

Meget diskret fik Justitsministeriet svækket offentlighedsloven langt ud over den politiske aftale

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

Ligesom i sidste samling foreslår Ny Borgerlige, at Folketinget pålægger regeringen at ophæve ministerbetjeningsreglen i offentlighedsloven. Simon Emil Ammitzbøll-Bille har stillet samme forslag. Det er på Folketingets dagsorden for 9. april.

Ved [Folketingets debat om forslaget 12. maj 2020](#) blev forslaget støttet af de fleste partier, men ikke af S, V og KF. Udpluk fra debatten: Justitsminister Nick Hækkerup forklarede, at ministre har brug for et fortroligt rum. Konservatives ordfører Naser Khader oplyste, at partiet ikke har opsagt den politiske aftale fra efteråret 2012 om offentlighedsloven og fortsat er bundet. Venstres ordfører Jan E. Jørgensen konstaterede, at offentlighed handler om magt, og et folketingsflertal kan få oplysninger frem ved at manifestere sig over for en minister.

Ministerbetjeningsreglen er en blandt flere undtagelser for beslutningsgrundlag

Med ændringen af offentlighedsloven i 2013 fik ordene ”intern” og ”ekstern” ny betydning. Udveksling af dokumenter mellem ministerier og mellem styrelser og departementer kaldes nu intern. Ministerbetjeningsreglen er en bred undtagelse for dokumenter, der udveksles i sager, hvor en minister kan få brug for bistand fra embedsværket på et eller andet tidspunkt (§ 24).

Ministerbetjeningsreglen har væsentlig betydning, men andre undtagelser bliver også brugt til at hemmeligholde beslutningsgrundlag. Neden for er reglerne omtalt kort. Grundigere omtale med dokumentation findes i redegørelsen [”Hemmeligholdelse i strid med demokratiske principper”](#), der blev sendt til Folketingets Retsudvalg 1. juni sidste år.

Den særlige undtagelse for sager om lovgivning blev væsentligt udvidet i 2013 (§ 20). Denne ændring skete med diskrete bemærkninger uden at ændre lovteksten. Undtagelsen omfatter nu alle oplysninger, indtil lovforslag fremsættes for Folketinget. Ved vigtige lovforslag vil en bindende politisk aftale typisk være indgået før fremsættelsen.

Offentlighedsloven har en generalklausul, der kan bruges til at hemmeligholde hvad som helst, når det findes nødvendigt i den konkrete situation (§ 33, nr. 5). Ved ændringen i 2013 blev diskret føjet til bemærkninger, at generalklausulen bl.a. kan bruges til at afslå aktindsigt i dokumenter og oplysninger, der forventes at indgå i en kommende kommissions arbejde og kan skade undersøgelser.

I minksagen kunne et dokument fra Københavns Universitet, der advarede om det sundhedsfaglige grundlag, ikke hemmeligholdes efter andre undtagelser. Generalklausulen blev anvendt til at afslå aktindsigt, selv om den kommende kommission ikke skal se på sundhedsfaglige spørgsmål ([Eksperter bekymrede over omfattende mørklægning af minkforløb](#), Berlingske 27.3.2021).

Offentlighedsloven har en udtrykkelig undtagelse for ”faglige vurderinger i endelig form”, der er udarbejdet til ministerrådgivning i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende (§ 29, stk. 1, 2. pkt.). Dermed kan ministerier og

regeringer i de vigtigste sager frit afgøre, om det er mest hensigtsmæssigt at offentliggøre eller hemmeligholde økonomiske, sundhedsfaglige og juridiske vurderinger.

Offentlighedslovens notatpligt gælder kun for konkrete afgørelsessager (§ 13). Ministerier har 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. Se henvendelse 26. februar 2021 til Folketingets Retsudvalg: [Folketinget må stille krav til ministerier og regeringer om dokumentation](#).

Diskret lovgivning uden dækning i den politiske aftale

Offentlighedsloven sikrer tilsyneladende aktindsigt i en sags faktiske grundlag (§ 28), og ombudsmanden har tidligere fastslået, at prognoser for ændringer i faktiske forhold hører til en sags faktiske grundlag. Det blev ændret diskret i 2013 ved at hægte et taleudkast til et samråd på et skriftligt svar til Folketingets Retsudvalg. Ifølge [Justitsministeriets taleudkast](#) giver den nye offentlighedslov ikke aktindsigt i prognoser for, hvor mange der ville miste dagpengereetten ved afkortning af dagpengeperioden fra 4 til 2 år.

I en senere sag om prognoser for salget af el- og hybridbiler lagde ombudsmanden til grund, at der ikke længere er aktindsigt om kommende ændringer i de faktiske forhold. Ombudsmanden bekræftede dermed, at retten til aktindsigt i faktiske forhold var blevet begrænset. Sagen om salget af el- og hybridbiler hørte under miljøoplysningsloven, der henviser til den gamle offentlighedslov. Ombudsmandens udtalelse viser, at den nye, snævre forståelse af faktiske forhold nu også anvendes ved afgørelser efter den gamle lov ([FO 9. oktober 2019](#)).

