



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 17. april 2013
Kontor: Forvaltningsretskontoret
Sagsbeh: Nicolai Winther
Sagsnr.: 2011-7650-0001
Dok.: 702011

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 1 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 144), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 25. februar 2013.

Morten Bødskov

/

Morten N. Jakobsen

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 1 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 144):

”Enhedslisten har sendt udkast til lov om offentlighed i forvaltningen (L 144) i høring. De indkomne høringssvar er om-delt som bilag 2 i Retsudvalget. Vil ministeren på baggrund af bilag 2 på L 144 udarbejde et høringsnotat med Justitsministe-riets kommentarer til høringssvarene?”

Svar:

1. Regeringen har som bekendt den 3. oktober 2012 indgået en politisk af-tale med Venstre og Konservative om en ny offentlighedslov, der skal af-løse den nugældende offentlighedslov fra 1985.

Forslaget til en ny offentlighedslov indeholder en modernisering og en ud-bygning af den gældende lovs grundlæggende princip om åbenhed og de-mokratisk kontrol med den offentlige forvaltning.

Lovforslaget lægger således op til en række væsentlige forbedringer af åbenheden i forvaltningen. Det kan i den forbindelse f.eks. nævnes, at den nye offentlighedslov fremover også vil gælde for selskaber, hvor det of-fentlige har en betydelig ejerandel, ligesom Kommunernes Landsforening (KL) og Danske Regioner fremover vil være omfattet af loven. Der vil endvidere som udgangspunkt være adgang til aktindsigt i bødeforelæg, som selskaber har vedtaget i forhold til f.eks. arbejdsmiljø-, fødevare- og miljømyndighederne mv., ligesom der som udgangspunkt også vil være adgang til aktindsigt i 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.

Hvad særligt angår ministerbetjeningsreglen i § 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. Dette vil tydeliggøre hensigten om, at bestem-melsen skal fortolkes og anvendes restriktivt, og det vil bidrage til, at be-stemmelsen ikke bliver anvendt forkert i praksis.

2. Folketingets Retsudvalg har anmodet om, at Justitsministeriet kommenterer de høringssvar, som fremgår af bilag 2 til forslag til lov om offentlig-hed i forvaltningen (L 144).

De pågældende svar er fremkommet i forbindelse med, at Enhedslisten (EL) – efter lovforslagets fremsættelse for Folketinget – har sendt lovforslaget i høring hos en række interessenter.

Om besvarelsen af spørgsmålet skal Justitsministeriet generelt bemærke, at ministeriet nedenfor under pkt. 3 kommenterer de høringssvar, som vedrører det foreliggende lovforslag (L 144).

For så vidt angår Justitsministeriets kommentarer til de høringssvar, som vedrører Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, og som er genfremsendt i forbindelse med den ovenfor omtalte høring, kan ministeriet henvise til den kommenterede høringsoversigt over høringssvar vedrørende Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, som tidligere har været oversendt til Folketingets Retsudvalg den 7. december 2010 i forbindelse med lovforslag nr. L 90, og som på ny er oversendt til Retsudvalget den 7. februar 2013 i forbindelse med fremsættelsen af det foreliggende lovforslag nr. L 144.

3. Justitsministeriet skal om de nævnte høringssvar vedrørende lovforslaget (L 144) bemærke følgende:

3.1. Forsøgsordning med postlister (§ 16)

Danske Medier anfører, at lovforslagets § 16 trods alt er et skridt i den rigtige retning og ser frem til, at postlisteforsøget implementeres. Det anføres, at det i den forbindelse er vigtigt at holde sig for øje, at forsøgsordningen ikke udelukker andre myndigheder i at udfærdige og offentliggøre postlister og derved deltage i forsøget. Danske Medier anbefaler derfor, at flere myndigheder aktivt opfordres til at deltage. Danske Medier opfordrer Folketinget til at se nærmere på den norske postlisteordning, der er tilgængelig på www.oep.no, som samler alle postlister fra over 100 statslige myndigheder i en database.

