisk aftale om en ny offentlighedslov.*

*Med aftalen lægges der på en lang række områder op til væsentlige forbedringer af åbenheden i forvaltningen. Der er fundet en god og rigtig balance mellem på den ene side princippet om åbenhed i den offentlige forvaltning og på den anden side de hensyn, der kan føre til, at der i visse tilfælde ikke gives aktindsigt.*

*Som alle ved, har der tidligere været en betydelig debat om bestemmelsen om den såkaldte ministerbetjeningsregel. Jeg har været meget opmærksom på den kritik, som har været fremsat, og jeg er meget tilfreds med, at et bredt flertal i Folketinget nu præciserer, i hvilke særlige tilfælde reglen kan bruges. Reglen er en undtagelse til det klare udgangspunkt om, at alle har adgang til dokumenter i den offentlige forvaltning, og aftaleparterne er således også enige om, at reglen skal anvendes restriktivt.*

*Den politiske aftale er et udtryk for et bredt samarbejde i Folketinget. Jeg vil gerne kvittere for, at Venstre og Konservative har haft en meget konstruktiv tilgang til de forhandlinger, der nu har ført til aftalen om en ny offentlighedslov."*

MF Jan E. Jørgensen (V) udtaler:

*"Den nye offentlighedslov blev skabt under VK-regeringen, men det lykkedes desværre ikke at få den vedtaget. Det sker nu i bred enighed, og da indholdet ikke er ændret bortset fra en enkelt præcisering, kan vi kun være tilfredse i Venstre. Med den nye offentlighedslov sker der en modernisering og en udvidelse af offentlighedens adgang til aktindsigt. Samtidig er der også taget hensyn til, at det skal være muligt at have fortrolige politiske drøftelser i forbindelse med lovgivningsarbejdet."*

MF Tom Behnke (K) udtaler:

*"Det Konservative Folkeparti ønsker mest mulig indsigt i den offentlige sektor, og samtidig give mulighed for at nye ideer kan udvikles. Den balance er opnået med forslaget."*

Den politiske aftale og Offentlighedskommissionens betænkning kan ses her: [...]

Journalister kan for yderligere oplysninger kontakte kommunikationschef Emil Melchior på tlf. 40 37 67 37 eller kontorchef Morten N. Jakobsen på tlf. 22 14 66 48.

Dato: 26. maj 2011  
Kontor: Statsrekskontoret  
Sagsnr.: 2010-7650-0007  
Dok.: CHE40589

**Samlet oversigt over Folketingets Retsudvalgs spørgsmål  
til forslag til lov om offentlighed i forvaltning (L 90 – 2010-2011)  
og Justitsministeriets besvarelser heraf**

**Spørgsmål nr. 1:** "Ministeren bedes redegøre for, hvor stor en del af de dokumenter, herunder mails, der er givet aktindsigt i, i sagen om overbetaling af privatsygehuse, som der ville være ret til aktindsigt i, såfremt forslaget til ny offentlighedslov var gældende."

1. Hvis en sag er omfattet af offentlighedsloven, er ordningen efter lovforslaget, at der skal foretages en konkret vurdering i forhold til hvert enkelt dokument for at fastslå, om der – helt eller delvist – er ret til aktindsigt i det pågældende dokument.

Dette er nødvendigt for at tage stilling til, om der f.eks. er pligt til at udlevere oplysninger fra et ministerbetjeningsdokument om sagens faktiske grundlag. Der henvises nærmere til lovforslagets § 24 om ministerbetjening og §§ 28 og 29 vedrørende de såkaldte ekstraheringspligtige oplysninger.

2. Justitsministeriet går ud fra, at der med det foreliggende spørgsmål sigtes til dokumenter vedrørende sagen om det daværende Sundhedsministeriums fastsættelse af takster for det frie sygehusvalg.

Det følger af det, som er anført under pkt. 1, at den efterspurgte redegørelse for det første kræver et nærmere kendskab til hvert enkelt dokument vedrørende den nævnte sag, som der på et tidspunkt måtte være givet aktindsigt i.

Justitsministeriet har imidlertid ikke et sådant kendskab.

Justitsministeriet er bekendt med, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet i december 2010 har meddelt aktindsigt i over tusinde sider, som svar på en lang række aktindsigtsanmodninger i ministeriets sager om bl.a. ud-

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)



redningsarbejdet om afregning med private sygehuse og Rigsrevisionens beretning vedrørende pris, kvalitet og adgang til behandling på private sygehuse, men Justitsministeriet har ikke nærmere kendskab til de enkelte dokumenter.

Hertil kommer, at Justitsministeriet ikke kender til, hvilke andre myndigheder der som led i aktindsigt måtte have udleveret dokumenter vedrørende den omhandlede sag.

Hvis Justitsministeriet skulle udarbejde den efterspurgte redegørelse, ville det derfor kræve, at Justitsministeriet fik kopi af de over tusinde sider, som Indenrigs- og Sundhedsministeriet har udleveret, og at Justitsministeriet fik afklaret, hvilke andre myndigheder der måtte have udleveret dokumenter af den omhandlede karakter, og fik skaffet sig kopi heraf.

Den efterspurgte redegørelse ville for det andet forudsætte, at der – efter at Justitsministeriet havde indhentet kopier af alle de omhandlede dokumenter – blev foretaget en konkret vurdering af hvert enkelt dokument for at fastslå, om der også efter forslaget til en ny offentlighedslov (helt eller delvist) ville være ret til aktindsigt i det pågældende dokument.

Det er imidlertid Justitsministeriets opfattelse, at ministeriet ikke ville kunne foretage denne vurdering på egen hånd.

Det må således antages, at Justitsministeriet i vidt omfang måtte indhente udtalelser om de enkelte dokumenter fra de relevante myndigheder, for at Justitsministeriet kunne redegøre for, om der ville være ret til aktindsigt i et konkret dokument efter forslaget til den nye offentlighedslov.

Det ville f.eks. være nødvendigt at få afklaret af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, om der blandt de over tusinde sider, som ministeriet har udleveret, er dokumenter, der var udvekslet i forbindelse med ministerbetjening (lovforslagets § 24).

I det nævnte eksempel ville det i givet fald også være nødvendigt, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet i forhold til hvert enkelt af de dokumenter, der måtte anses for et ministerbetjeningsdokument, udtalte sig om, hvorvidt dokumentet indeholder ekstraheringspligtige oplysninger (lovforslagets §§ 28 og 29). Det ville således f.eks. kræve et nærmere kendskab til sagen – som Justitsministeriet ikke har – at fastslå, om eventuelle oplysninger vedrørende sagens faktuelle grundlag måtte anses for "rele-

vante" for sagen, jf. de nærmere betingelser i lovforslagets § 28, stk. 1, 1. pkt.

3. Det er Justitsministeriets opfattelse, at den sagsbehandling, der i lyset af det under pkt. 2 anførte samlet set ville være nødvendig, for at ministeriet kunne udarbejde den efterspurgte redegørelse, ville være endog særdeles tids- og ressourcekrævende, og ministeriet finder ikke grundlag for at iværksætte en sådan sagsbehandling.

Der kan samtidig være grund til at pege på, at det fremsatte lovforslag lægger op til både udvidelser og indskrænkninger af retten til aktindsigt sammenlignet med den gældende offentlighedslov.

Selv om man på den ene side efter en konkret vurdering måtte nå frem til, at f.eks. den foreslåede ministerbetjeningsregel i § 24 kunne danne grundlag for afslag på aktindsigt i nogle af de dokumenter vedrørende sagen om fastsættelse af takster for det frie sygehusvalg, som er udleveret i henhold til den gældende offentlighedslov, ville andre dele af det fremsatte lovforslag således på den anden side efter omstændighederne kunne føre til indsigt i andre dokumenter eller oplysninger vedrørende sagen, som der på grundlag af den gældende offentlighedslov ikke er ret til aktindsigt i.

Justitsministeriet skal endelig understrege, at ministeriet naturligvis er helt indstillet på at besvare konkrete spørgsmål fra Folketinget om indholdet af det fremsatte forslag til en ny offentlighedslov, herunder om afgrænsningen af lovforslagets enkelte bestemmelser.

---

**Spørgsmål nr. 2:** "Ministeren bedes redegøre for, hvor stor en del af de dokumenter, herunder mails, der er givet aktindsigt i, i fangesagen, som der ville være ret til aktindsigt i, såfremt forslaget til ny offentlighedslov var gældende."

Justitsministeriet har forstået spørgsmålet således, at der sigtes til sagen om danske styrkers overladelse af tilbageholdte personer i Afghanistan til amerikanske myndigheder tilbage i 2002.

Justitsministeriet er bekendt med, at Forsvarsministeriet i den nævnte sag har meddelt helt eller delvis aktindsigt i mere end 140 dokumenter – der tilsammen udgør et betragteligt større antal sider – i forbindelse med besvarelsen af en række aktindsigtsanmodninger.

Hertil kommer, at Justitsministeriet ikke kender til, hvilke andre myndigheder der som led i aktindsigt måtte have udleveret dokumenter vedrørende den omhandlede sag.

På denne baggrund og af de grunde, der er anført i den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 1 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), finder Justitsministeriet ikke grundlag for at udarbejde den efterspurgte redegørelse.

