



JUSTITIS MINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 13. maj 2013
Dok.: 758925

UDKAST TIL TALE

til brug for besvarelsen af samrådsspørgsmål B, C, D og E
(L 144) fra Retsudvalget den 13. maj 2013

Samrådsspørgsmål B:

”I hvilken udstrækning mener ministeren, at ministerens vurdering af, at der ikke med L 144 vil være adgang til aktindsigt i de såkaldte dagpengetal, er forenelig med de forudsætninger, der fremgår af Offentlighedskommissionens betænkning? Der henvises til professor Søren Højgaard Mørups oplæg på Retsudvalgets høring om L 144 den 17. april 2013.”

Samrådsspørgsmål C:

”Hvordan mener ministeren, at grænsen mellem faglige vurderinger og faktuelle oplysninger skal trækkes, og er ministeren enig i, at det afgørende for om en oplysning skal ekstraheres er den funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling?”

Samrådsspørgsmål D:

”Hvordan vil ministeren håndtere den store usikkerhed om fortolkningen af L 144, og hvilke initiativer vil ministeren tage for at sikre, at Offentlighedsloven bliver mere anvendelig?”

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Samrådsspørgsmål E:

”Hvordan mener ministeren, at kontrolorganer som Ombudsmanden, Rigsrevisionen mv. skal kunne anvendes som erstatning for de indskrænkninger i adgangen til aktindsigt, der følger af L 144?”

Spørgsmålene er stillet efter ønske fra Simon Emil Ammitzbøll (LA), Pia Adelsteen (DF), Pernille Skipper (EL).

[Indledning]

1. Udvalget har stillet fire samrådsspørgsmål til forslaget til en ny offentlighedslov. De to første har en vis sammenhæng, så jeg vil tillade mig at besvare dem samlet. Herefter vil jeg besvare de to øvrige spørgsmål.

De dele af forslaget til en ny offentlighedslov, som der er lagt op til, at vi skal drøfte i dag, er i vidt omfang ret tekniske.

Det er efter min opfattelse vigtigt, at man mere generelt holder sig for øje, at der med forslaget til en ny offentlighedslov lægges op til nye regler om øget åbenhed i den offentlige forvaltning. Det betyder, at der på en lang række punkter vil være en videre adgang til at få aktindsigt i dokumenter og oplysninger i den offentlige forvaltning end efter den gældende offentlighedslov.

Bare for at nævne nogle få eksempler, så vil Kommunernes Landsforening (KL) og Danske Regioner fremover være omfattet af loven. I modsætning til i dag vil der blive mulighed for aktindsigt i såkaldte bødeforelæg, som selskaber har vedtaget i forhold til f.eks. Arbejdstilsynet, fødevarermyndighederne og miljømyndighederne. Og i modsætning til i dag vil der fremover være mulighed for temaaktindsigt.

Samtidig lægges der op til, at der i visse nærmere bestemte tilfælde fremover ikke vil kunne gives aktindsigt efter lovforslaget, hvor dette i dag er muligt. Det sker af helt saglige og legitime grunde. Det gælder bl.a. lovforslagets § 24 om ministerbetjening og § 27, nr. 2, om den såkaldte folketingspolitikerregel.

[Spørgsmål B og C]

2. Jeg vil herefter vende mig mod samrådsspørgsmål B og C, som begge angår det svar, som jeg gav i forbindelse med et samråd her i udvalget den 11. april.

Samrådet handlede som bekendt om, i hvilket omfang der efter lovforslaget vil være adgang til aktindsigt i oplysninger om de vurderinger, som førte til, at Beskæftigelsesministeriet i januar i år kom med et nyt

skøn over, hvor mange personer, der måtte forventes at opbruge deres dagpengeret i første halvår af 2013.

Under samrådet redegjorde jeg bl.a. for betydningen af ministerbetjeningsreglen i lovforslagets § 24 og i forlængelse heraf for ekstraheringsreglerne i lovforslagets §§ 28 og 29.

Som jeg anførte i den forbindelse bygger lovforslaget – ligesom den nugældende offentlighedslov – på den ordning, at der skal foretages en konkret vurdering i forhold til hvert enkelt dokument. Og at det kræver en nøje gennemgang af hvert enkelt dokument for at kunne udtale sig om, hvorvidt der efter lovforslaget er aktindsigt i dokumentet.

Med det forbehold svarede jeg udvalget, at det er Justitsministeriets opfattelse, at man efter L 144 ikke vil kunne få aktindsigt i oplysninger om myndighedernes vurderinger af, hvor mange personer der måtte forventes at være udfaldstruede i første halvår af 2013.

Dette uddybede jeg som nævnt nærmere, og jeg kunne derfor i princippet nøjes med at henvise til min besvarelse under samrådet den 11. april.