Som anført i pkt. 4.8.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger har Justitsministeriet med det fremsatte lovforslag tiltrådt Offentlighedskommissionens udkast til en bestemmelse om, at der – i stedet for straks enten at indføre eller at afvise at indføre en permanent pligtmæssig postlisteordning – indhentes mere dækkende erfaringer, inden der tages endelig stilling til indførelse af en permanent postlisteordning. Den foreslåede § 16 i lovforslaget indebærer således – i overensstemmelse med Offentligheds-

kommissionens forslag – at der iværksættes en forsøgsordning med postlister med tilhørende revisionsbestemmelse, jf. lovforslagets § 44. Der lægges i den forbindelse op til, at forsøgsordningen i det mindste skal omfatte et enkelt ministeriums departement, en underliggende styrelse samt den centrale forvaltning i en region og i en større kommune. Det følger endvidere af lovforslaget, at der tre år efter ordningens etablering skal foretages en evaluering med henblik på, at der kan tages stilling til, i hvilket omfang forsøgsordningen skal gøres permanent, herunder om ordningen skal omfatte samtlige ministerielle departementer, underliggende styrelser m.v.

Efter Justitsministeriets opfattelse vil et forsøg af den i lovforslaget beskrevne karakter være dækkende i forhold til at indsamle erfaringer mv. med henblik på, at der efter udløbet af den anførte evalueringsperiode tages endelig stilling til, om der bør indføres en permanent postlisteordning. I lyset af bl.a. den arbejds- og ressourcebelastning, som i givet fald ville være forbundet hermed, finder Justitsministeriet, at der ikke er grundlag for at udvide den foreslåede forsøgsordning som foreslået af Danske Medier til at omfatte flere myndigheder, end lovforslaget lægger op til. Det bemærkes i den forbindelse, at lovforslaget naturligvis ikke vil være til hinder for, at de myndigheder, som – inden for rammerne af tavshedspligten mv. – selv frivilligt måtte ønske at lave forsøg med eller eventuelt indføre mere permanente postlisteordninger, kan træffe beslutning herom.

3.2. Aktiv information (§ 17)

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det tilføjes i lovforslagsbemærkningerne til § 17, at myndighederne forudsættes i videst muligt omfang at gøre deres information på hjemmesider m.v. tilgængelig for alle brugere, herunder brugere med handicap. Der peges i den forbindelse på artikel 9 i FN's handicapkonvention, hvorefter staten skal fremme adgangen til offentlig information for personer med handicap.

Med lovforslagets § 17 foreslås det, at ministerielle departementer, underliggende styrelser og direktorater, uafhængige råd og nævn samt den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne på de nævnte myndigheders hjemmesider på internettet skal give borgerne information om deres virksomhed (såkaldt aktiv information). Som anført i bemærkningerne til bestemmelsen er det Justitsministeriets forventning, at alle de myndigheder, som omfattes af bestemmelsen, i praksis har en hjemmeside. Hvis dette ikke måtte være tilfældet, følger der dog ikke af bestemmelsen en pligt for de omhandlede myndigheder til at etablere en hjemmeside. Pligten til at in-

formere om forvaltningsmyndighedens virksomhed vil bl.a. gøre det lettere for offentligheden at følge med i og blive orienteret om spørgsmål af offentlig interesse, der vedrører den pågældende myndighed. Bestemmelsen vil dermed bidrage til en øget åbenhed i forvaltningen og kan siges at understøtte lovens offentlighedsprincip. Justitsministeriet finder i den forbindelse ikke anledning til nærmere at fastsætte, på hvilken måde den omhandlede information på de pågældende myndigheders hjemmesider bør være tilgængelig for alle brugere.

3.3. Indsigt i sager og undtagelse af sager fra aktindsigt

3.3.1. Sager inden for strafferetsplejen (§ 19)

Advokatrådet anfører, at det af retssikkerhedsmæssige grunde kunne overvejes at lade undtagelsesbestemmelsen om aktindsigt i bødeforlæg udgå. Det anføres, at bestemmelsen må anses som mindre godt stemmende med en mangeårig tradition for, at sager inden for strafferetsplejen ikke er omfattet af offentlighedsloven.

Der henvises til høringsoversigten, pkt. 11.1, side 40 ff.

3.4. Indsigt i og undtagelse af interne dokumenter

3.4.1. Undtagelse af hensyn til ministerbetjening (§ 24, jf. § 23, stk. 1, nr. 2)

Advokatrådet finder, at anvendelsesområdet for bestemmelsen i § 24 kunne overvejes præciseret nærmere.