---

**Spørgsmål nr. 3:** "Ministeren bedes redegøre for, om der fremover vil være nogen mails i ministerier, som der vil være ret til aktindsigt i, såfremt lovforslaget om ny offentlighedslov bliver vedtaget."

Efter lovforslaget kan enhver forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, jf. § 7, stk. 1. Retten til aktindsigt omfatter i henhold til lovforslagets § 7, stk. 2, nr. 1, med de i loven fastsatte undtagelser alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag.

Der er om lovens dokumentbegreb bl.a. anført følgende i bemærkningerne til lovforslagets § 7:

"Lovens dokumentbegreb er i lighed med, hvad der følger af gældende ret, teknologineutralt. Materiale, der lagres på nye informationsbærere eller i nye former, er derfor omfattet af dokumentbegrebet, i det omfang det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter og aktstykker. Det afgørende for, om noget bestemt materiale er omfattet af lovens dokumentbegreb, er således, om det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter, og om det har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed mv.

Det anførte indebærer, at formløse noteringer, som en offentligt ansat nedfælder på f.eks. gule "post-it"-etiketter og lignende løse lapper – f.eks. under en sags behandling, under en telefonsamtale eller under et møde – ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Endvidere kan sms-beskeder og e-mails have en sådan "formløs" karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Om det er tilfældet vil bero på en konkret vurdering af indholdet og karakteren af den enkelte sms-besked eller e-mail sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag, som sms-beskeden eller e-mailen vedrører, jf. også betænkningens kapitel 11, pkt. 11.1.2 (side 336 ff.)."

Der er på det sted i Offentlighedskommissionens betænkning, der er henvist til i de citerede bemærkninger, anført bl.a. følgende:

”Det er [...] kommissionens opfattelse, at e-mail og sms-beskeder er omfattet af lovens dokumentbegreb, hvis den enkelte e-mail eller sms-besked indeholder oplysninger om faglige vurderinger eller oplysninger om en sags faktiske grundlag. I de tilfælde, hvor der – efter lovudkastets § 13 eller en ulovbestemt retsgrundsætning, jf. nærmere kapitel 13 – gælder en notatpligt i forhold til den pågældende sms-besked eller e-mail, må sms-beskeden eller e-mailen også anses for omfattet af dokumentbegrebet. Det vil således bl.a. være tilfældet, hvis sms-beskeden eller e-mailen må karakteriseres som et væsentligt sagsekspeditions-kridt, f.eks. ved at myndigheden med en sms-besked meddeler borgeren en afgørelse i en sag.

Det er dog kommissionens opfattelse, at sms-beskeder og e-mail [...] kan have en sådan ”formløs” karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Om det er tilfældet vil bero på en konkret vurdering af indholdet og karakteren af den enkelte sms-besked eller e-mail sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag, som sms-beskeden eller e-mailen vedrører.”

Som det fremgår, er lovforslagets dokumentbegreb teknologineutralt. Det følger heraf, at spørgsmålet om, hvorvidt en e-mail er omfattet af lovens dokumentbegreb, skal afgøres efter de samme kriterier som gælder for andet materiale.

---

**Spørgsmål nr. 4** er taget tilbage.

---

**Spørgsmål nr. 5:** ”Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 10. december 2010 fra Netværket Åbenhedstinget, jf. L 90 - bilag 3.”

1. Netværket Åbenhedstinget har sendt et notat af 10. december 2010 til Folketingets Retsudvalg (herefter omtalt som notatet). Notatet indeholder foruden generelle synspunkter om forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) (L 90) en række konkrete spørgsmål i forhold til enkelte dele af det nævnte lovforslag.

Notatet omtaler endvidere nogle spørgsmål vedrørende forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen) (L 91).

Herudover er der i notatet anført enkelte betragtninger vedrørende forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om aktindsigt m.v. (konsekvensændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen og af ændringer i forvaltningsloven og retsplejeloven) (L 92).

I det følgende gennemgås under pkt. 2-25 de spørgsmål i notatet, der vedrører forslaget til en ny offentlighedslov (herefter lovforslaget). Un-

der pkt. 26 gennemgås spørgsmålene vedrørende forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven, og i pkt. 27 gennemgås betragtningerne vedrørende forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om aktindsigt m.v. I tilknytning til gennemgangen anføres Justitsministeriets kommentarer til de enkelte spørgsmål og betragtninger.

**2.1.** Der er i notatet vedrørende lovforslagets § 2 om lovens anvendelsesområde peget på, at lovforslaget ikke gælder for domstolene, Folketinget og organer knyttet til Folketinget. Det anføres i den forbindelse, at ifølge Europarådets konvention bliver medlemslande, der ratificerer konventionen, forpligtede til at sikre ved lov, at ”*public authorities*” bliver omfattet af konventionens regler om aktindsigt, og at ifølge konventionen hører bl.a. domstole og lovgivningsorganer til kredsen af ”*public authorities*” for så vidt angår de administrative funktioner, som domstolene og lovgivningsorganet udfører.

Det er desuden anført, at kongehuset ikke er omfattet af den gældende offentlighedslov, og at lovforslaget ikke vil ændre herved. Der stilles i den sammenhæng spørgsmål ved, om Kongehusets administration af offentlige midler fortsat skal holdes uden for offentlighedsloven. Det anføres, at der i sammenhæng hermed kan være grund til at overveje, om Kongehusets arkivalier fortsat skal holdes uden for arkivlovens almindelige regler for tilgængelighed.

**2.2.** Justitsministeriet lægger til grund, at den konvention, der henvises til i notatet, er Europarådets konvention om aktindsigt, som blev vedtaget af Ministerkomitéen den 27. november 2008 og åbnet for undertegnelse den 18. juni 2009 i forbindelse med justitsministtermødet i Tromsø (herefter omtalt som aktindsigtskonventionen). Den nævnte konvention er omtalt i pkt. 2.3.3 og pkt. 2.4.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Som anført i pkt. 2.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger er det Justitsministeriets opfattelse, at en vedtagelse af lovforslaget vil betyde, at Danmark som udgangspunkt lever op til forpligtelserne i henhold til konventionen. Dette gælder dog ikke for så vidt angår konventionens anvendelsesområde, idet forslaget – ligesom den gældende offentlighedslov – ikke vil finde anvendelse for Folketinget med tilhørende institutioner eller for domstolene, mens konventionen også tager sigte på sådanne institutioner i det omfang, de udfører administrative funktioner. Som ligeledes anført i pkt. 2.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger kan det for det andet ikke udelukkes, at den såkaldte generalklausul i lovforsla-

gets § 33, nr. 5, der viderefører den gældende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 6, nødvendiggør et forbehold i forhold til konventionen. Dette skyldes, at bestemmelsen i § 33, nr. 5, indebærer, at undtagelsesmulighederne i offentlighedsloven ikke er udtømmende angivet, og det kan give anledning til tvivl, om dette er foreneligt med konventionen. Som nævnt det anførte sted i bemærkningerne er det regeringens hensigt efter lovforslagets vedtagelse at ratificere konventionen og i den forbindelse tage de nødvendige forbehold.

Justitsministeriet skal i øvrigt bemærke, at offentlighedsloven – som anført i Offentlighedskommissionens betænkning på side 292 – også i sin hidtidige udformning alene har omfattet ”den offentlige forvaltning”. Det har i kommissionen været overvejet, om der er grundlag for at foreslå lovens anvendelsesområde udvidet, således at de øvrige statsorganer – Folketinget og domstolene – inddrages under loven, ligesom det har været overvejet, om loven bør udvides til at omfatte Kongehuset. Det var kommissionens opfattelse, at der ikke er grundlag for at foreslå en sådan udvidelse, jf. betænkning nr. 1510/2009, side 292 f. (herefter benævnt betænkningen). Justitsministeriet er enig heri.

For så vidt angår arkivloven bemærkes, at denne lov henhører under kulturministerens ressortområde, og at det spørgsmål, der i notatet rejses vedrørende tilgængelighed efter arkivloven i forhold til Kongehuset arkivalier ikke ses at have betydning for spørgsmålet om offentlighedslovens anvendelsesområde.

**3.1.** Det er i notatet anført, at det vil være nyttigt at få afklaret, hvilke institutioner der vil blive omfattet lovforslagets § 3, stk. 1, nr. 1, hvorefter loven som udgangspunkt finder anvendelse på selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov. Det er anført, at klarhed om eksisterende institutioner kan opnås, hvis de enkelte ministerier udarbejder en liste over institutioner m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov og dermed er omfattet af lovforslaget.

**3.2.** Justitsministeriet skal hertil bemærke, at som anført i pkt. 3.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger følger det allerede af gældende ret, at organer, der er oprettet ved det offentlige foranstaltning, f.eks. ved lov, som udgangspunkt betragtes som en del af den offentlige forvaltning (særlige forvaltningsmyndigheder), medmindre det i lovgivningen klart er forudsat, at organet ikke skal være en del af den offentlige forvaltning. Det følger af pkt. 4.1.1.2, jf. pkt. 4.1.2.1 i lovforslagets almindelige be-

mærkninger, at det bl.a. med lovforslagets § 3, stk. 1, nr. 1, foreslås, at der sker en lovfæstelse af den retstilstand, der er beskrevet i det nævnte pkt. 3.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der er på denne baggrund efter Justitsministeriets opfattelse ikke grundlag for at udarbejde en liste over institutioner m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov.