Jeg har imidlertid forstået, at professor Søren Højgaard Mørup under høringen om lovforslaget her i Retsudvalget den 17. april 2013 gav udtryk for tvivl om den nærmere forståelse af bestemmelserne i lovforslagets §§ 28 og 29. Og i den forbindelse satte spørgsmålstegn ved Justitsministeriets begrundelse for, at der ikke ifølge L 144 vil være adgang til aktindsigt i de foreløbige skøn over udfaldstruede personer i første halvdel af 2013.

Jeg vil gerne slå fast, at det, som Søren Højgaard Mørup har peget på under høringen, ikke ændrer ved Justitsministeriets vurdering.

Det er således fortsat Justitsministeriets vurdering, at der ikke er tale om ekstraheringspligtige oplysninger. Og jeg vil gerne benytte lejligheden til igen at redegøre for, hvorfor dette er tilfældet. Også selv om jeg dermed kommer til at gentage mig selv.

3. Som jeg oplyste under samrådet følger det af lovforslaget, at hvis et dokument er undtaget fra aktindsigt efter lovforslagets § 24 om ministerbetjeningsdokumenter, skal det overvejes, om dokumentet indehol-

der oplysninger, som er ekstraheringspligtige efter lovforslagets §§ 28 og 29.

3.1. Som jeg også oplyste under samrådet fastsætter lovforslagets § 28, at retten til aktindsigt i dokumenter, der bl.a. kan henføres under § 24, uanset denne bestemmelse omfatter:

- oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen (1. pkt.), og
- oplysninger om eksterne faglige vurderinger (2. pkt.).

Det er den førstnævnte regel, der har betydning i forhold til den omhandlede sag. Af reglen følger, at retten til aktindsigt omfatter oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen.

Efter lovforslagets bemærkninger er det afgørende, om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag. Det svarer til gældende ret.

I lovforslagets bemærkninger er udtrykket ”oplysninger om en sags faktiske grundlag” beskrevet på den måde, at det omfatter ”egentlige faktuelle oplysninger”.

Det drejer sig f.eks. om oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt. Det kan også være en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt.

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”, er også omfattet af udtrykket ”oplysninger om en sags faktiske grundlag”.

I lovforslagets bemærkninger er det også anført, at ekstraheringspligten bl.a. ikke omfatter interne og eksterne faglige vurderinger samt politi-

ske og strategiske udtalelser. Det er meget væsentligt i denne sammenhæng.

Ved en ”faglig vurdering” forstås efter lovforslagets bemærkninger en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har særlige forudsætninger for at udtale sig om et bestemt spørgsmål.

Det fremgår også af lovforslagets bemærkninger, at udtrykket ”faglige vurderinger” omfatter det faglige resultat som sådan. Det kan f.eks. være, at et lovforslag må forventes at indebære, at 5000 arbejdsløse kommer i arbejde. Udtrykket ”faglige vurderinger” omfatter også de metoder og forudsætninger, der af en forvaltningsmyndighed er anvendt ved den faglige vurdering.

3.2. Lovforslagets § 29 fastsætter, at uanset § 24, så omfatter retten til aktindsigt oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, hvis 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 bl.a. ministerrådgivning.

Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at Offentlighedskommissionen har fremhævet, at de faglige vurderinger og udtalelser, som et ministerium indhenter fra et andet ministerium eller en underordnet myndighed i forbindelse med ministerbetjening, som følge af bestemmelsen i § 24, stk. 1, er interne. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger (pkt. 4.16.1), og det er et andet forhold, der er meget væsentlig i denne sammenhæng.

Som jeg tilkendegav under samrådet, må de pågældende vurderinger på den baggrund anses for interne vurderinger, når de er indeholdt i et dokument, der er omfattet af § 24, stk. 1, om ministerbetjening.

Det vil altså sige, at vurderingerne om, hvor mange personer, der måtte forventes at være udfaldstruede i første halvår af 2013, som er indeholdt i interne dokumenter, der er udvekslet mellem bl.a. Arbejdsmarkedsstyrelsen og Beskæftigelsesministeriet, må anses for interne vurderinger.

Som Justitsministeriet har forstået det, er vurderingerne vedrørende antallet af udfaldstruede foretaget af Arbejdsmarkedsstyrelsen og Beskæftigelsesministeriet.

Disse myndigheder må på grund af deres faglige viden og indsigt anses for at have særlige forudsætninger for at udtale sig om netop spørgsmålet om det forventede antal af udfaldstruede. Derfor vil der efter Justitsministeriets opfattelse være tale om interne faglige vurderinger i lovforslagets forstand.

3.3. Der vil på denne baggrund efter Justitsministeriets opfattelse ikke være adgang til aktindsigt i oplysninger om Arbejdsmarkedsstyrelsens og Beskæftigelsesministeriets vurderinger af, hvor mange personer der måtte forventes at være udfaldstruede i første halvår af 2013.

Jeg vil gerne fremhæve, at dette også gælder i dag, hvis den pågældende vurdering alene er udarbejdet i et ministeriums departement. Der er altså ikke efter de gældende regler nogen pligt til at udlevere sådanne faglige vurderinger i interne arbejdsdokumenter, der er udarbejdet i et departement.