Dansk Journalistforbund finder, at lovforslagets § 24 er et stort tilbageskridt for gennemsigtigheden på et for demokratiet helt centralt område, og at den interne og politiske beslutningsproces nyder tilstrækkelig beskyttelse i den nuværende ordning. Der peges på, at da Dansk Journalistforbund afgav hørings svar i februar 2010 vedrørende § 24, opfordrede forbundet til, at bestemmelsen blev gjort mere præcis. Det anføres, at den nye formulering af bestemmelsen ikke er mere præcis, og at den i substansen ikke afviger fra det tidligere fremsatte lovforslag. Det anføres endvidere, at den nye formulering ikke løser det problem, at Justitsministeriet i sine svar til Retsudvalget i forbindelse med behandlingen af L 90 i 2010-11 anlægger en fortolkning af § 24 (sammenholdt med §§ 28 og 29), som er væsentlig mere omfattende end den, der blev anlagt af flere kommissionsmedlem-

mer, og dermed oprindeligt var baggrunden for, at der ikke var indsigelser over for § 24.

Danske Medier finder, at nyaffattelsen af ministerbetjeningsreglen ikke ændrer omfanget af undtagelsen, og at der fortsat er tale om en meget bred bestemmelse, der ikke indskrænkes til kun at omfatte de dokumenter, der udarbejdes med henblik på at tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning i en aktuel sag. Det anføres, at det er nødvendigt, at formuleringen af ministerbetjeningsreglen afgrænses yderligere, således at undtagelsen får et reelt og klart snævrere indhold. Det anføres i den forbindelse, at det afgørende kriterium for, hvornår udvekslingen må anses som udtryk for ministerens behov for rådgivning, bør indsnævres betydeligt, således at undtagelsen af dokumenter med henvisning til, at der er tale om ministerbetjening alene kan ske, når ministeren har et konkret behov for rådgivning, fordi der foreligger en bestemt sag eller forespørgsel på ministerens bord, der kræver en konkret stillingtagen eller svar.

DR finder, at det er problematisk, at bestemmelsen udvider begrebet ”interne dokumenter” til også at omfatte dokumenter, som udveksles mellem et ministerium og dets underordnede myndigheder eller mellem flere ministerier. Det anføres, at den nye formulering af § 24 efter DR’s opfattelse ikke ses at ændre på bestemmelsens rækkevidde, og den giver ingen nævneværdig præcisering. Det anføres endvidere, at DR fastholder, at ministerbetjeningsreglen, trods ændringerne fra den politiske aftale mellem regeringen, Venstre og Konservative, beklageligvis fortsat er en væsentlig indskrænkning i offentlighedens mulighed for at få indsigt i bl.a. grundlaget for politiske beslutninger i den øverste statsmagt.

Transparency International Danmark anfører, at § 24 i det nye lovforslag er blevet indsnævret, men der lægges fortsat alt for meget over på embedsmænds og særlige rådgiveres skønsmæssige vurdering. Det anføres, at det betyder, at det i yderste konsekvens kan blive spindoktorerne, der bestemmer, hvad journalister og offentlighed skal tillades indsigt i.

TV2/Danmark A/S anerkender, at nye og ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen afstedkommer et øget tværministerielt samarbejde om sager og beslutninger af politisk karakter og heraf følgende behov for fortrolighed i forbindelse med ministerrådgivning fra embedsværket i de situationer, hvor ekspertisen er fordelt på flere myndigheder. Det anføres dog, at ordlyden af § 24 samt bemærkningerne hertil fortsat er upræcise, hvilket indebærer, at rækkevidden af bestemmelsen fortsat er uklar. Det anføres, at

dette er betænkeligt, særligt henset til at Justitsministeriets fortolkning af §§ 28 og 29, som er tiltænkt som en modvægt til indskrænkningerne i § 24, forekommer snæver.

Som anført i pkt. 1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger har regeringen den 3. oktober 2012 indgået en politisk aftale med Venstre og Konservative om en ny offentlighedslov, der skal afløse den nugældende offentlighedslov fra 1985. Det fremgår bl.a. af aftalen, at parterne med den politiske aftale er 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. Det fremgår endvidere, at parterne er enige om, at der bør indføres en ny offentlighedslov baseret på Offentlighedskommissionens betænkning. Hvad særligt angår ministerbetjeningsreglen i lovudkastets § 24 skal der – i lyset af den debat, der har været – foretages en nyaffattelse af denne bestemmelse, således at betingelserne for adgangen til at undtage dokumenter fra aktindsigt efter bestemmelsen præciseres. Aftaleparterne fremhæver, at dette vil tydeliggøre hensigten om, at bestemmelsen skal fortolkes og anvendes restriktivt, og at det vil bidrage til, at bestemmelsen ikke bliver anvendt forkert i praksis.