**4.1.** Det er i notatet vedrørende lovforslagets § 4 om visse offentligt ejede selskaber bl.a. anført, at ud fra hensynet til at sikre offentligheden indsigt med udførelsen af samfundsmæssige opgaver i selskaber, hvor det offentlige har ejerdominans, vil en grænse på "mere end 50 %" være mere indlysende end lovforslagets grænse på "mere end 75 %". Det er desuden anført, at det er vigtigt, at det i bemærkningerne præciseres, at undtagelsen i § 4, stk. 2, kun kan anvendes, hvis den altovervejende del af selskabets virksomhed er konkurrenceudsat. Det er anført, at det kan bidrage til yderligere afklaring, hvis det bliver præciseret, at undtagelsen ikke kan benyttes til at undtage kommunalt ejede forsyningsvirksomheder og havneselskaber, når disse offentligt ejede virksomheder har et faktisk monopol eller monopollignende position inden for et geografisk område. Det er herudover anført, at det bør overvejes grundigt, om en generel undtagelse for Finansiell Stabilitet A/S, som der lægges op til i bemærkningerne, er velbegrunder. Endelig er det anført, at det er vigtigt at få sikkerhed for, at offentlighedsreglerne ikke kan omgås ved selskabskonstruktioner.

**4.2.** Justitsministeriet skal bemærke, at det fremgår af pkt. 4.3.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at en enig Offentlighedskommission vedrørende baggrunden for forslaget om, at selskaber, hvori mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder, skal være omfattet af offentlighedsloven, bl.a. har pegt på, at udlægningen af en række centrale samfundsopgaver til offentligt ejede selskaber indebærer en forringelse af muligheden for indsigt i varetagelsen af opgaverne i forhold til, hvad der var gældende, da opgaverne (inden udlægningen) blev udført af forvaltningen. Herudover har kommissionen pegt på, at en offentlig ejerandel på mere end 75 % indebærer, at selskabet har en sådan (organisatorisk og økonomisk) tilknytning til det offentlige, at selskabet – uanset at det er organiseret på et privatretligt grundlag og derfor i reglen skal drives på almindelige markedsvilkår – bør være omfattet af offentlighedsloven, mens offentlighedens interesse i indsigt i det offentliges udøvelse af ejerskabet af selskaber, hvor det offentlige ejer en mindre andel, er tilgodeset ved den indsigt, der følger af reglerne i bl.a. årsregnskabsloven.

Som anført i pkt. 4.3.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger har Justitsministeriet på dette punkt tiltrådt Offentlighedskommissionens forslag, herunder afvejning af på den ene side offentlighedens interesse i det offentliges udøvelse af ejerskabet og driften af offentlige selskaber og på den anden side den omstændighed, at disse selskaber er organiseret på rent privatretligt grundlag og derfor i reglen skal drives på almindelige markedsvilkår. Justitsministeriet kan ved denne afvejning ikke pege på forhold, der skulle tale for at fastsætte en anden grænse for offentligt ejerskab som kriterium for, om offentlighedsloven finder anvendelse, end den grænse på 75 %, som Offentlighedskommissionen efter nøje afvejning har foreslået i lovudkastets § 4. Dette gælder, selvom det offentlige vil kunne have fuld kontrol over et selskab, hvor mindre end 75 % af ejerandelene tilhører det offentlige.

Det bemærkes desuden, at Justitsministeriet ikke er enig i, at der vil være tale om en præcisering, hvis det blev lagt til grund, at undtagelsen i § 4, stk. 2, *kun* kan anvendes, hvis den altovervejende del af selskabets virksomhed er konkurrenceudsat. Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 4, forudsættes det således, at bestemmelsen i stk. 2 *navnlig* finder anvendelse i forhold til offentligt ejede selskaber, der ikke udøver forvaltningsvirksomhed, og som udøver virksomhed, der i altovervejende grad er konkurrenceudsat. Det bemærkes, at det anførte i lovforslagets bemærkninger svarer til, hvad en enig Offentlighedskommission har anført i bemærkningerne til den tilsvarende bestemmelse i kommissionens lovudkast, jf. betænkningens side 919.

I forlængelse heraf finder Justitsministeriet fortsat, at det kan være nærliggende under henvisning til karakteren af den virksomhed, der udøves i Finansiell Stabilitet A/S, at undtage dette selskab fra offentlighedslovens anvendelsesområde.

Justitsministeriet skal for så vidt angår det, som er anført i notatet om anvendelsen af lovforslagets § 4, stk. 2, i forhold til kommunalt ejede forsyningsvirksomheder og havneselskaber, der måtte have monopol eller en monopollignende position, pege på, at visse af den slags virksomheder vil være omfattet af den nye offentlighedslov i kraft af lovforslagets § 3, stk. 2, der omfatter (visse) elforsyningsvirksomheder, naturgasforsyningsvirksomheder og varmforsyningsanlæg. Bestemmelsen i lovforslagets § 4, stk. 2, vil ikke kunne anvendes til at undtage virksomheder omfattet af § 3, stk. 2, da bestemmelsen i § 4, stk. 2, ifølge forslaget alene



vil kunne bruges til at undtage selskaber, der er omfattet af offentlighedsloven efter § 4, stk. 1. Det bemærkes i tilknytning hertil, at det i bemærkningerne til lovforslagets § 4 er anført, at hvis det af en anden lov end offentlighedsloven følger, at offentlighedsloven skal finde anvendelse for et bestemt selskab, kan bestemmelsen i § 4, stk. 2, heller ikke anvendes.

For så vidt angår de kommunale forsyningsvirksomheder, som ikke er omfattet af § 3, stk. 2, og kommunale havneselskaber er det Justitsministeriets opfattelse, at der ikke er grund til, at der skal gælde en særlig begrænset adgang til at undtage dem efter bestemmelsen i § 4, stk. 2, i forhold til, hvad der gælder andre selskaber.

Justitsministeriet skal endelig i forhold til det, der i notatet er anført om selskabskonstruktioner, bemærke, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 4, at det er forudsat, at loven finder anvendelse på de omhandlede selskaber, uanset om der er tale om direkte eller indirekte offentligt ejerskab af mere end 75 % af ejerandelene. Ved indirekte ejerskab forstås ejerskab gennem en eller flere andre juridiske personer.

**5.1.** I notatet er det vedrørende lovforslagets § 5 om private, der er tillagt beføjelse til at træffe afgørelse på det offentliges vegne, anført, at det er vigtigt at få præciseret, at lovforslaget vil sikre offentligheden ret til indsigt i tilfælde, hvor *myndighedssager* overlades til private. Det er desuden anført, at det vil være nyttigt at få udarbejdet en oversigt fra alle ministerier over afgørelsessager, der ved eller i henhold til lov er udlagt til private virksomheder, foreninger mv.

Endelig er det anført, at undtagelsesbestemmelsen i § 5, stk. 2, som ikke indgik i Offentlighedskommissionens lovudkast, ikke er velbegrundet.

**5.2.1.** Justitsministeriet skal hertil bemærke, at det følger af lovforslagets § 5, stk. 1, at offentlighedsloven som udgangspunkt skal finde anvendelse på selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger m.v., i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at *træffe afgørelser* på statens, en regions eller en kommunes vegne. Det fremgår ikke af notatet, hvad der nærmere skal forstås ved "*myndighedssager*". Det er efter Justitsministeriets opfattelse imidlertid nærliggende at antage, at dette begreb også omfatter andre sager end sager, hvori der *træffes afgørelse*, og at der derfor ikke vil være tale om en præcisering, hvis det blev lagt til grund, at lovforslagets § 5 skulle omfatte alle tilfælde, hvor *myndighedssager* overlades til private. Det bemærkes,

at der ved siden af § 5 foreslås en ny bestemmelse i lovforslagets § 6, hvorefter en forvaltningsmyndighed, der har overladt andre opgaver end afgørelseskompetence til en virksomhed m.v., som efter lovgivningen påhviler det offentlige, har pligt til at sikre, at den pågældende virksomhed løbende giver oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne.

Som anført i bemærkningerne til § 5 må det efter Justitsministeriets opfattelse forventes, at bestemmelsen kommer til at omfatte en bred vifte af forskellige private institutioner m.v. Denne vifte af institutioner m.v. må efter ministeriets opfattelse antages løbende at blive ændret i takt med, at beføjelser til at træffe afgørelser tildeles og udløber eller tilbagekaldes af myndighederne. Det er derfor – som også anført i pkt. 3.4 i den kommenterede høringsoversigt – efter Justitsministeriets opfattelse ikke hensigtsmæssigt at opregne alle eksempler efter gældende ret på private, der træffer afgørelse på det offentliges vegne, ligesom det i praksis ikke vil være muligt at gøre en fuldstændig og opdateret liste herover offentligt tilgængelig f.eks. på en ny offentlighedsportal. Justitsministeriet finder heller ikke, at der er et reelt behov herfor, idet kriteriet for, om en privat institution m.v. i en konkret situation vil være omfattet af offentlighedsloven, følger af et enkelt og entydigt kriterium i § 5 (om institutionen m.v. ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse på statens, en regions eller en kommunes vegne).

