



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 6. maj 2013
Kontor: Forvaltningsretskontoret
Sagsbeh: Christian Hesthaven
Sagsnr.: 2011-7650-0001
Dok.: 715839

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 18 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 144), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 7. marts 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. 18 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 144):

”Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 6. marts fra Emil Ellesøe Ditzel, jf. L 144 - bilag 5 og 6.”

Svar:

1. Journalist Emil Ellesøe Ditzel, Fagbladet Journalisten, har i den henvendelse til Retsudvalget, som er omtalt i spørgsmålet (bilag nr. 5 vedrørende lovforslaget), anført, at lovforslaget vil indskrænke retten til aktindsigt på en række punkter, hvilket vil få en betydning for journalisters mulighed for at bruge aktindsigt som værktøj.

Emil Ellesøe Ditzel har i den forbindelse anmodet om at få belyst, i hvilket omfang der efter lovforslaget vil være ret til aktindsigt i en række dokumenter vedlagt som bilag til henvendelsen (bilag nr. 6 vedrørende lovforslaget). Det oplyses i den forbindelse, at de pågældende dokumenter er udleveret efter begæring om aktindsigt efter den gældende offentlighedslov, og der redegøres nærmere for de enkelte dokumenter.

2. Justitsministeriet kan i den anledning oplyse, at hvis en sag er omfattet af offentlighedsloven, er ordningen efter lovforslaget – ligesom efter den gældende offentlighedslov – at der skal foretages en konkret vurdering i forhold til hvert enkelt dokument for at fastslå, om der – helt eller delvist – er ret til aktindsigt i det pågældende dokument.

Der vil således f.eks. skulle foretages en konkret vurdering af, om det materiale, der er anmodet om aktindsigt i, er omfattet af lovforslagets dokumentbegreb. Dernæst skal det vurderes, om materialet indgår i en sag, som er undtaget fra retten til aktindsigt, jf. f.eks. lovforslagets § 20 om sager om lovgivning eller § 22 om sager om førelse af en kalender. Hvis det ikke er tilfælde, vil der herefter skulle foretages en konkret vurdering af, om dokumentet kan undtages fra aktindsigt efter én af lovforslagets undtagelsesbestemmelser i §§ 23-27 – f.eks. lovforslagets § 24 om undtagelse af dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier (ministerbetjening). I givet fald vil der herefter skulle foretages en konkret vurdering af, om det pågældende dokument indeholder ekstraheringspligtige oplysninger omfattet af lovforslagets § 28 (relevante faktiske oplys-

ninger og eksterne faglige vurderinger) eller § 29 (interne faglige vurderinger). Kan et dokument ikke undtages fra aktindsigt, kan oplysninger heri efter omstændighederne undtages i henhold til reglerne i lovforslagets §§ 30-35. Endelig vil der efter lovforslagets § 14 være pligt til konkret at overveje, om der – uanset at dokumenter eller oplysninger er undtaget fra aktindsigt – kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af lovforslagets undtagelsesbestemmelser (merroffentlighed).

For kunne give et fyldestgørende svar på, i hvilket omfang der efter lovforslaget er ret til aktindsigt i de dokumenter, som Emil Ellesøe Ditzel har vedlagt som bilag til sin henvendelse til Retsudvalget, vil der således skulle foretages en konkret vurdering af oplysningerne i hvert enkelt dokument, og der vil endvidere skulle tages stilling til karakteren af den sag, som det pågældende dokument indgår i. Dette forudsætter et detaljeret kendskab til de pågældende dokumenter og de pågældende sager. Justitsministeriet har i forhold til de sager, som Emil Ellesøe Ditzels henvendelse vedrører, ikke et sådant detaljeret kendskab.

I overensstemmelse hermed vil det efter lovforslagets ordning være de myndigheder, som har de pågældende dokumenter i sin besiddelse, der skal vurdere retten til aktindsigt i dokumenterne og træffe afgørelse herom.

3. Med forbehold for det, der er anført under pkt. 2 ovenfor, kan det imidlertid helt generelt oplyses, at det er Justitsministeriets vurdering, at i forhold til de dokumenter, som er vedlagt Emil Ellesøe Ditzel henvendelse til Retsudvalget, vil det navnlig være relevant at overveje, om dokumenterne er omfattet af visse af lovforslagets undtagelsesbestemmelser, og om der i givet fald gælder en ekstraheringspligt.