Som anført i pkt. 4.14.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger har Justitsministeriet – i overensstemmelse med den politiske aftale – foretaget en præcisering af bestemmelsen i § 24, stk. 1, i forhold til Offentlighedskommissionens lovudkast og det forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), som blev fremsat for Folketinget den 8. december 2010. Formålet hermed er at præcisere, 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. Formålet er endvidere at præcisere, 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 rådgivning og bistand på det tidspunkt, hvor de pågældende dokumenter eller oplysninger udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier. Det anførte indebærer bl.a., at begrebet ”ministerbetjening” – i modsætning til Offentlighedskommissionens lovudkast og det forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), som blev fremsat for Folketinget den 8. december 2010 – ikke længere anvendes i lovtæksten. Med disse ændringer er det hensigten at tydeliggøre, at bestemmelsen skal fortolkes og anvendes restriktivt.

I overensstemmelse med den politiske aftale har Justitsministeriet endvidere indsat et nyt stk. 2 i bestemmelsen, som har til formål at understrege, 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 dokument omfattet af § 24, stk. 1.

Om de nævnte almindelige regler om ekstrahering kan det oplyses, at det følger af § 28, stk. 1, at retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af bl.a. § 24, stk. 1, omfatter oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen, samt oplysninger om eksterne faglige vurderinger. Det følger af § 29, stk. 1, at retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af bl.a. § 24, stk. 1, endvidere omfatter 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. Det gælder dog ikke 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. Pligten til som anført i visse tilfælde at ekstrahere oplysninger fra dokumenter, som er undtaget fra retten til aktindsigt, gælder dog ikke i det omfang 1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, 2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller 3) oplysningerne er offentligt tilgængelige, jf. § 28, stk. 2, og § 29, stk. 2, jf. § 28, stk. 2.

For så vidt angår den undtagelse til ekstraheringspligten, som vedrører dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, bemærkes, at det følger af bemærkningerne til § 29, at det afgørende for, om et dokument er omfattet af begrebet ”ministerrådgivning”, er, om dokumentet er udarbejdet med henblik på at skulle tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning. Et sådant dokument kan tage sigte på at rådgive en enkelt eller flere forskellige ministre, og således vil bl.a. dokumenter, der udarbejdes til Regeringens Økonomiske Udvalg, Regeringens Koordinations Udvalg eller Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg, være omfattet af bestemmelsen. Det vil sige, at der i dokumenter, der udarbejdes til brug for møder mellem ministre, ikke vil skulle foretages ekstrahering af interne

faglige vurderinger i endelig form for så vidt der er tale om, at vurderingerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag m.v.

Justitsministeriet vil efter vedtagelsen af lovforslaget udstede en vejledning, der uddyber reglerne i den nye offentlighedslov. Denne vejledning vil blive sendt i høring, således at det sikres, at vejledningen er både tilgængelig og pædagogisk og samtidig efterkommer det behov, der måtte være for uddybende forklaringer af lovens regler. I den forbindelse vil bl.a. anvendelsesområdet for bestemmelsen i § 24 (og §§ 28 og 29) blive uddybet.

For så vidt angår det, som er anført af Dansk Journalistforbund, Danske Medier og DR om rækkevidden af lovforslagets § 24, kan Justitsministeriet oplyse, at der efter dette lovforslags § 24 vil kunne undtages de samme oplysninger og dokumenter som efter Offentlighedskommissionens lovudkast og det tidligere lovforslag nr. L 90. Med det foreliggende lovforslag er der imidlertid i lovtæksten fastsat mere præcise betingelser for, hvornår bestemmelsen kan anvendes, ligesom det i lovforslagets bemærkninger er understreget, at bestemmelsen skal fortolkes og anvendes restriktivt. Den offentlige myndighed, der skal tage stilling til, om der kan gives afslag på aktindsigt efter bestemmelsen, får efter Justitsministeriets opfattelse – navnlig i kraft af den ændrede ordlyd af bestemmelsen – derfor en mere præcis vejledning, end Offentlighedskommissionens lovudkast og det tidligere lovforslag nr. L 90 lagde op til, hvilket vil bidrage til, at bestemmelsen ikke bliver anvendt forkert i praksis.