**5.2.2.** Justitsministeriet har – i modsætning til i § 5 i Offentlighedskommissionens lovudkast – fundet grund til at indsætte en bestemmelse i § 5, stk. 2, om, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler, der indebærer, at offentlighedsloven ikke finder anvendelse i forhold til institutioner m.v., der træffer afgørelse på statens, en regions eller en kommunes vegne. Om begrundelsen herfor henvises til pkt. 4.3.2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvor det er anført, at det efter Justitsministeriets opfattelse ikke kan udelukkes, at der kan forekomme tilfælde, hvor tungtvejende hensyn betyder, at indsigt efter offentlighedsloven i institutioner m.v., som er oprettet på privat initiativ og privat retsgrundlag, vil være uhensigtsmæssig. Det vil f.eks. efter omstændighederne kunne være tilfældet, hvor kompetencen til at træffe afgørelse i forhold til den enkelte borger på et bestemt område er placeret hos en privat aktør i tilknytning til anden virksomhed, som den private aktør udøver i forhold til den pågældende borger, og hvor det efter en konkret vurdering vil forekomme særligt byrdefuldt for den private at blive omfattet af offentlighedsloven for så vidt angår afgørelsesvirksom-

heden. Det er imidlertid det anførte sted i bemærkningerne forudsat, at muligheden for i medfør af § 5, stk. 2, at gøre undtagelse fra § 5, stk. 1, alene bringes i anvendelse, hvor der kan peges på særlige hensyn.

**6.1.** Det er i notatet vedrørende lovforslagets § 6 om overladelse af visse opgaver fra en myndighed til private anført, at udredninger, evalueringer og tilsyn indgår som et naturligt led i de lovbestemte opgaver, der skal løses af offentlige myndigheder, og at det er vigtigt at få præciseret, at myndigheder, der benytter private konsulentfirmaer til sådanne opgaver, skal sikre, at datagrundlag indsendes til myndigheden senest i forbindelse med aflevering af rapporten m.v.

**6.2.** Justitsministeriet skal hertil bemærke, at lovforslagets § 6 – som svarer til det, en enig Offentlighedskommission har anbefalet – vedrører tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed *overlader* en virksomhed m.v. at udføre opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige. Justitsministeriet har forstået notatet således, at det lægger op til, at myndigheder skal sikre sig det omtalte datagrundlag, selvom myndigheden ikke overlader den lovbestemte opgave til en privat. Dette vil imidlertid ikke være en præcisering, men derimod en udvidelse i forhold til Offentlighedskommissionens forslag, som Justitsministeriet ikke finder, at der er behov for.

**7.1.** I notatet er det vedrørende lovforslagets § 7 (hovedreglen om retten til aktindsigt) anført, at det er vigtigt, at Folketinget i forbindelse med den nye lovgivning bekræfter, at ministres særlige rådgivere, som er ansatte i ministerierne, er omfattet af offentlighedsloven, når de udfører rådgivning og pressebetjening m.v., uanset om arbejdet er knyttet til ministerens rolle som øverste chef for forvaltningen eller som partipolitiker.

**7.2.** Justitsministeriet er enig i, at en ministers særlige rådgiver, der er ansat i et ministerium, er omfattet af offentlighedslovens regler. Ministeriet skal i den forbindelse henvise til, at det i bemærkningerne til lovforslagets § 7 er omtalt, at ministres særlige rådgivere skal betragtes som embedsmænd med særlige ansættelsesvilkår. De indgår således som en del af ministeriernes embedsværk, og de er i det væsentlige underlagt de samme regler, som gælder for de øvrige embedsmænd. I overensstemmelse hermed skal spørgsmålet om aktindsigt i materiale, som en særlig rådgiver bruger, vurderes efter offentlighedslovens almindelige regler. Det følger heraf, at såfremt et dokument er indgået til, afsendt eller udarbejdet af den særlige rådgiver som ansat i vedkommende ministerium

som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med ministeriets virksomhed, vil der være ret til aktindsigt heri i overensstemmelse med offentlighedslovens almindelige regler. Det anførte omfatter også tilfælde, hvor et dokument er udarbejdet m.v. til ministeren, herunder af hensyn til dennes funktion som regeringspolitiker.

Justitsministeriet er derimod ikke enig i, at materiale, som den særlige rådgiver modtager, afsender eller udarbejder i tilknytning til ministerens funktion som partipolitiker, er omfattet af offentlighedsloven. Hvis den særlige rådgiver har udarbejdet dokumenter i forbindelse med en opgave, der kun er knyttet til ministerens funktion som partipolitiker, vil de pågældende dokumenter således – som følge af lovforslagets § 7, stk. 1, og i overensstemmelse med gældende ret – ikke være omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens regler. Det skyldes, at sådanne dokumenter ikke af den særlige rådgiver vil have været undergivet administrativ sagsbehandling. Den pågældende opgave vil således ikke vedrøre en "sag" i ministeriet. Det anførte harmonerer med, at hvis vedkommende minister i sin funktion som partipolitiker selv udarbejder et dokument vil der ikke være aktindsigt heri, fordi dokumentet i det konkrete tilfælde ikke ville vedrøre en aktivitet, som udøves af det offentlige. Der henvises også på dette punkt til bemærkningerne til lovforslagets § 7.

Det bemærkes – som ligeledes anført i bemærkningerne til lovforslagets § 7 – at hvis de dokumenter, som en særlig rådgiver bruger til en opgave, der kun er knyttet til ministerens funktion som partipolitiker, tidligere er indgået i administrativ sagsbehandling hos f.eks. det ministerium, som den særlige rådgiver er ansat i, vil dokumenterne – som en del af vedkommende ministerielle sag – være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler. Tilsvarende vil dokumenter, som en særlig rådgiver udarbejder eller bruger til en opgave, der kun er knyttet til ministerens funktion som partipolitiker, og som efterfølgende er indgået i administrativ sagsbehandling hos f.eks. det ministerium, som den særlige rådgiver er ansat i – som en del af ministeriets sag – være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens regler fra det tidspunkt, hvor dokumenterne er indgået i en sådan administrativ sagsbehandling.

Det anførte vedrørende omfanget af retten til aktindsigt efter lovforslaget i materiale, som den særligere rådgiver modtager, afsender eller udarbejder, svarer efter Justitsministeriets opfattelse til gældende ret.

**8.1.** Det er i notatet vedrørende lovforslagets § 11 om dataudtræk anført, at der er foretaget en tilføjelse til betingelserne for dataudtræk i forhold til forslaget fra Offentlighedskommissionen, idet der til kravet om, at dataudtræk skal kunne ske ved enkle kommandoer er tilføjet et krav om, at det skal kunne ske ved få kommandoer. Det er anført, at denne tilføjelse svækker den nye rettighed, og at kravet i øvrigt ikke er velbegrundet. Det tidsmæssige forbrug må være afgørende, og det har ikke nødvendigvis sammenhæng med antallet af kommandoer. Få kommandoer kan i nogle tilfælde være komplicerede, mens en længere række kommandoer i andre tilfælde kan være nemme og hurtige. Det er desuden anført, at en myndighed kan tænkes at ville bistå en journalist eller forsker, selv om der kræves mere end enkle kommandoer, men at persondataloven i så fald kan blokere herfor. Det er anført, at lovforslagets krav om anonymisering af fortrolige data må være tilstrækkelig sikring, og at det vil være nyttigt at få præciseret under Folketingets arbejde med lovforslaget, at persondataloven ikke hindrer anonymiserede dataudtræk, som myndigheder giver uden at være forpligtede hertil.

Det er desuden vedrørende § 11 henvist til, at der er tilføjet et stk. 2, som ikke indgik i det forslag, der var enighed om i Offentlighedskommissionen. Ifølge stk. 2 gælder retten til dataudtræk ikke med hensyn til oplysninger omfattet af persondataloven § 10. Det er anført, at "stk. 2 [er] unødvendig, og tilføjelsen skaber derfor alvorlig tvivl."

Herudover er det i notatet anført, at det er vigtigt at sikre, at offentlighedens ret til dataudtræk ikke er begrænset til databaser, der formelt føres af eller for en offentlig myndighed, men også gælder ved databaser, som det offentlige har brugsret til. Det er endelig anført, at det vil styrke den samfundsmæssige og erhvervsmæssige udnyttelse af data, hvis Folketinget præciserer, at de særlige regler for indtægtsdækket virksomhed ikke giver grundlag for, at offentlige myndigheder bruger gebyrer for aktindsigt og dataudtræk til at dække omkostninger ved det offentliges basisvirksomhed.

**8.2.1.** Justitsministeriet skal bemærke, at ministeriet med lovforslagets § 11 har tiltrådt Offentlighedskommissionens forslag om, at der som udgangspunkt skal være ret til såkaldt dataudtræk (sammenstilling af oplysninger i databaser). Den ændrede formulering af bestemmelsen i § 11 set i forhold til kommissionens lovudkast er endvidere foretaget af lovtekniske grunde.

Det følger af Offentlighedskommissionens lovudkast, at retten til dataudtræk skal gælde, hvis dataudtrækket (rent teknisk) kan gennemføres ved "enkle kommandoer".