I en udtalelse fra 2020 har ombudsmanden givet Danmarks Naturfredningsforening medhold i, at aktindsigt omfatter beregningsgrundlaget for kvælstofudledninger i en forudgående periode. Ombudsmanden pointerer, at aktindsigten ikke omfatter prognoser for fremtidige udledninger ved ændringer i lovgrundlag for gødning m.v. ([FO 24. september 2020](#)).

Med et talepapir til et ministersvar i 2013, blev aktindsigt i faktiske forhold begrænset til oplysninger om noget, som allerede er sket eller besluttet. Den demokratiske kontrol gælder ikke længere for fremadrettede vurderinger, der typisk er afgørende ved politiske beslutninger.

En aktindsigt i grundlaget for den politiske aftale viser, at Justitsministeriet i 2012 forklarede forligspartierne, at lovforslaget ville sikre aktindsigt i ”interne faglige vurderinger i endelig form, hvis de pågældende vurderinger indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende”. Ministeriet oplyste ikke, at de vigtigste politiske sager, hvor der er ministerrådgivning, blev undtaget.

Partierne, der vedtog ændringer i offentlighedsloven i 2013 var informeret om visse ændringer. Andre væsentlige ændringer blev gennemført af Justitsministeriet med diskrete bemærkninger, der hverken fremgår af lovtekst, betænkning eller den politiske aftale. Se afsnit 12 i [redegørelsen](#).

Det kan undre, at S, V og KF mener, at den politiske aftale fra efteråret 2012 forpligter partierne til at opretholde en række vigtige ændringer, der går langt ud over den politiske aftale. Efter almindelige retsprincipper om bristede forudsætninger ville aftalen ikke forpligte.

Centrale ord og begreber har fået ny betydning

Når ord anvendes med forskellig betydning bliver debatter meningsløse. Justitsministeriet bruger offentlighedslovens nysprog: Ekstern udveksling af dokumenter kaldes intern, og oplysninger om faktiske forhold omfatter ikke kommende ændringer eller faglige vurderinger.

Ministerbetjeningsreglen omfatter interne drøftelser og politiske forhandlinger, og justitsminister Nick Hækkerup har ret i, at der er behov for et fortroligt rum. Problemet er, at undtagelsen også omfatter det faglige grundlag. Det samme gælder de andre undtagelser, der bruges til at hemmeligholde beslutningsgrundlag.

Skulle Folketinget mod forventning vedtage beslutningsforslaget, vil Justitsministeriet formentlig finde et udkast frem, som daværende justitsminister Søren Pape i 2018 forsøgte at få alle fem forligspartier med på. I Justitsministeriets udkast var undtagelsen for ministerbetjening fjernet og erstattet af to nye undtagelser for dokumenter, der udveksles mellem styrelser og departementer. Det gav ikke mere offentlighed. RV og SF sagde nej og opsigde derefter deres deltagelse i aftalen.

Skulle beslutningsforslaget blive vedtaget uden andre ændringer i offentlighedsloven, vil det ikke føre til væsentligt mere offentlighed. Lovens andre undtagelser for beslutningsgrundlag vil blive anvendt hyppigere, og mere kommunikation vil foregå mundtligt.

Mørklægning af beslutningsgrundlag skader den politiske beslutningsproces

Det afgørende problem er, at ministerbetjeningsreglen og andre undtagelser ikke nøjes med at beskytte overvejelser og forhandlinger om mulige løsninger, men også omfatter det faglige grundlag. Dette problem blev større med ændringerne i 2013, men fandtes også ved de mere begrænsede undtagelser i den gamle offentlighedslov.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har understreget, at aktindsigt er særlig vigtig i politiske sager. EU-domstolen er på samme linje og har understreget, at undtagelser for beslutningsproces gælder overvejelser om beslutningen og ikke det faglige grundlag. Danmark har ikke fulgt udviklingen i internationale standarder for offentlighedsregler, og som det eneste nordiske land har Danmark ikke ratificeret Europarådets konvention ([Tromsøkonventionen](#)).

Offentlighedslovens undtagelser for beslutningsgrundlag betyder, at ministerier og regeringen kan mørklægge vigtige oplysninger. Normen på Slotsholmen er, at ministerier så vidt muligt skal hemmeligholde faglige vurderinger, der stiller regeringens gennemførte eller påtænkte beslutninger i et dårligt lys. Sådanne oplysninger kommer kun frem, når et flertal i Folketinget i særlige tilfælde lægger pres på en minister eller ved whistleblowing.

Demokratisk offentlighed om beslutningsgrundlag baseret på retsregler ville give incitament til at styrke den faglige kvalitet. Ministre og folketingsmedlemmer kunne få kendskab til flere oplysninger, kritiske vurderinger og alternative løsninger, før vigtige beslutninger bliver truffet. Det ville i nogle sager tage lidt længere tid, men til gengæld give bedre og mere holdbare løsninger.

Konkrete anbefalinger til lovændringer findes i slutningen af hvert afsnit i [redegørelsen](#).