

26. februar 2021

Folketinget må stille krav til ministerier og regeringer om dokumentation

Forslag om ændring af offentlighedslovens notatpligt til en regel om dokumentationspligt

*Oluf Jørgensen, jurist, offentlighedsrådgiver,
forskningschef emeritus Danmarks Medie- og Journalisthøjskole*

I Danmark kan ministerier og regeringer forberede og træffe vigtige politiske beslutninger uden skriftlig dokumentation for vigtige dele af grundlaget. I nogle tilfælde er der også tvivl om, hvad der er besluttet, og hvem der har besluttet det.

Denne besynderlige situation betyder, at ministerier og regeringers sagsbehandling gennem årtier har givet anledning til undersøgelser i forsøg på at fastslå, hvad der er foregået. Folketinget har brugt utallige timer på samråd, og ekspertudvalg, advokatundersøgelser og kommissioner er nedsat i den ene sag efter den anden.

Udvalget for Forretningsordenen har nu besluttet, at minksagen skal undersøges i en granskningskommission, der er en ny form for undersøgelseskommission. Et lovforslag, der er i [høring indtil 3. marts](#), vil blive fremsat og behandlet i Folketinget i løbet af marts, så en granskningskommission kan nedsættes i april for at undersøge minksagen.

Forslaget afviger kun lidt fra undersøgelseskommissioner. Den paradoksale konsekvens af begge kommissionsformer er, at der [lukkes for retten til aktindsigt](#) efter offentlighedsloven, så snart det kommer på tale at nedsætte en kommission.

Det er på tide, at Folketinget overvejer, hvilke krav der må stilles for at undgå, at problemerne opstår. Behovet for langstrakte og kostbare undersøgelser af sagsforløb og ansvar kan mindskes væsentligt, hvis Folketinget stiller lovkrav om dokumentation, der kan sikre klarhed over indhold og ansvar for vigtige beslutninger og handlinger. Væsentlige oplysninger må være skriftlige for at give grundlag for aktindsigt, kontrol og ansvarsplacering.

Notatpligt gælder kun i konkrete sager

Offentlighedsloven pålægger myndigheder notatpligt i sager, hvor der skal træffes konkrete afgørelser ([offentlighedsloven § 13](#)). Notatpligten omfatter oplysninger om en sags faktiske grundlag, eksterne faglige vurderinger og væsentlige sagsbehandlingsskridt.

Lovkravet om skriftlighed i form af et notat er begrænset til konkrete afgørelsesager. I andre konkrete sager, der har indgribende og væsentlig betydning for en borger, gælder en forvaltningsretlig grundsætning om notatpligt. Principperne om god forvaltningsskik sigter også på konkrete sager. (Ahsan: "Offentlighedsloven med kommentarer", 2014, side 246 f).

Notatpligt gælder ikke ved generelle sager. Ministerier har derfor ikke pligt til at dokumentere vigtige oplysninger, når de forbereder, beslutter og gennemfører lovgivning, planer, instrukser og andre generelle sager. Der er f.eks. ikke pligt til at notere mundtlige advarsler om manglende lovhjemmel eller andre faglige vurderinger, der taler imod gennemførelsen af politiske planer.

Eksempel fra minksagen: Forløbet ved beslutningen om aflivning af alle mink i hele landet er omtalt i [Miljø- og Fødevarerministeriets redegørelse](#) 18. november 2020. Ifølge redegørelsen var det 4. november klart for Miljø- og Fødevarerministeriet og Justitsministeriet, at der manglede lovgrundlag, men ministre blev ikke orienteret, før de præsenterede beslutningen på et pressemøde sidst på eftermiddagen samme dag. Dagen efter ringede Justitsministeriet til Rigspolitiet med besked om, at der ikke var lovhjemmel. Alligevel udarbejdede Rigspolitiet "actioncards" for medvirken til minkaflivningen. I et [svar til Folketingets Retsudvalg](#) 9. december oplyste justitsministeren, at ministeriet ikke har materiale, der kan kaste lys over den pågældende samtale. Justitsministeren tilføjede, at Justitsministeriets departement ikke skulle træffe konkret afgørelse, og at notatpligten ikke gælder i en generel sag.

Erfaringer med stærkere krav til dokumentation i kommuner

Konkrete sager, der er underlagt notatpligt, dominerer i kommuner, mens generelle sager dominerer i ministerier.

Kommunernes generelle sager om projekter, planer mv. skal vedtages i kommunalbestyrelse eller udvalg. Loven om kommunernes styrelse stiller krav om dagsorden, der giver politikerne mulighed for at forberede sig til de sager, der skal tages stilling til. Borgmester og udvalgsformand har pligt til at sørge for, sager er ordentlig belyst. Styrelsesreglerne har stor betydning for dokumentationskrav. Oplysninger og faglige vurderinger, der taler imod en beslutning, må ikke holdes skjult for medlemmerne. Dagsorden, sagsmateriale og referater er undergivet høj grad af offentlighed.