I Justitsministeriets forslag er dette udtryk ændret til "få og enkle kommandoer", og baggrunden herfor er, at den ændrede formulering efter Justitsministeriets opfattelse i højere grad afspejler indholdet af den betingelse for dataudtræk, som Offentlighedskommissionen har foreslået jf. pkt. 2.3.2.7 og pkt. 4.5.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Udtrykket "enkle kommandoer" i kommissionens lovudkast tager således ifølge bemærkningerne til lovudkastet sigte på at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning, som en ret til dataudtræk vil indebære. Offentlighedskommissionen har i overensstemmelse hermed i betænkningen (side 934) i bemærkningerne til § 11 bl.a. fremhævet, at "[b]etingelsen om enkle kommandoer vil [...] ikke være opfyldt, hvis sammenstillingen [...] ikke kan foretages i løbet af kort tid". Kommissionen har desuden i betænkningen (side 372) anført, at den aktindsigtssøgende ikke kan kræve, at vedkommende forvaltningsmyndighed foretager et stort antal forskellige sammenstillinger, selv om sammenstillingerne hver især kan foretages ved enkle kommandoer.

Justitsministeriets tilføjelse af udtrykket "få" i lovforslaget skal på denne baggrund ses i lyset af, at ordlyden af § 11 i kommissionens lovudkast umiddelbart kunne give indtryk af, at der var ret til at få foretaget et dataudtræk, som kræver mange kommandoer, der hver især var enkle at foretage, selvom udtrækket ikke nødvendigvis som forudsat af kommissionen ville kunne foretages i løbet af kort tid og derved alene uden brug af væsentlige ressourcer.

Formuleringen "få og enkle" giver således efter Justitsministeriets opfattelse et mere retvisende billede af den retstilstand, som en enig Offentlighedskommission (og Justitsministeriet) lægger op til, og den er derfor efter ministeriets opfattelse af lovtekniske grunde at foretrække.

Det bemærkes, at der ikke er noget til hinder for, at en myndighed vælger at meddele dataudtræk i videre omfang, end der er pligt til efter § 11 (meddeler microoffentlighed), f.eks. hvor dataudtrækket ikke kan foretages ved få og enkle kommandoer. Det forudsætter dog, at videregivelsen af eventuelle personoplysninger sker inden for rammerne af persondataloven. Justitsministeriet er således enig i det, der er anført i notatet, om, at

persondataloven ikke hindrer anonymiserede dataudtræk, som myndigheder giver uden at være forpligtede hertil, så længe der foretages en tilstrækkelig effektiv anonymisering af de pågældende personoplysninger. Der henvises herom til betænkningens kapitel 17, pkt. 5.2.2 (side 703 ff.). Justitsministeriet finder ikke, at der er behov for en præcisering af det anførte i lovforslaget.

**8.2.2.** Bestemmelsen i § 11, stk. 2, hvorefter retten til dataudtræk efter § 11, stk. 1, ikke finder anvendelse med hensyn til personoplysninger omfattet af persondatalovens § 10, skal ses i lyset af Datatilsynets høringsvar vedrørende lovudkastet, jf. pkt. 5 i den kommenterede høringsoversigt. Bestemmelsen i § 11, stk. 2, er ny i forhold til Offentlighedskommissionens lovudkast, og om baggrunden for bestemmelsen henvises i øvrigt til pkt. 4.5.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Som det fremgår det anførte sted i bemærkningerne, har stk. 2 til formål at skabe overensstemmelse mellem bestemmelsen i § 11 om ret til databaseudtræk og persondatalovens bestemmelser om personoplysninger, som alene behandles med henblik på statistik eller videnskabelige undersøgelser. Persondatalovens § 10, stk. 1, fastsætter således, at personoplysninger som nævnt i persondatalovens § 7, stk. 1, eller § 8 må behandles, hvis dette alene sker med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning, og hvis behandlingen er nødvendig for udførelsen af undersøgelserne. Det er i persondatalovens § 10, stk. 2, fastsat, at sådanne oplysninger ikke senere må behandles i andet end statistisk eller videnskabeligt øjemed, og at det samme gælder behandling af andre oplysninger, som alene foretages i statistisk eller videnskabeligt øjemed, jf. persondatalovens § 6. Det følger af persondatalovens § 32, stk. 4, at persondatalovens § 31, stk. 1, om den registreredes indsigtret ikke finder anvendelse, hvis oplysningerne udelukkende behandles i videnskabeligt øjemed, eller hvor oplysningerne kun opbevares i form af personoplysninger i det tidsrum, som kræves for at udarbejde statistikker. Uden tilføjelsen i § 11, stk. 2, i lovforslaget ville der således efter offentlighedsloven kunne være videre ret til indsigt i oplysninger, der alene behandles med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning, end der er ret til efter persondataloven. En sådan retstilstand ville efter Justitsministeriet opfattelse være uhensigtsmæssig og ville bl.a. – i strid med formålet med bestemmelserne i persondatalovens § 10 og § 32, stk. 4 – medføre en risiko for, at det ville blive vanskeligt for offentlige

myndigheder at indsamle oplysninger til brug for statistiske eller videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning.

For så vidt angår rækkevidden af bestemmelsen i lovforslagets § 11 bemærkes, at det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen (og af side 934 i Offentlighedskommissionens betænkning), at udtrykket ”en myndigheds databaser” – foruden de databaser som myndigheden selv har oprettet og fører – også dækker forvaltningens databaser, hvor driften er udliciteret til en privat virksomhed. Justitsministeriet finder ikke grundlag for at udvide bestemmelsen til også at dække tilfælde, hvor en myndighed har ”brugsret” til en database, der – f.eks. i erhvervsmæssigt øjemed – er oprettet og føres af private. Efter Justitsministeriets opfattelse bør der således f.eks. ikke gælde en ret til dataudtræk hos en myndighed i en database med kommenterede love (f.eks. Karnovs Lovsamling), som myndigheden af en privat erhvervsdrivende har købt en ret til, at myndighedens medarbejdere kan benytte.

Med hensyn til udtræk fra databaser, der drives for det offentlige af private, er der i bemærkningerne til lovforslagets § 11 henvist til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.3, hvor det på side 373 f. er anført, at en række af forvaltningsmyndighedernes databaser er udliciteret til private virksomheder. Dataudtræk fra disse databaser forudsætter direkte betaling til virksomheden, og erfaringsmæssigt er prisen relativ høj for selv forholdsvis ukomplicerede dataudtræk, der ikke er forudsat i kontrakten med virksomheden. En enig Offentlighedskommission giver i betænkningen udtryk for, at omkostningerne til sådanne udtræk i sidste ende skal bæres af den, der har anmodet om sammenstillingen, og at forvaltningsmyndighederne således skal have dækket betalingen til virksomhederne, jf. side 373. Det er i forlængelse af det anførte kommissionens opfattelse, at forvaltningsmyndighederne i tilfælde af udlicitering af driften af myndighedernes databaser bør søge at få indført bestemmelser i ”udliciteringskontrakten”, der beskriver proceduren ved anmodning om dataudtræk efter offentlighedsloven, herunder om, at vedkommende virksomhed skal foretage dataudtræk til en pris, der i det væsentligste svarer til omkostningerne, hvis udtrækket skal foretages som følge af en anmodning, der er indgivet efter offentlighedsloven.

For så vidt angår det anførte i notatet om fastsættelse af gebyrer for aktindsigt og dataudtræk i forhold til det offentliges udøvelse af indtægtsdækket virksomhed, bemærkes, at det fremgår af betænkningens side 375 og side 812 f., at lovudkastets bestemmelser – herunder bestemmelsen i § 11 og det foreslåede krav om, at myndighederne alene kan kræve de di-



rette omkostninger dækket i forbindelse med sammenstillingen – ikke gælder i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed f.eks. i form af salg af dokumenter eller salg af sammenstilling af oplysninger oppebærer en indtægt på grundlag af salg af det pågældende materiale. Justitsministeriet finder ikke grundlag for at lægge noget andet til grund i forhold til det fremsatte lovforslag.

**9.1.** I notatet er det vedrørende lovforslagets § 12 om ret til indsigt i databeskrivelser anført, at det med lovforslagets § 12, stk. 3, 2. pkt. – i modsætning til i Offentlighedskommissionens lovudkast – foreslås fastsat, at offentlige myndigheder ikke skal udarbejde en databeskrivelse, hvis det vil kræve et væsentligt ressourceforbrug. Det er anført, at dette ikke er rimeligt.

**9.2.** Justitsministeriet skal hertil bemærke, at ministeriet som anført i pkt. 4.5.2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger har tiltrådt Offentlighedskommissionens forslag om ret til indsigt i databeskrivelsen, jf. lovforslagets § 12.

I lovforslagets § 12, stk. 3, 1. pkt., er det i overensstemmelse hermed anført, at forvaltningsmyndighederne i forhold til databaser, som etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, skal sikre sig, at der udarbejdes en databeskrivelse med henblik på, at der kan meddeles indsigt heri.

Der er endvidere ikke nogen modsætning mellem den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 12, stk. 3, 2. pkt. – hvorefter pligten til at udarbejde databeskrivelse ikke gælder, hvis udarbejdelsen af en databeskrivelse vil indebære et væsentligt ressourceforbrug – og Offentlighedskommissionens lovudkast. Det følger således af lovudkastet, at pligten til at udarbejde databeskrivelse skal gælde ”i almindelighed”. En enig Offentlighedskommission har i bemærkningerne til bestemmelsen (betænkningens side 937) præciseret, at udtrykket ”i almindelighed” sigter til, at forpligtelsen til at udarbejde en databeskrivelse i forhold til databaser, der etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, ikke gælder i de særlige tilfælde, hvor det drejer sig om en meget omfattende database med sammensatte data, og hvor udarbejdelsen af en databeskrivelse derfor vil indebære et væsentligt ressourceforbrug.