3.5. Indsigt i og undtagelse af andre dokumenter

3.5.1. Udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer (§ 27, nr. 2)

Advokatrådet finder, at § 27, nr. 2, om undtagelse af dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, kunne overvejes præciseret nærmere, herunder hvad der forstås med ”anden tilsvarende politisk proces”.

Dansk Journalistforbund anfører, at foreningen stadig er af den opfattelse, at indførelsen af § 27, nr. 2, er et stort tilbageskridt for gennemsigtigheden i lovgivningsprocessen.

Danske Medier anfører, at det vidtgående indgreb i offentlighedens ret til

indsigt, som bestemmelsen rummer, ikke er proportionalt med formålet. Der henvises i den forbindelse til mulighederne for at udveksle dokumenter om lovgivningsinitiativer uden offentlighed i henhold til lovforslagets §§ 20 og 24, at folketingsmedlemmer og partigrupper ikke er omfattet af offentlighedsloven og således har mulighed for at kommunikere både mundtligt og skriftligt i fortrolighed, og at dette også gælder ministeren, når kommunikationen sker som led i dennes rolle som partipolitiker. Det anføres, at begrebet ”anden tilsvarende politisk proces” er en meget elastisk formulering, der er svær at afgrænse i praksis og derfor svær at forudsige konsekvenserne af. Det anføres også, at bestemmelsen kan anvendes til at opnå politisk opbakning til et kommende lovforslag, inden det fremsættes for Folketinget, og at dette svækker Folketingets rolle i lovgivningsprocessen samtidig med, at offentlighedens mulighed for at kende grundlaget for ny lovgivning bliver væsentligt forringet. Der opfordres kraftigt til, at bestemmelsen udgår af lovforslaget.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at § 27, nr. 2, udgår af lovforslaget. Der peges i den forbindelse bl.a. på de synspunkter om offentlighedens bredest mulige adgang til dokumenter, som er fremsat af EU-Domstolen i sagen T-233/09, dom af 22. marts 2011. Der peges endvidere på, at det efter instituttets opfattelse er tvivlsomt, om bestemmelsen i § 27, nr. 2, stemmer overens med Europarådets konvention om adgang til officielle dokumenter, som Danmark efter det oplyste ønsker at ratificere, når det fremsatte lovforslag er vedtaget. Det anføres også, at bestemmelsen giver ministre mulighed for at kommunikere med enkelte partigrupper, grupper af folketingsmedlemmer eller enkelte folketingsmedlemmer med den konsekvens, at ikke blot befolkningen, men også en (resterende) del af Folketinget udelukkes, og at dette kan forekomme betænkeligt i forhold til både offentlighedslovens formål og den almindelige magtfordeling mellem administration og folketing.

Transparency International Danmark anfører, at en bekymring går på det faktum, at man har valgt at holde fast i § 27, nr. 2, hvori korrespondancer mellem ministre og medlemmer af Folketinget i forbindelse med lovforberejdede arbejder fritages for aktindsigt. Det anføres, at dette i praksis i betydelig grad forringer gennemsigtigheden omkring lovgivningsprocesserne, hvilket i foreningens øjne er ganske problematisk.

TV2/Danmark A/S finder lovforslagets § 27, nr. 2, særdeles betænkelig, idet det hermed er muligt at undtage dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager

om lovgivning eller anden tilsvarende proces. Det anføres, at denne begrænsning strider mod de formål, som offentlighedsloven skal varetage, nemlig at understøtte informations- og ytringsfriheden og borgernes deltagelse i demokratiet. TV/Danmark A/S foreslår med henvisning til Offentlighedskommissionens mindretals dissens på dette punkt, at bestemmelsen helt udgår af lovforslaget.

Som anført i pkt. 4.15.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger er lovforslaget udformet i overensstemmelse med den politiske aftale af 3. oktober 2012 mellem regeringen, Venstre og Konservative. Med den foreslåede bestemmelse i § 27, nr. 2, lægges der således op til, at retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces. Bestemmelsen svarer dermed til den tilsvarende bestemmelse i Offentlighedskommissionens lovudkast og det forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), som blev fremsat for Folketinget den 8. december 2010. Der henvises i den forbindelse til høringsoversigten, pkt. 13.1, side 58 ff.