I modsætning til en række andre lande har Danmark ikke styrelsesregler for de øverste statsmyndigheder. Det formelle ministerstyre er i realiteten underlagt en stærk styring fra regeringsudvalg og statsminister. Behandlingen af sager foregår på grundlag af traditioner og skiftende magtforhold uden lovregler, der stiller krav til dokumentation af beslutningsgrundlag.

Erfaringer med samråd, undersøgelser og kommissioner

Manglende dokumentation betyder, at der i nogle sager må bruges mange ressourcer på at kortlægge forløb og forsøge at placere et ansvar.

Tamilsagen kunne måske være undgået, og det havde i hvert fald været nemmere at placere ansvaret, hvis den administrative ledelse havde fortalt justitsminister Ninn Hansen, at han først skulle underskrive en beslutning, hvis behandlingen af ansøgninger om familiesammenføring skulle standses. Et elementært krav om skriftlighed kunne formentlig have fået ministeren til at overveje lovændring i stedet for at foretage lovbrud.

Den aktuelle instruks sag kunne måske være undgået, hvis den administrative ledelse havde fortalt udlændinge- og integrationsminister Inger Støjberg, at hun først skulle underskrive en beslutning, hvis der skulle gennemføres tvangsadskillelse af flygtningepar, hvor kvinden var under 18 år. For at klargøre forskellen på en ulovlig og en lovlig beslutning kunne ministeren samtidig være præsenteret for et alternativt forslag for en ekstra undersøgelse af, om der blandt flygtningepar faktisk skulle være eksempler på tvang med forslag til hjemmel for adskillelse i de tilfælde, der måtte blive fundet.

I minksagen havde det være meget nyttigt, hvis ministerier og styrelser så hurtigt som muligt havde sørget for besked og sikret dokumentation for meldinger til ministre og myndigheder om manglende

lovhjemmel. Et kort og klart notat til ministrene kunne formentlig have afværget de alvorlige problemer, der opstod, og ellers sikret dokumentation for ansvaret.

Kommissionsundersøgelser har afdækket forbløffende usikkerhed i ministerier om beslutninger og beslutningsgrundlag. Der er en række andre eksempler end de oven for nævnte, f.eks. statsløsesagen og Tibetkommissionen.

Sagerne viser, at manglende dokumentation giver usikkerhed, og det er meget vanskeligt at kortlægge sagsforløb efterfølgende. Vidneforklaringer til kommissioner viser, at embedsmænd har forskellige opfattelser om, hvem der har besluttet hvad. Dertil kommer, at retsprincippet om "selvinkriminering" betyder, at der ikke er pligt til at give oplysninger, der kan give problemer for vidnet selv.

Notatpligt ændres til dokumentationspligt

Stærke dokumentationskrav gælder i konkrete sager, og på en række områder stilles nidkære dokumentationskrav om ansatte og institutioners arbejde. I skærende kontrast hertil mangler basale dokumentationskrav for oplysninger i sager, der har stor samfundsmæssig betydning.

Offentlighedslovens notatpligt bør ændres til en dokumentationspligt, der også omfatter væsentlige oplysninger i generelle sager. Betegnelsen "dokumentationspligt" er inspireret af den norske betænkning "[Fra kalveskinn til datasjøm](#)", der har forslag til lovregler for dokumentation.

I starten af juni 2020 sendte jeg en [redegørelse til Folketingets Retsudvalg](#) med forslag til en række ændringer i offentlighedsloven, bl.a. om aktindsigt i beslutningsgrundlag og et effektivt klagesystem. Ændring af notatpligten til dokumentationspligt er ikke nævnt, men vigtigt at få med.

Dokumentationspligten bør omfatte oplysninger om faktiske forhold, faglige vurderinger, væsentlige sagsbehandlingsskridt og beslutninger. Det bør pointeres, at:

- oplysninger om metoder og forudsætninger skal dokumenteres i forbindelse med oplysninger om faktiske forhold og faglige vurderinger,
- at både interne og eksterne faglige vurderinger skal dokumenteres.
- oplysninger om manglende eller tvivlsom lovhjemmel for beslutninger er faglige vurderinger, og meddelelser herom til administrative og politiske ledelser er væsentlige sagsbehandlingsskridt, der skal dokumenteres,
- beslutninger, der har væsentlig betydning, skal formuleres skriftligt. Det skal også gælde interne beslutninger fra administrative og politiske ledelser, bl.a. instrukser og retningslinjer.

Oplysninger om faktiske forhold, faglige vurderinger, væsentlige sagsbehandlingsskridt og beslutninger skal dokumenteres for at sikre ordentlig sagsbehandling. Ministre, forligskredse og Folketinget skal sikres solide og dækkende grundlag for beslutninger. Dokumentation skal desuden give mulighed for aktindsigt, parlamentarisk kontrol og kontrol fra eksterne kontrolinstanser. Sidst men ikke mindst kan ansvar placeres meget nemmere, og langvarige og kostbare undersøgelser kan undgås.