Samtidig skal det understreges, at lovforslaget også her indeholder en udvidelse af muligheden for aktindsigt. Som noget nyt giver lovforslaget adgang til aktindsigt, hvis der måtte være tale om interne faglige vurderinger, som foreligger i endelig form, og som samtidig indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende.

Adgangen til aktindsigt gælder dog ikke, hvis der er tale om sådanne interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning.

4. Jeg skal beklage, at jeg hermed i vid udstrækning er kommet til at gentage, hvad jeg allerede har sagt under samrådet den 11. april. Men det er meget teknisk stof, og jeg finder det derfor væsentligt at få forklaret grundigt, hvornår der er tale om oplysninger, som er omfattet af ekstraheringspligten i henholdsvis § 28 og § 29.

Det er lagt helt åbent frem i lovforslaget og bemærkningerne hertil. Så jeg mener som sagt ikke, at der er noget grundlag for at rejse tvivl herom.

Det er og bliver således Justitsministeriets vurdering, at der ikke er tale om ekstraheringspligtige oplysninger, når det gælder oplysninger om de vurderinger, som førte til, at Beskæftigelsesministeriet i januar i år kom med et nyt skøn over, hvor mange personer, der måtte forventes at opbruge deres dagpengeret i første halvår af 2013.

[Spørgsmål D]

5. Så spørges der i samrådsspørgsmål D om, hvad jeg vil gøre for at håndtere – og nu citerer jeg: ”den store usikkerhed om fortolkningen af L 144, og hvilke initiativer vil ministeren tage for at sikre, at Offentlighedsloven bliver mere anvendelig”.

Jeg mener ikke, at forslaget til en ny offentlighedslov giver anledning til stor usikkerhed om fortolkningen.

Det er min opfattelse, at der foreligger et meget omfattende materiale, som vil udgøre et godt fortolkningsbidrag, når den nye offentlighedslov skal anvendes i praksis.

Jeg tænker her på Offentlighedskommissionens grundige og omfattende betænkning og på lovforslaget og dets omfattende bemærkninger, som jo i høj grad bygger på betænkningen.

Det gælder også i forhold til ekstraheringsreglerne i lovforslagets §§ 28 og 29, som er indgående omtalt i lovforslagets bemærkninger, herunder bl.a. med angivelse af konkrete eksempler på, hvornår reglerne vil finde anvendelse.

Også mine svar på Retsudvalgets spørgsmål om lovforslaget vil udgøre en del af lovens forarbejder og vil kunne anvendes som fortolkningsbidrag. Det gælder også det svar, som vi her diskuterer.

Hertil kommer, at Justitsministeriet som bekendt inden lovens ikrafttrædelse vil udarbejde en vejledning til den nye offentlighedslov, som nærmere vil beskrive indholdet af reglerne i loven, ligesom vejledningen vil indeholde praktiske eksempler på, hvordan loven skal anvendes.

Det er klart, at hvis der opstår tvivlsspørgsmål og fortolkningsspørgsmål, så har jeg fuld tillid til, at der i praksis vil ske en afklaring af de tvivlsspørgsmål, der måtte opstå. Jeg tænker her ikke mindst på Folketingets Ombudsmand, som jo udøver en væsentlig funktion, når det gælder spørgsmål om aktindsigt.

[Spørgsmål E]

6. For så vidt angår samrådsspørgsmål E, kan jeg henvise til mit svar på spørgsmål nr. 82 vedrørende lovforslaget, hvor der spørges til det samme.

Som jeg giver udtryk for i svaret, er det min opfattelse, at både ombudsmanden og Rigsrevisionen udfører et særdeles kvalificeret og vigtigt arbejde med at kontrollere den offentlige forvaltning, og at det er med til at sikre, at forvaltningsmyndighederne administrerer i overensstemmelse med lovgivningen og almindelige forvaltningsretlige principper.

Det gælder f.eks. også i forhold til myndighedernes anvendelse af reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven.

Det er også væsentligt at være opmærksom på, at lovforslaget ikke ændrer kontrolorganernes muligheder for at få adgang til alle relevante dokumenter til brug for deres virksomhed.

Og så vil jeg også gerne minde om, at der med lovforslaget ikke ændres ved den almindelige parlamentariske kontrol, som Folketinget udøver.

7. Afslutningsvis vil jeg sige, at det er vigtigt, at man ikke kun har fokus på de mere tekniske aspekter i lovforslaget.

Som jeg også indledte med at sige, så vil forslaget til en ny offentlighedslov på en lang række punkter indebære en videre adgang til at få aktindsigt i dokumenter og oplysninger i den offentlige forvaltning end efter den gældende offentlighedslov. Det fører til øget åbenhed i forvaltningen, og det hører bestemt med til det samlede billede, når vi drøfter forslaget om en ny offentlighedslov.

Tak for ordet.

