



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen 1

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 28. februar 2011
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2010-7650-0007
Dok.: BBO41663

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 61 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 17. januar 2011. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Manu Sareen (RV)

Lars Barfoed

/

Jens-Christian Bülow

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 61 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90):

”Det angives som en del af formålet med indskrænkningerne i adgangen til aktindsigt ved lovforslagets § 24, at ”sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes adgang til – inden for den politisk prægede ministerbetjening – på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre”. Hvad er den empiriske baggrund for at antage, at embedsmændene oplever en eventuel offentliggørelse som et pres, og kan man ikke lige så vel forestille sig, at embedsmændene ser en mulig offentliggørelse som en garanti for, at deres faglige rådgivning ikke udsættes for uacceptabel politisk pression?”

Svar:

1. Beskyttelsen af embedsværkets adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre, har ligget bag offentlighedslovens regler om interne arbejdsdokumenter, siden den første offentlighedslov blev gennemført i 1970.

Den udvikling, der har fundet sted med hensyn til centraladministrationens samarbejdsstrukturer – jf. herved bl.a. besvarelsen af spørgsmål nr. 60 vedrørende lovforslaget – fører imidlertid til, at det interne rum, hvor der er behov for, at embedsværket kan arbejde uden presset fra en eventuel senere offentliggørelse, er blevet ændret, så det i meget videre omfang involverer andre myndigheder.

2. Der kan om de overvejelser, der løbende har været om behovet for at beskytte embedsværkets adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre, nærmere henvises til følgende:

Offentlighedsloven fra 1970 byggede på lovudkastet i betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen, som blev afgivet af den i 1956 nedsatte Offentlighedskommission.

Det fulgte af lovudkastets § 4, stk. 2, at retten til aktindsigt ikke omfattede internt arbejdsmateriale. I bemærkningerne til den nævnte bestemmelse anførte kommissionen følgende om begrundelsen for at undtage in-

ternt arbejdsmateriale fra aktindsigt, jf. betænkning nr. 325/1963, side 66 f.:

”Udgangspunktet for udformningen af bestemmelsen i § 4, stk. 2, har været, at de offentlige myndigheders arbejdsdokumenter er af en sådan foreløbig karakter, at de ikke bør være undergivet offentlighedsprincippet. Forvaltningsmyndighederne må have mulighed for frit og uforstyrret at overveje og drøfte de afgørelser, som skal træffes. Efter den svenske ordning er arbejdsdokumenter offentlige efter sagernes færdigbehandling, men kun for så vidt de henlægges sammen med den pågældende sag. Det må antages, at man under en sådan ordning vil være tilbøjelig til – som det efter det for kommissionen oplyste også sker i Sverige – at udskille eller tilintetgøre arbejdsdokumenter med deraf følgende ulemper for forvaltningen ved behandlingen af senere lignende sager, og man har derfor ment det rigtigt at undtage disse dokumenter fra offentlighedsprincippet, også efter at sagen er afsluttet.”

I betænkningens kapitel VI ”Nogle hovedsynspunkter i en reform” fremhævede Offentlighedskommissionen følgende generelle hovedsynspunkt i relation til spørgsmålet om, hvorvidt en offentlighedsordning burde omfatte myndighedernes interne arbejdsdokumenter, jf. a.st., side 51:

”Det er kommissionens opfattelse, at afgørende administrative hensyn taler for, at [...] interne arbejdsdokumenter må undtages fra offentligheden. Det findes nødvendigt, at tjenestemændene har adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser over sagerne og udføre det forberedende arbejde, eventuelt under drøftelser med kollegaer, uden at arbejde under presset af en offentliggørelse af de i referaterne nedfældede betragtninger, som måske vil skifte i værdi, efterhånden som sagen skrider frem.”

Der kan herudover henvises til overvejelserne i betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, der blev afgivet af det i 1973 nedsatte Offentlighedslovsudvalg, og hvis lovudkast dannede grundlaget for den gældende offentlighedslov.

I betænkningen anføres på side 219 følgende vedrørende spørgsmålet om at undtage interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt:

”Undtagelsesadgangen til beskyttelse af myndighedernes interne beslutningsproces bør kun omfatte sådanne dokumenter, der udarbejdes af en myndighed som led i en sagsbehandling, og som enten indeholder eller på anden måde afspejler myndighedens interne overvejelser om sagens afgørelse eller fortsatte behandling, eller som det af administrative grunde vil være betænkeligt at undergive offentlighedsprincippet, f.eks. fordi dokumenterne i så fald til skade for sagsbehandlingen må befrygtes ikke at blive udarbejdet eller udarbejdet på en anden måde end hidtil.”

Der kan endelig peges på de overvejelser, som Offentlighedskommissionen har gjort sig i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven. På

side 509 f. i betænkningen anføres mere sammenfattende bl.a. følgende om baggrunden for at undtage interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt:

”[Det kan] mere sammenfattende konstateres, at undtagelsen af interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt tilgodeser såvel de offentligt ansattes som forvaltningsmyndighedernes interesse. De offentligt ansattes interesse tilgodeses ved, at der med undtagelsen gives de ansatte adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde uden at arbejde under presset af en offentliggørelse af mere foreløbige overvejelser. Forvaltningsmyndighedernes interesse tilgodeses ved, at den interne beslutningsproces – og de forskellige stadier af denne – beskyttes mod offentliggørelse.”