Justitsministeriet skal under henvisning til det, som er anført af Advokatrådet og Danske Medier om udtrykket "anden tilsvarende politisk proces", bemærke, at det fremgår af bemærkningerne til § 27, at der herved 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 tidspunktet 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 er imidlertid, at der foreligger et politisk "projekt" af et bestemt, relativt præcist angivet indhold. Bestemmelsen kan således ikke anvendes til at undtage dokumenter fra aktindsigt, når det politiske initiativ, der udveksles dokumenter om, er af en mere løs karakter. Justitsministeriet finder, at det i alle tilfælde vil bero på en konkret vurdering, om disse betingelser for at anvende denne del af bestemmelsen er opfyldt, og ministeriet finder ikke, at det pågældende udtryk kan præciseres yderligere i bemærkningerne.

Justitsministeriet skal i forhold til det, som er anført af Institut for Menneskerettigheder om sag T-233/09, bemærke, at denne dom vedrører en konkret sag om anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og

Kommissionens dokumenter. Det er Justitsministeriets opfattelse, at den nævnte dom, der er afsagt af Retten i Første Instans, ikke kan tillægges nogen retlig betydning for lovgivningsmagtens adgang til at indføre en bestemmelse som lovforslagets § 27, nr. 2.

For så vidt angår Institut for Menneskerettigheders omtale af Europarådets konvention om adgang til officielle dokumenter lægger Justitsministeriet til grund, at den konvention, der henvises til, 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. 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. Hertil kommer, at konventionen uden undtagelse omfatter private, der udøver forvaltningsvirksomhed, hvilket som udgangspunkt vil blive opfyldt med lovforslagets § 5, stk. 1, hvorefter private, der ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens, en regions eller en kommunes vegne, skal være omfattet af offentlighedsloven. Lovforslagets § 5, stk. 2, indeholder imidlertid hjemmel til, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at private, der ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens, en regions eller en kommunes vegne, ikke skal være omfattet af offentlighedsloven. Som ligeledes anført i pkt. 2.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger kan det for det andet ikke udelukkes, at den såkaldte generalklausul i lovforslagets § 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 i givet fald at ratificere konventionen og i den forbindelse tage de nødvendige forbehold.

I forhold til bestemmelsen i § 27, nr. 2, har Justitsministeriet i besvarelsen af 24. januar 2011 af spørgsmål nr. 5 fra Folketingets Retsudvalg til det forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), som blev fremsat for Folketinget den 8. december 2010, bl.a. anført følgende:

”Konventionen indeholder i artikel 3 en udtømmende opregning 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 Justitsministeriets 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.”

Justitsministeriet kan henholde sig til det anførte.

Justitsministeriet skal endelig i forhold til det, som er anført af Institut for Menneskerettigheder om den almindelige magtfordeling mellem administration og folketing, bemærke, at der med forslaget til bestemmelsen i § 27, nr. 2, selvsagt ikke ændres ved den magtfordeling, som fremgår af grundlovens § 3. Der kan endvidere peges på, at det fremgår af den politiske aftale, at aftaleparterne betoner, at bestemmelsen i § 27, nr. 2, 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.

3.5.2. Udveksling med sagkyndige til brug i retssager m.v. (§ 27, nr. 4)

Advokatrådet finder, at forvaltningen som udgangspunkt bør have adgang til ekstern juridisk rådgivning, uden at offentligheden skal kunne gøre sig bekendt med det, og at dette også gælder anden juridisk rådgivning, der ikke er omfattet af § 27, nr. 4, der alene omfatter brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres, idet der ligeledes vil være et hensyn og behov for, at denne rådgivning kan gives i fortrolighed.

Der henvises til høringsoversigten, pkt. 13.2, side 62 ff.

3.6. Ekstrahering

3.6.1. Faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger (§ 28)

Danske Medier anfører, at det skal præciseres, at retten til aktindsigt også omfatter oplysninger om endelige beslutninger, der ikke fremgår af et selvstændigt dokument. Det anføres endvidere, at retten til aktindsigt i sags faktiske grundlag også omfatter oplysninger om metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt for at fastlægge de oplysninger, som udgør en sags faktiske grundlag. Det anføres, at data, der er anvendt i det øjemed, er omfattet af retten til aktindsigt, og at dette bør præciseres.

Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder finder det betænkeligt, at der i lovforslaget er mulighed for at forhindre journalistisk og forskningsmæssig tilgang til de detaljerede overvejelser under det lovforberedende arbejde i ministerierne på menneskeretsområdet. Komitéen fæstner sig i særlig grad ved § 28, stk. 2, nr. 1, hvorefter stk. 1 ikke gælder

i det omfang, det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Det anføres, at der her foreligger en gummiformulering af den type, som komitéen har kritiseret andre landes lovgivere for.