De bestemmelser, som det således umiddelbart er relevant at vurdere dokumenterne nærmere i forhold til, er § 20 om at retten til aktindsigt ikke omfatter sager om lovgivning, før lovforslag er fremsat for Folketinget, § 22 om at retten til aktindsigt ikke omfatter sager om førelse af en kalender, § 24 om ministerbetjening, og § 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. I tilknytning til de to sidstnævnte bestemmelser vil der desuden være grund til at overveje, i hvilket omfang der – med henblik på udlevering i forbindelse med en anmodning om aktindsigt – fra sådanne dokumenter skal ekstraheres oplysninger om en sags faktiske grundlag og eksterne fag-

lige vurderinger, jf. lovforslagets § 28, og 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, jf. lovforslagets § 29.

Om de nævnte bestemmelser i lovforslaget kan Justitsministeriets helt generelt oplyse følgende:

3.1. Det følger af lovforslagets § 20, at retten til aktindsigt ikke omfatter sager om lovgivning, før lovforslag er fremsat for Folketinget. Som det fremgår af bemærkningerne til § 20, indeholder bestemmelsen således en tidsbegrænset undtagelse fra retten til aktindsigt, og bestemmelsen svarer indholdsmæssigt til den gældende offentlighedslovs § 2, stk. 1, 3. pkt.

Formålet med § 20 er – som anført i bemærkningerne til bestemmelsen – navnlig at give centraladministrationen mulighed for at forberede lovgivningsinitiativer i samarbejde med udenforstående, uden at skulle arbejde under presset af, at også overvejelser af mere foreløbig karakter undergives offentlighed. Bestemmelsen finder alene anvendelse, hvis der foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, særlig i henseende til, hvilke emner der søges reguleret.

Bestemmelsen i § 20 gælder kun indtil det tidspunkt, hvor et lovforslag måtte være fremsat for Folketinget. Herefter vil der være adgang til aktindsigt i sagens dokumenter efter lovens almindelige regler. Det indebærer, at f.eks. brevveksling mellem bl.a. ministerier om fremsatte lovforslag – ligesom efter gældende ret – fortsat vil kunne undtages fra aktindsigt efter lovforslagets § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, om interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand (ministerbetjening).

Hvis en sag er omfattet af § 20, betyder det, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt efter loven.

3.2. Det foreslås med lovforslagets § 22 fastsat, at retten til aktindsigt ikke omfatter sager om førelse af en kalender. Den pågældende bestemmelse indeholder en udvidelse i forhold til den gældende undtagelsesbestemmelse i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt., som alene undtager sager om førelse af en ministerkalender fra retten til aktindsigt.

Som det er anført i bemærkningerne til lovforslagets § 22, er formålet med bestemmelsen bl.a. at sikre, at kalenderen kan fungere som et praktisk planlægningsredskab samt sikre, at privatsfæren beskyttes for de pågældende personer. Bestemmelsen indebærer i overensstemmelse hermed, at en kalender som sådan (dvs. i det hele) er undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, og der vil ikke være adgang til nogen del af de nævnte kalendere.

Bestemmelsen omfatter alle kalendere, der føres i de retssubjekter, der er omfattet af lovens organisatoriske anvendelsesområde, jf. lovforslagets §§ 2-5. Det vil bl.a. sige, at retten til aktindsigt ikke omfatter ministerkalendere eller kalendere, der føres for regionsrådsformænd, borgmestre, magistratsmedlemmer og udvalgsformænd med delt administrativ ledelse, ligesom der heller ikke vil være ret til aktindsigt i ansattes kalendere.

Som anført i bemærkningerne til lovforslagets § 22 forstås der i denne sammenhæng ved en "kalender" en oversigt over den pågældende persons aktiviteter (møder, rejser og andre arrangementer). Det er uden betydning, om kalenderen føres elektronisk eller manuelt (papirbaseret). Det er også uden betydning, hvorvidt der er tale om et samlet dokument, der indeholder oplysninger om den pågældende persons aktiviteter, eller hvorvidt der er tale om flere dokumenter, der samlet udgør kalenderen.