Den ændrede formulering i lovforslaget i bestemmelsen i § 12 skyldes, at Justitsministeriet af lovtekniske grunde har fundet, at indholdet af den begrænsning i pligten til at udarbejde databeskrivelse, som Offentlig-

hedskommissionen foreslår med udtrykket ”i almindelighed”, bør fremgår direkte af bestemmelsens ordlyd. Der kan endvidere henvises til, at det i bemærkningerne til bestemmelsen er fremhævet, at bestemmelsen i praksis formentlig kun vil finde anvendelse i forhold til meget omfattende databaser med sammensatte data.

**10.1.** Det er i notatet vedrørende lovforslagets § 14 om meroffentlighedsprincippet (og § 20 om undtagelse af sager om lovgivning, før lovforslag er fremsat) anført, at sager om lovgivning (herunder høringsvar) først bliver omfattet af aktindsigt, når lovforslag er fremsat. Det anføres i den forbindelse, at Offentlighedskommissionen i betænkningen på side 762 forudsætter, at interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en lovgivningssag, i almindelighed udleveres. Det anføres, at det er nærliggende, at Folketinget præciserer, at denne forudsætning som udgangspunkt må gælde høringsvar, som ministerier modtager om lovudkast, således at offentligheden (og Folketingets Retsudvalg) ikke nødvendigvis skal vente til lovforslagets fremsættelse med denne indsigt.

**10.2.** Justitsministeriet skal hertil bemærke, at Offentlighedskommissionen i betænkningens kapitel 20, pkt. 3.5.1 (side 762), hvortil der er henvist i pkt. 4.6.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, har anført, at det forudsættes, at interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en lovgivningssag, i almindelighed udleveres efter lovudkastets § 14, stk. 2, om meroffentlighed allerede fra den faktiske offentliggørelse af et udkast til et lovforslag; det vil sige fra det tidspunkt, hvor det pågældende udkast sendes i ekstern høring og offentliggøres på Høringsportalen (og ikke først fra det senere tidspunkt, hvor lovforslaget måtte blive fremsat for Folketinget). Denne forudsætning hos kommissionen må antages at bygge på, at fra det tidspunkt, hvor lovudkastet er offentliggjort, viger hensynet til den (regerings)politiske beslutningsproces for hensynet til, at indsigt i de interne faglige vurderinger i endelig form kan bidrage til at kvalificere den offentlige debat om det offentliggjorte lovudkast med henblik på, at offentligheden kan tage stilling til og drøfte det pågældende (offentliggjorte) initiativ på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer forslaget på, jf. betænkningen side 634 f. Justitsministeriet er enig med Offentlighedskommissionen heri.

Der er imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse ikke holdepunkter for, at Offentlighedskommissionen har forudsat, at noget tilsvarende skulle gælde i forhold til de høringsvar, som modtages vedrørende et lovgivningsinitiativ, og det fremsatte lovforslag bygger heller ikke på, at

høringssvar i almindelighed bør udleveres, selvom vedkommende lovforslag ikke er fremsat. Der vil således ikke – som anført i notatet – være tale om en præcisering, men om en udvidelse, hvis det blev forudsat, at der som udgangspunkt skulle være adgang til indsigt i høringssvar i sådanne tilfælde, før et lovforslag måtte være fremsat.

**11.1.** I notatet er det vedrørende lovforslagets § 15 om journalisering anført, at forslaget er ændret væsentligt i forhold til Offentlighedskommissionens udkast, idet journaliseringspligten for interne dokumenter ifølge lovforslaget kun gælder for dokumenter, der har en endelig form. Det er anført, at bemærkningerne herom giver myndighederne et frit skøn med hensyn til, om et internt dokument skal betragtes som endeligt, og det tilrådes at følge Offentlighedskommissionens betænkning side 948, hvor det bl.a. fremgår, at interne dokumenter er endelige, når de har været tilagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af en sag.

Det er desuden i notatet anført, at udover dato og kort tematisk angivelse bør det indgå i minimumskravene i § 15, stk. 3, at journalsystemet indeholder information om, hvilke myndigheder, virksomheder eller andre organisationer, der har sendt eller skal modtage et dokument. Det anføres, at der kan sammenlignes med journaliseringskrav i andre nordiske lande og lovforslagets krav til postlisteforsøg, jf. § 16, stk. 2, nr. 2.

**11.2.** Justitsministeriet skal hertil bemærke, at ministeriet – som anført i pkt. 4.7.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger – med lovforslagets § 15 har tiltrådt Offentlighedskommissionens forslag om, at der for myndighederne skal være pligt til at journalisere dokumenter af betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt.

Det følger endvidere – i modsætning til Offentlighedskommissionens lovudkast – udtrykkeligt af bestemmelsen i lovforslagets § 15, stk. 1, at også interne dokumenter skal journaliseres, når de foreligger i endelig form.

I modsætning til, hvad der fulgte af Offentlighedskommissionens udkast til § 15, stk. 1, jf. herved betænkningens side 873 f. og 947 f., vil der imidlertid ikke efter den foreslåede bestemmelse gælde en pligt til (rent undtagelsesvist) at journalisere udkast til interne dokumenter. Det er ikke Justitsministeriets opfattelse, at dette kan anses for en væsentlig ændring i forhold til Offentlighedskommissionens lovudkast.

Justitsministeriet har endvidere som det fremgår i den nærmere omtale i pkt. 4.7.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger været opmærksom på, at Offentlighedskommissionen i betænkningen har forudsat, at det rent undtagelsesvist kan forekomme, at også udkast til interne dokumenter har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt og derfor omfattes af Offentlighedskommissionens journaliseringsbestemmelse. I forbindelse med udformningen af den nye lovbestemmelse om journalisering har Justitsministeriet imidlertid – ligesom Offentlighedskommissionen – lagt vægt på, at en ny lovbestemmelse så vidt muligt afklarer den tvivl, der hidtil har været med hensyn til, hvilke dokumenter der som udslag af god forvaltningsskik skal journaliseres. Det er i den forbindelse Justitsministeriets opfattelse, at der er et særligt behov for, at en lovbestemmelse, der er rettet til og skal administreres af en stor del af den offentlige forvaltning, er klar.

Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at såvel lovtekniske som ressourcemæssige grunde taler for den afgrænsning af den nye journaliseringspligt (interne dokumenter i endelig form), som er foreslået med lovforslagets § 15. Den foreslåede afgrænsning afspejler således efter ministeriets opfattelse på en klarere måde den grundlæggende ordning, som Offentlighedskommissionen reelt lægger op til, og vil i højere grad end kommissionens journaliseringsbestemmelse afklare retstilstanden i forhold til, hvilke dokumenter der skal journaliseres.

Der er efter Justitsministeriets opfattelse ikke – som anført i notatet – med lovforslaget overladt forvaltningsmyndighederne et frit skøn med hensyn til, om et dokument er endeligt. Når det gælder spørgsmålet om, hvornår et udkast foreligger i endelig form, er det i bemærkningerne til § 15 anført, at det i sagens natur i første række vil bero på opfattelsen hos den myndighed, som udarbejder et internt dokument, om dokumentet foreligger i endelig form. Det er imidlertid anført, at det dog formentligt i almindelighed vil være udtryk for, at det pågældende dokument foreligger i endelig form, hvis det har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af den pågældende sag.

Ifølge lovforslagets § 15, stk. 3, skal en myndigheds journalsystem være indrettet således, at det – i forhold til de dokumenter, der journaliseres – indeholder oplysninger om dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse og en kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold. Dette svarer til de krav, som en enig Offentlighedskommission lagde op til med kommissionens forslag til § 15.

Som anført i betænkningen på side 880 indeholder lovgivningen ikke i dag krav til, hvordan offentlige myndigheders journaler skal føres, eller hvilke oplysninger der skal fremgå af disse vedrørende det enkelte dokument. Da offentlige myndigheders journalsystemer kan være indrettet meget forskelligt under hensyntagen til myndighedens karakter og opgaver, mængden af håndterede dokumenter, karakteren af dokumenterne (f.eks. klassificerede dokumenter) m.v. finder Justitsministeriet heller ikke, at der bør fastsættes sådanne krav i offentlighedsloven ud over, at systemet skal indeholde de oplysninger, der er nødvendige for, at systemet kan identificere dokumenter, bevare dokumenter samt overholde gældende regler på det pågældende område, jf. betænkningens side 881 samt lovforslagets § 15, stk. 3. Det er i den sammenhæng Justitsministeriets opfattelse, at bl.a. ressourcemæssige hensyn taler for, at der ikke stilles krav om, at der medtages oplysninger om det enkelte dokument, som ikke hænger sammen med de hensyn, som ligger bag førelsen af et journalsystem.

Der er på den anførte baggrund efter Justitsministeriets opfattelse ikke grundlag for at indføre en generel pligt for myndighederne til at sikre, at journalsystemet indeholder oplysninger om, hvilke myndigheder, virksomheder eller organisationer der har sendt eller modtaget et dokument.