Justitsministeriet skal i forhold til det, som er anført af Danske Medier om, at retten til aktindsigt efter lovforslagets § 28 også omfatter oplysninger om endelige beslutninger, der ikke fremgår af et selvstændigt dokument, og at dette skal præciseres, bemærke, at det er anført i bemærkningerne til § 28, stk. 1, 1. pkt., at ekstraheringspligten også gælder i forhold til endelige beslutninger vedrørende en sags afgørelse, der er indeholdt i et internt dokument, som ikke er omfattet af lovforslagets § 26, nr. 1, hvorefter der gælder en ret til aktindsigt i et selvstændigt internt dokument, der alene gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse. Ekstraheringspligten vil således f.eks. gælde, når den endelige beslutning om en sags afgørelse er gengivet i et internt dokument, der også indeholder andre oplysninger end den endelige beslutning, og derfor ikke vil være omfattet af § 26, nr. 1. Det er endvidere anført det nævnte sted i bemærkningerne, at ekstraheringspligten alene gælder i forhold til gengivelsen af endelige beslutninger om en sags afgørelse og således ikke i forhold til en gengivelse af beslutninger, der er foreløbige eller lignende. Retten til aktindsigt i de nævnte beslutninger vedrørende en sags afgørelse, der er afsendt af myndigheden m.v., gælder imidlertid først fra dagen efter afsendelsen af dokumentet, jf. lovforslagets § 7, stk. 3. Justitsministeriet finder ikke, at det anførte er uklart eller lignende og finder derfor heller ikke anledning til at præcisere lovforslaget yderligere på dette punkt.

Justitsministeriet skal under henvisning til det, som er anført af Danske Medier om oplysninger om metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt for at fastlægge de oplysninger, som udgør en sags faktiske grundlag, bemærke, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 28, stk. 1, 1. pkt., at udtrykket oplysninger om en sags faktiske grundlag omfatter "egentlige faktuelle oplysninger", som f.eks. oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt eller en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt, samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de "egentlige faktuelle oplysninger". De oplysninger om metoder og forudsætninger, der vil være omfattet af ekstraheringspligten, er således de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har

anvendt ved fastlæggelsen af de egentlige faktuelle oplysninger, jf. således også Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, side 620 f.

For så vidt angår Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheders bemærkning om, at der med bestemmelsen i lovforslagets § 28, stk. 2, nr. 1, foreligger en gummiformulering af den type, som komitéen har kritiseret andre landes lovgivere for, skal Justitsministeriet pege på, at der i bemærkningerne til § 28, stk. 2, nr. 1, er lagt op til, at bestemmelsen har et snævert anvendelsesområde. Det er således anført, at bestemmelsen indebærer, at en myndighed i særligt omfattende sager rent undtagelsesvis kan undlade at foretage en ekstrahering af sagens dokumenter efter stk. 1 med henvisning til myndighedens ressourceforbrug. Myndigheden vil i den forbindelse skulle redegøre for, at ekstraheringen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Det er videre anført, at adgangen til at undlade at foretage ekstrahering med henvisning til, at det vil udgøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, vil forudsætte, at vedkommende myndighed m.v. vurderer, at det samlede tidsforbrug for myndigheden i forbindelse med gennemførelsen af ekstraheringen må forventes at overstige ca. 10 timer (svarende til mere end en fuld arbejdsdag). Undladelsen af at foretage ekstrahering af sagens dokumenter med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug kan alene begrundes i sagens omfattende karakter. Hvis det forventede uforholdsmæssige ressourceforbrug skyldes, at en forvaltningsmyndighed har undladt f.eks. at journalisere sagens akter behørigt, kan bestemmelsen ikke bringes i anvendelse. Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at kravet om, at en myndighed skal påvise, at ekstraheringen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, indebærer, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør en særlig interesse i sagen, vil myndigheden i almindelighed – og således uanset sagens omfang – være forpligtet til at foretage ekstrahering. En myndighed m.v. vil i den forbindelse kun sjældent kunne undlade at foretage ekstrahering, når begæringen om aktindsigt er fremsat af et massemedie eller en forsker, da sådanne medier og forskere i almindelighed må antages at have en særlig interesse i sagen. Eftersom bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 1, skal læses og anvendes i overensstemmelse med det anførte i lovforslagets bemærkninger, er Justitsministeriet ikke enig i komitéens vurdering af bestemmelsen.