Det bemærkes, at fra dokumenter, som er undtaget fra retten til aktindsigt, skal der ekstraheres oplysninger om en sags faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger, jf. lovforslagets § 28, og om interne faglige vurderinger i endelig form i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, jf. lovforslagets § 29, med henblik på at disse oplysninger skal udleveres i forbindelse med besvarelsen af en anmodning om aktindsigt. Denne ekstraheringspligt gælder imidlertid ikke i forhold til sager undtaget fra retten til aktindsigt efter f.eks. lovforslagets § 22, og der vil derfor på denne baggrund efter Justitsministeriets opfattelse ikke gælde en pligt til at ekstrahere oplysninger fra en sag om førelse af en kalender.

Da formålet med bestemmelsen er at sikre, at de af bestemmelsen omfattede kalendere i det hele undtages fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, vil meroffentlighedsprincippet i § 14, stk. 1 – som ligeledes anført i bemærkningerne til lovforslagets § 22 – ikke gælde for sager om førelse af en kalender, jf. herved § 14, stk. 2.

3.3. Det følger af lovforslagets § 24, stk. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder og mellem forskellige ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Selv om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v., gælder lovforslagets § 24, stk. 1, ikke 1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, 2) i sager om indgåelse af kontraktforhold og 3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol eller tilsynsopgaver, jf. § 24, stk. 3.

Som anført i bemærkningerne til lovforslagets § 24 finder bestemmelsen i § 24, stk. 1, alene anvendelse, hvor interne dokumenter og oplysninger udveksles *i forbindelse med ministerbetjening*. Dette er – i overensstemmelse med den politiske aftale af 3. oktober 2012 mellem regeringen og Venstre og Konservative – i bestemmelsens ordlyd beskrevet således, at oplysningerne alene kan undtages fra aktindsigt, hvis der på det tidspunkt, hvor de pågældende dokumenter eller oplysninger udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier, er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Som anført i bemærkningerne til § 24, vil der således fortsat gælde det almindelige udgangspunkt, at udveksling af internt materiale mellem forskellige forvaltningsmyndigheder i forbindelse med udførelsen af opgaver, der ikke vedrører ministerbetjening, bevirker, at materialet bliver undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler, jf. lovforslagets § 23, stk. 2.

Det er ligeledes i bemærkningerne til § 24 anført, at det afgørende for, om et dokument eller en oplysning, der udveksles mellem f.eks. to ministerier i § 24, stk. 1's forstand sker i forbindelse med ministerbetjening, er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det er i den forbindelse i pkt. 4.14.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger – med henvisning til den nævnte politiske aftale – præciseret, at der skal mere til end løse forventninger om, at ministeren muligvis kan få be-

hov for bistand fra embedsværket, før § 24 kan finde anvendelse, og at bestemmelsen kun kan bruges, hvis betingelsen om ministerens behov var opfyldt, da dokumentet blev sendt til f.eks. et andet ministerium.

Det vil dog – som anført i bemærkningerne til § 24 – uden videre kunne lægges til grund, at ministeren har brug for rådgivning og bistand, såfremt udvekslingen af dokumenter mellem to forskellige forvaltningsmyndigheder sker i et tilfælde, hvor ministeren selv eller ministersekretariatet på ministerens vegne har bedt embedsværket f.eks. undersøge eller overveje et spørgsmål. I mange tilfælde vil der imidlertid ikke foreligge en konkret ”bestilling” fra ministeren, og ved vurderingen af, om det må forventes, at der vil opstå et behov for at yde ministeren bistand mv., må der i stedet for lægges vægt på, om ministeren i den konkrete sammenhæng erfaringsmæssigt får brug for embedsværkets bistand, eller om det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter må forventes, at ministeren får brug herfor.

Det er i bemærkningerne til § 24 anført, at bestemmelsen i § 24, stk. 1, skal fortolkes og anvendes restriktivt, og i tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om hensynet til den interne og politiske beslutningsproces taler for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt. Bestemmelsen finder således anvendelse, hvor udvekslingen sker i forbindelse med det, der kan betegnes ”den politiske” ministerbetjening.

Det anførte i bemærkningerne til § 24 er på linje med det, som en enig Offentlighedskommission har anført i betænkning nr. 1510/2009, side 599 ff. og side 978.

Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen om ministerbetjening, er i bemærkningerne til § 24 (og på side 978 i Offentlighedskommissionens betænkning) nævnt bl.a. embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller ”fysisk” møde med andre ministre, embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af folketingsspørgsmål samt embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværk-

sættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger. Eksempler på bestemmelsens anvendelse findes i øvrigt i pkt. 4.14.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Mens § 24, nr. 1 sikrer en udvidet beskyttelse af samarbejdet mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder, sikrer bestemmelsen i nr. 2 en udvidet beskyttelse af samarbejdet ”på tværs” mellem ministerierne. Bestemmelserne i enten nr. 1 eller 2 kan – når betingelserne i øvrigt er opfyldt – finde anvendelse på udveksling af dokumenter mellem a) to ministeriers departementer, b) et ministeriums departement og en myndighed underordnet det pågældende ministerium, c) myndigheder (f.eks. to styrelser) underordnet det samme ministerium, d) et ministeriums departement og en myndighed underordnet et andet ministerium (f.eks. et andet departements underliggende styrelse), samt e) myndigheder (f.eks. to styrelser), der er underordnet hvert sit ministerium. Det er i øvrigt i bemærkningerne til § 24 forudsat, at udveksling af interne dokumenter og oplysninger mellem ministre efter omstændighederne kan være omfattet af § 24, stk. 1. Der sigtes hermed til situationer, hvor de samme dokumenter og oplysninger ville kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 24, stk. 1, nr. 2, hvis disse dokumenter og oplysninger var udvekslet mellem embedsmænd i forskellige ministerier i forbindelse med ministerbetjening.

3.4. Det følger af lovforslagets § 27, nr. 2 (den såkaldte folketingspolitikkerregel), 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.

Som anført i bemærkningerne til § 27, nr. 2, tilsigter bestemmelsen at beskytte det behov, en minister har for i fortrolighed at udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med f.eks. forberedelsen af et lovforslag. Folketingsmedlemmerne modtager i praksis som led i deres virke i visse tilfælde dokumenter fra de enkelte ministre, der indeholder oplysninger og synspunkter om f.eks., hvilke politiske tiltag regeringen overvejer at tage initiativ til, og det er i den forbindelse, at der er behov for, at en minister i fortrolighed kan udveksle dokumenter. Bestemmelsen skal medvirke til, at ministre i fortrolighed kan sende dokumenter til folketingsmedlemmerne om mulige politiske initiativer, og bestemmelsen, der har et snævert anvendelsesområde, knytter sig til en allerede foreliggende praksis, hvorefter de relevante partiers ordførere inddrages i den politiske beslutningsproces. Bestemmelsen indebærer, at

(interne) dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Udtrykket ”sager om lovgivning” omfatter – som anført i bemærkningerne til § 27, nr. 2 – bl.a. drøftelser mellem en minister og de respektive regeringsordførere om, hvorvidt et lovindgreb skal gennemføres. Dokumenter, der udarbejdes og udveksles i forbindelse med møder mellem en minister og folketingsmedlemmer, herunder medlemmer af oppositionspartierne, om lovforslag vil også være omfattet af bestemmelsen. Som udgangspunkt må det for anvendelsen af denne del af bestemmelsen kræves, at det lovgivningsprojekt, der f.eks. afholdes et møde om, er af et bestemt, relativt præcist angivet indhold særligt i henseende til, hvilke emner der søges reguleret.

Med udtrykket ”anden tilsvarende politisk proces” 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 for, at denne del af bestemmelsen finder anvendelse, er – i lighed med anvendelsen af bestemmelsens led om ”sager om lovgivning” – at der foreligger et politisk ”projekt” af et bestemt, relativt præcist angivet indhold.

Som anført i bemærkningerne til § 27, nr. 2 – og i overensstemmelse med den politiske aftale, der er nævnt ovenfor under pkt. 3.3.1 – kan bestemmelsen således ikke anvendes til at undtage dokumenter fra aktindsigt, når det politiske initiativ, der udveksles dokumenter om, er af en mere løs karakter. Bestemmelsen finder heller ikke anvendelse i forbindelse med ministres drøftelser med folketingsmedlemmer af forhold, der kan betegnes som ”egentlige administrative anliggender”. Herved sigtes til anliggender, der ikke som sådan vedrører spørgsmålet om forberedelsen eller den videre udvikling af politiske initiativer eller lignende. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor en minister afholder et møde med folketingsmedlemmer med henblik på at orientere de pågældende om en forvaltningsafgørelse, der er eller vil blive truffet af ministeren på baggrund af den gældende lovgivning. Bestemmelsen kan heller ikke anvendes til at undtage dokumenter, der udveksles mellem ministre og Folketinget og dets

udvalg, f.eks. i forhold til interne dokumenter, der af en minister fremsendes til et folketingsudvalg i forbindelse med behandlingen af et lovforslag.