**12.1.** I notatet er det vedrørende lovforslagets § 16 om en forsøgsordning med postlister bl.a. anført, at det er vigtigt, at Offentlighedskommissionens anbefalinger bliver fulgt, og at det vil være nyttigt at inddrage erfaringerne fra de kommuner, der er længst fremme, og fra den nye norske model for offentlig adgang til aktlister i den statslige forvaltning.

**12.2.** Justitsministeriet har noteret sig synspunkterne i notatet og skal bemærke, at som anført i bemærkningerne til § 16 er formålet med forsøgsordningen at få et dækkende billede af arbejds- og ressourcebelastningen ved at føre en postliste samt, i hvilket omfang den vil blive anvendt af offentligheden. Derfor bør forsøgsordningen i det mindste omfatte et enkelt ministeriums departement, en underliggende styrelse samt den centrale forvaltning i en region og i en større kommune.

**13.1.** Det er i notatet vedrørende lovforslagets § 22 anført, at offentlige forvaltninger typisk fører kalendere om de ansattes deltagelse i møder, rejser m.v. for at sikre nem adgang til information om mulighederne for kontakt til de ansatte, og at kalenderne typisk har både en intern og en

ekstern funktion. Det er anført, at behovet for beskyttelse af oplysninger om private forhold ikke kan begrunde, at kalendere undtages som helhed, og at hvis formålet er at beskytte oplysninger om private forhold i kalendere, kunne det nemt gøres ved en præcisering eller en tilføjelse til undtagelsen om enkeltpersoners private forhold (§ 30, nr. 1).

Desuden foreslås det i notatet, at der – som anbefalet af Offentlighedskommissionens mindretal – sker en lovfæstelse af kravet til ministres aktive information.

**13.2.** Justitsministeriet skal hertil bemærke, at ministeriet som anført i pkt. 4.13.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger kan tiltræde Offentlighedskommissionens flertals udkast til en bestemmelse, der undtager alle sager om førelse af en kalender fra aktindsigt, jf. lovforslagets § 22.

Som anført i pkt. 4.13.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger kan Justitsministeriet i den forbindelse tilslutte sig, at der også i forhold til andre end ministre er behov for at sikre kalenderen som et nødvendigt praktisk planlægningsredskab og for at beskytte privatsfæren. Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at den foreslåede undtagelse ikke indebærer et væsentligt indgreb i offentlighedens adgang til information, idet det ikke kan antages, at der er en særlig offentlig interesse i at få aktindsigt i offentligt ansattes kalendere, ligesom sådanne kalendere ikke generelt kan antages at indeholde oplysninger af særlig interesse for offentligheden. I den sammenhæng må det også tages i betragtning, at der i forhold til alle ansatte i det offentlige tjeneste vil være aktindsigt i oplysninger om tjenesterejser, jf. lovforslagets § 21, stk. 3, ligesom der i overensstemmelse med lovens almindelige regler vil kunne søges aktindsigt i bilag m.v. for konkrete udgifter, der afholdes som led i varetagelsen af det offentlige hverv, herunder møder m.v.

For så vidt angår spørgsmålet om en lovfæstelse af den politiske aftale om en åbenhedsordning for ministre skal Justitsministeriet henvise til pkt. 9 i den kommenterede høringsoversigt. Det nævnte sted har Justitsministeriet henvist til, at der den 30. april 2009 blev indgået en politisk aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre om en ny åbenhedsordning om ministres udgifter og aktiviteter. Som led i aftalen blev der fremsat et lovforslag (L 212 af 5. maj 2009) om en ændring af den gældende offentlighedslov, således at loven ikke skulle gælde for sager om førelse af en ministerkalender. Lovforslaget blev vedtaget af Folketinget den 29. maj

2009. Sager om førelse af en ministerkalender er på grund af lovforslagets § 22 heller ikke omfattet af det foreliggende lovforslag. Der vil som følge af den nævnte åbenhedsordning løbende på internettet blive offentliggjort bagudrettede oplysninger om månedlige repræsentationsudgifter, udgifter til tjenesterejser, modtagne gaver og varetagelsen af officielle repræsentative opgaver, ligesom ordningen vil omfatte en vis fremadrettet information om den kommende måneds officielle aktiviteter. Justitsministeriet er i den forbindelse enig med Offentlighedskommissionens flertal i det, der er anført i betænkningen side 486, hvorefter det bør være muligt (for de aftalende parter) at regulere det led i den politiske aftale, som vedrører indførelsen af en åbenhedsordning vedrørende ministrenes udgifter og aktiviteter, under hensyntagen til skiftende tiders behov. Der er derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke grund til at lovfæste den nævnte politiske aftale om en åbenhedsordning.

**14.1.** I notatet er det vedrørende lovforslagets § 24 om undtagelse af visse dokumenter til brug for ministerbetjening fra retten til aktindsigt bl.a. anført, at reglen kan give et større "frirum" til at udveksle idéer og overvejelser under forberedelsen af en sag, men at det er afgørende for den demokratiske kontrol, at undtagelsen fra aktindsigt begrænses til forberedelse af sager, og at undtagelsen ikke må kunne bruges til at skjule beslutningsgrundlag. Det er anført, at bestemmelsen om ministerbetjening derfor må vurderes i sammenhæng med retten til indsigt i sagens faktiske grundlag (§ 28) og undtagelsen for de faglige vurderinger i endelig form, der indgår i grundlaget for ministerbeslutninger m.v. (§ 29).

**14.2.** Justitsministeriet har noteret sig det, der er i notatet er anført vedrørende § 24, herunder at der i notatet ikke anbefales ændringer i den ordning, som lovforslagets § 24 lægger op til.

Justitsministeriet er endvidere enig i, at bestemmelsen i § 24 må ses i sammenhæng med §§ 28-29. Bestemmelsen i § 28 indebærer, at der som udgangspunkt er pligt til bl.a. fra dokumenter omfattet af § 24 at udlevere (ekstrahere) visse faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger. Efter § 29 er der endvidere som udgangspunkt pligt til fra bl.a. dokumenter omfattet af § 24 at udlevere oplysninger om 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, medmindre oplysningerne findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner.

**15.1.** Der er i notatet vedrørende lovforslagets § 25 – hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem KL, Danske Regioner samt disses medlemmer i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger med staten eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer – anført, at det er vigtigt at få klargjort grænserne for den nye undtagelse og bl.a. få præciseret, at den ikke kan begrunde undtagelser for udtalelser som f.eks. høringssvar, der afgives af politiske organer i kommuner og regioner.

**15.2.** Justitsministeriet skal bemærke, at det fremgår af bemærkningerne til § 25, at bestemmelsen bl.a. har til formål at sikre lighed mellem på den ene side KL, Danske Regioner, kommunerne og regionerne og på den anden side staten i forbindelse med økonomiske og politiske forhandlinger mellem de nævnte parter, og den indebærer således, at et kommunalt eller regionalt dokument vil kunne undtages fra aktindsigt i de situationer, hvor et tilsvarende statsligt dokument, ville kunne undtages fra aktindsigt som et ministerbetjeningsdokument efter lovforslagets § 24, stk. 1. Som ligeledes anført i bemærkningerne til bestemmelsen sigtes der med udtrykket ”økonomiske forhandlinger med staten” bl.a. til de forhandlinger, som KL og Danske Regioner har med regeringen om de årlige rammer for udviklingen i kommunernes og regionernes økonomi. Herudover sigtes navnlig til det løbende budgetsamarbejde med staten, herunder til de kvartalsvise/halvårslige statusforhandlinger, som KL og Danske Regioner har med regeringen. Ved udtrykket ”politiske forhandlinger med staten” sigtes til de drøftelser, som KL og Danske Regioner sammen med deres medlemmer har med regeringen om eventuelle forslag til lovændringer, handlingsplaner m.v.

Høringssvar, der afgives af politiske organer i kommuner og regioner, f.eks. i forbindelse med en generel høring over et udkast til et lovforslag, vil på den anførte baggrund ikke i medfør af lovforslagets § 25 være undtaget fra retten til aktindsigt. Sådanne høringssvar vedrørende udkast til lovforslag vil derimod være omfattet af den tidsbegrænsede undtagelse efter lovforslagets § 20 (der indholdsmæssigt svarer til den gældende lovs § 2, stk. 1, 3. pkt.) hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter sager om lovgivning, herunder bevillingslove, før lovforslag er fremsat for Folketinget.



**16.1.** I notatet er det vedrørende lovforslagets § 27, der undtager visse dokumenter fra retten til aktindsigt, bl.a. anført, at lovforslagets § 27, nr. 2, rummer en opsigtsvækkende ny undtagelse for dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, og at en sådan undtagelse vil betyde en markant svækkelse i den demokratiske kontrol med grundlaget for politiske beslutninger om lovgivning og implementering af lovgivning. Det er anført, at aktindsigtskonventionen indeholder en udtømmende opregning af hensyn, der kan begrunde undtagelser fra offentlighed (art. 3), at en generel undtagelsesmulighed for dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem den udøvende magt og medlemmer af den lovgivende forsamling, er usædvanlig for et demokratisk samfund, og at en sådan undtagelse ser ud til at være i klar strid med den nye konvention. Det anføres, at det mest nærliggende hensyn, der ville kunne begrunde en sådan undtagelse, er det under artikel 3, stk. 1, litra k, nævnte hensyn til beskyttelse af den politiske beslutningsproces ("overvejelser om undersøgelse af forhold ("*matters*") inden for eller mellem offentlige myndigheder"), men at enkelte partier eller medlemmer af Folketinget dog ikke kan henføres under begrebet "offentlige myndigheder".