3.6.2. Interne faglige vurderinger (§ 29)

Danske Medier anfører, at en endelig politisk beslutning klart bør være omfattet af retten til aktindsigt, uanset om denne er offentliggjort eller ej,

og at dette bør præciseres i lovtæksten eller bemærkningerne hertil. Danske Medier finder også, at det er af væsentlig betydning at få fastslået, at juridiske vurderinger som det altovervejende udgangspunkt er omfattet af begrebet en faglig vurdering. Det anføres, at Danske Medier på ny modsætter sig § 29, stk. 1, 2. pkt., hvorved faglige vurderinger, der er udarbejdet til brug for ministerbetjening eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner, undtages fra adgangen til aktindsigt. Der opfordres kraftigt til, at undtagelsen i § 29, stk. 1, 2. pkt., fjernes fra lovforslaget.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at § 29, stk. 1, 2. pkt., udgår af lovforslaget. Der peges i den forbindelse på, at det foreliggende lovforslag giver en øget mulighed for uden offentlighed at forberede sager af politisk karakter på tværs af ministerier og styrelser, og at hensynet til den demokratiske proces tilsiger, at offentligheden efterfølgende kan få indsigt i de faglige vurderinger i endelig form, der er indgået i overvejelserne om fremsatte lovforslag, redegørelser, handlingsplaner og lignende (med mindre der foreligger særlige beskyttelseshensyn, jf. lovforslagets §§ 30-33 og 35). Det anføres, at ministre typisk involveres i de vigtigste sager, og at en undtagelse af interne faglige vurderinger i endelig form udarbejdet til brug for ministerrådgivning derfor vil reducere offentlighedens adgang til aktindsigt i vigtige sager. Det anføres også, at lovforslagets § 29, stk. 1, regulerer adgangen til indsigt i de ”faglige vurderinger i endelig form”, ikke i de ”politisk-strategiske vurderinger”, og at hvad faglige vurderinger angår, så kan det formentlig med lige så stor ret hævdes, at offentlighed vil fremme – frem for hæmme – kvaliteten. Der peges på, at tilsvarende synspunkter kan anføres om de interne faglige vurderinger, der udarbejdes til brug for rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner.

TV2/Danmark A/S kan ikke tilslutte sig § 29, stk. 1, 2. pkt., idet bestemmelsen går langt videre, end det saglige formål tilsiger. Det anføres, at når politiske tiltag er besluttet og offentliggjort, er der ikke et hensyn at tage til den politiske beslutningsproces, og de politiske aktører må som led i den politiske proces tåle, at der kan kræves aktindsigt i alle de faglige præmisser, der ligger til grund for beslutningen.

Justitsministeriet kan oplyse, at der med bestemmelsen i § 29 lægges 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 pkt. 4.16.2.2 i lovforslagets almindelige be-

mærkninger, hvoraf det bl.a. fremgår, at uanset at en række principielle grunde – hensynet til at beskytte den interne og politiske beslutningsproces samt hensynet til embedsværkets arbejdsvilkår – taler imod, har Justitsministeriet 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 i endelig form, 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 lovforslagets § 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. Det, der er anført i høringsvarene fra Danske Medier, Institut for Menneskerettigheder og TV2/Danmark A/S, giver ikke ministeriet anledning til at anlægge en anden opfattelse. Der henvises endvidere til høringsoversigten, pkt. 14.2, side 67 ff.

For så vidt angår Danske Mediers bemærkninger om, at det er af væsentlig betydning at få fastslået, at juridiske vurderinger som det altovervejende udgangspunkt er omfattet af begrebet en faglig vurdering, skal Justitsministeriet henvise til lovforslagets bemærkninger til § 29, hvor det bl.a. fremgår, at "(o)mfattet af udtrykket »faglige vurderinger« vil herefter være de »rene« faglige vurderinger, f.eks. vurderinger af lægefaglig, økonomisk eller juridisk karakter. De pågældende vurderinger vil med andre ord vedrøre sagens umiddelbare indhold. Derimod vil interne politiske og strategiske vurderinger samt vurderinger af, hvilken løsning der anbefales på grundlag af en faglig vurdering, falde uden for udtrykket."