Det er endvidere i notatet anført, at lovforslagets § 27, nr. 5, ligesom den gældende lov indeholder en undtagelse for materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af statistik og videnskabelige undersøgelser, og at det er vigtigt at få præciseret, at denne undtagelse ikke kan begrunde undtagelser for dataudtræk (lovforslagets § 11), når beskyttelseshensyn er sikret med anonymisering.

**16.2.** Justitsministeriet skal bemærke, at ministeriet som anført i pkt. 4.15.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger kan tiltræde Offentlighedskommissionens udkast til bestemmelsen i lovudkastets § 27. Ministeriet er herunder enig i, at der er et behov for særligt at beskytte den politiske beslutningsproces, således som Offentlighedskommissionens flertal lægger op til med den bestemmelse, der findes i lovforslagets § 27, nr. 2. I tilknytning hertil skal Justitsministeriet bemærke, at hensynet til at beskytte den politiske beslutningsproces – herunder dokumenter, der indgår i den politiske del af lovgivningsprocessen – også efter den gældende offentlighedslov er anerkendt som et beskyttelsesværdigt hensyn. Det er i den gældende offentlighedslov således anerkendt, at der er et behov for fortrolighed omkring den politiske beslutningsproces, og loven anerkender bl.a., at der er et rum, hvor ministre i fortrolighed skal kunne

forberede og drøfte politiske beslutninger, f.eks. i forbindelse med det lovforberedende arbejde (offentlighedslovens § 2) og i forbindelse med møder mellem ministre (offentlighedslovens § 10, nr. 1). Justitsministeriet skal endvidere i forhold til bestemmelsens omfang pege på, at bestemmelsen alene vil beskytte hensynet til fortrolighed i forbindelse med sager om lovgivning og anden tilsvarende politisk proces, men derimod ikke vil omfatte ministres drøftelser med folketingsmedlemmer om andre forhold, herunder forhold, der må betegnes som administrative anliggender. Den foreslåede bestemmelse vil desuden alene omfatte de dokumenter, som af en forvaltningsmyndighed udarbejdes med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, der er omfattet af bestemmelsen.

Justitsministeriet lægger til grund, at den konvention, der henvises til i notatet, er aktindsigtskonventionen, der er omtalt ovenfor under pkt. 2.2. Konventionen indeholder i artikel 3 en udtømmende opregninger af mulige begrænsninger i retten til aktindsigt. I artikel 3, stk. 1, litra k, er det anført, at der kan gøres undtagelse fra retten til aktindsigt i "overvejelserne hos eller mellem offentlige myndigheder angående behandlingen af en sag". I et forklarende notat ("*Explanatory Report*") til konventionen er der vedrørende artikel 3, stk. 1, litra k, anført følgende:

*"Sub-paragraph k provides for the possibility of limiting access to official documents with the aim of protecting confidentiality of proceedings within or between public authorities concerning the examination of a matter. The word "matter" is wide enough to cover all kinds of issues dealt with by the public authorities, that is, individual cases as well as procedures for political decision-making. It should be noted that, even if the aim of the Convention is to encourage public participation in decision-making, the purpose of this limitation is to preserve the quality of the decision-making process by allowing a certain free "space to think"."*

Som det fremgår, kan retten til aktindsigt efter konventionen begrænses af hensyn til at beskytte "procedures for political decision-making". Det er – som nævnt ovenfor – formålet med § 27, nr. 2, at beskytte den politiske beslutningsproces, og Justitsministeriet finder derfor, at den nævnte bestemmelse er i overensstemmelse med konventionen. Hertil kommer, at der ved "offentlige myndigheder" i konventionens forstand også forstås lovgivende forsamlinger, jf. artikel 1, stk. 2, litra a i, nr. 2, og det må efter Justitsministeriets opfattelse antages, at bestemmelsen også giver mulighed for at beskytte dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre i deres egenskab af repræsentanter for en forvaltningsmyndighed (et ministerium) og folketingsmedlemmer i deres egenskab af medlemmer af den lovgivende forsamling. Dette gælder efter Justitsmini-

steriets opfattelse i hvert fald, når undtagelsen – som tilfældet er med lovforslagets § 27, nr. 2 – ikke er generel, men er begrænset til at vedrøre sager om lovgivning og anden tilsvarende politisk proces.

For så vidt angår det, der er anført i notatet om lovforslagets § 27, nr. 5, i forhold til lovforslagets § 11 og spørgsmålet om anonymisering, henvises til pkt. 8 ovenfor.

**17.1.** Det er i notatet vedrørende lovforslagets § 28 om meddelelse af faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger bl.a. anført, at det er afgørende for retssikkerheden og den demokratiske kontrol, at undtagelser for interne dokumenter m.v. ikke kan bruges til at skjule oplysninger om en sags faktiske forhold, og at lovforslagets § 28 ligesom den gældende offentlighedslov giver ret til indsigt i interne oplysninger om en sags faktiske grundlag.

**17.2.** Det, som er anført i notatet om lovforslagets § 28, giver ikke Justitsministeriet anledning til bemærkninger.

**18.1.** I notatet er det vedrørende lovforslagets § 29 om udlevering af visse interne faglige vurderinger anført, at bestemmelsen vedrører retten til indsigt i forslaget til løsning. Det er anført, at bestemmelsen er ny og skal sikre, at offentligheden kan drøfte og tage stilling til et offentliggjort forslag på de faglige præmisser, som indgår i grundlaget for myndighedens forslag. Det er anført, at bestemmelsen ikke forhindrer fortrolige politisk strategiske overvejelser om løsningen, idet retten til indsigt er begrænset til faglige vurderinger og først gælder, når et forslag til løsning er offentliggjort. Det er desuden anført, at intentionerne med bestemmelsen imidlertid bliver stærkt svækket med lovforslagets undtagelser af grundlaget for de vigtigste beslutninger i samfundet – nemlig endelige faglige vurderinger, der er udarbejdet til rådgivning af en minister, formandskabet i KL eller formandskabet i Danske Regioner.

Det er herudover anført, at aktindsigtskonventionen udtømmende opregner de hensyn, der kan begrunde undtagelser fra offentlighed, og at konventionen bl.a. kun synes at give mulighed for at undtage endelige dokumenter i sagstyper, der berører de særlige interesser, der er opregnet i konventionen. Det anføres, at der herved bør tages hensyn til præambelbetragtningen om, at aktindsigt er en informationskilde for offentligheden og en hjælp til, at offentligheden kan danne sig en mening om samfundet og de offentlige myndigheder. Desuden kan aktindsigt bidrage til

offentlige myndigheders integritet og effektivitet mv., hvorved deres legitimitet styrkes. Det anføres, at præamblen er en integreret del af konventionen, som skal forstås i lyset heraf, og at der også er grund til at lægge vægt på præambelbetragtningen om, at alle offentlige dokumenter i princippet er "offentlige" og ikke kan tilbageholdes, med mindre det sker til varetagelse af andres rettigheder og legitime interesser. Generelle undtagelser på de anførte områder ses ifølge notatet ikke at leve op til betragtningerne herom.

Det anføres endelig, at der er grund til få afklaret, om der i andre nordiske lande er generelle undtagelser for de faglige præmisser, der danner grundlag for beslutninger truffet af ministre eller i kommunale politiske organer.

**18.2.** Der lægges med bestemmelsen i § 29 op til at udvide ekstraheringspligten i forhold til gældende ret, således at den som udgangspunkt også omfatter interne faglige vurderinger i endelig form, hvis disse vurderinger er indgået i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Om baggrunden herfor henvises til Justitsministeriets overvejelser i pkt. 4.16.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvoraf bl.a. fremgår, at uanset at en række principielle grunde taler imod, har ministeriet efter en samlet vurdering tiltrådt en udvidelse af ekstraheringspligten, som den er foreslået af Offentlighedskommissionen.

Justitsministeriet har dog – i lighed med Offentlighedskommissionens flertal – fundet, at udvidelsen ikke bør udstrækkes til også at gælde oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner, jf. herved § 29, stk. 1, 2. pkt. Dette skyldes bl.a., at indsigt i de interne faglige vurderinger, der udarbejdes til brug for denne rådgivning, vil kunne skabe en risiko for, at de hensyn, som bl.a. undtagelsesbestemmelserne i lovudkastets § 23, stk. 1 (interne arbejdsdokumenter), og § 24, stk. 1 (ministerbetjeningsdokumenter), skal varetage, vil blive tilsidesat. Hertil kommer, at principielle hensyn efter Justitsministeriets opfattelse taler for, at der opretholdes fuld fortrolighed om overvejelserne i den inderste politiske beslutningsproces og den inderste regeringsproces. En sådan fortrolighed skal også ses i lyset af hensynet til at sikre kvaliteten i den rådgivning, som embedsværket yder regeringen og dens ministre.