Det er i bemærkningerne til § 27, nr. 2, endvidere anført, at alene de dokumenter, der af en forvaltningsmyndighed udarbejdes med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, er omfattet af bestemmelsen. Et (internt) dokument, der ikke er udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, men som udleveres eller i øvrigt indgår i sådanne sager, kan ikke undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Afgørende er, om dokumentet er udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces. Det skal bemærkes, at bestemmelsen også omfatter den situation, hvor en embedsmand efter aftale med ministeren – som en praktisk foranstaltning – sender sådanne dokumenter til et folketingsmedlem.

Det er i bemærkningerne til bestemmelsen – i overensstemmelse med den nævnte politiske aftale – præciseret, at relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger samt visse interne faglige vurderinger, der foreligger i endelig form vil skulle udleveres i overensstemmelse med ekstraheringspligten i lovforslagets §§ 28 og 29.

3.5. For at understrege, at ministerbetjeningsreglen i lovforslagets § 24 skal fortolkes og anvendes restriktivt, og at den såkaldte folketingspolitikkerregel i lovforslagets § 27, nr. 2, skal have et snævert anvendelsesområde og kun kan anvendes i bestemte, afgrænsede tilfælde, har regeringen, Venstre og Konservative i tilknytning til den politiske aftale, der er nævnt under pkt. 3.3, supplerende aftalt, at der skal foretages et grundigt eftersyn af de to nævnte regler, når den nye offentlighedslov har været i kraft i tre år. Aftaleparterne vil derfor via Folketingets Retsudvalg, når de pågældende regler har været i kraft i tre år, anmode Folketingets Ombudsmand om – på baggrund af de sager ombudsmanden har behandlet i den pågældende periode – at redegøre for, om praksis er i overensstemmelse med de nævnte regler i den nye offentlighedslov. Der henvises herom nærmere til pkt. 5 i besvarelsen af spørgsmål nr. 37 vedrørende lovforslaget.

3.6. Det følger af lovforslagets § 28, stk. 1, at retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af bl.a. § 24 og § 27, nr. 2, uanset disse bestemmelser omfatter oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysninger-

ne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af sådanne dokumenter, jf. dog § 28, stk. 2.

Som anført i bemærkningerne til § 28 er det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt. (om oplysninger om sagens faktiske grundlag) – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – 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. Der er i bemærkningerne til bestemmelsen givet nogle eksempler på oplysninger af denne karakter.

Som ligeledes anført i bemærkningerne til § 28 er det en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne er ”relevante” for sagen. Dette indebærer, at det ikke blot vil være de oplysninger om sagens faktiske grundlag, som en myndighed har lagt til grund for sin beslutning i en sag, som skal ekstraheres, men at også faktiske oplysninger, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, skal ekstraheres. Bedømmelsen af, om en oplysning om en sags faktiske grundlag er af relevans for sagen, afhænger af en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Den nævnte relevansvurdering skal foretages i forhold til det tidspunkt, hvor aktindsigten begæres.

Det er en yderligere betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne er relevante ”for sagen”. Med dette udtryk sigtes til de forvaltningssager, som kan siges at vedrøre en forvaltningsmyndigheds indholdsmæssige virksomhed, hvilket står i modsætning til den mere praktiske virksomhed, som udøves for at understøtte forvaltningens indholdsmæssige virksomhed. Der er i bemærkningerne til § 28 angivet nogle eksempler på det anførte.

Lovforslagets § 28, stk. 1, 2. pkt., fastsætter desuden en pligt til at meddele aktindsigt efter lovens almindelige regler i eksterne faglige vurderinger. Bestemmelsen tager navnlig sigte på eksterne faglige vurderinger, der er meddelt en myndighed mv. mundtligt, og som er indeholdt i de i bestemmelsen angivne dokumenttyper. Det er også i forhold til eksterne faglige vurderinger en betingelse for ekstrahering, at de pågældende vurderinger er relevante for sagen.

Det er anført i bemærkningerne til § 28, at ved en faglig vurdering forstås 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. Der henvises i øvrigt om bestemmelsens rækkevidde og eksempler på dens anvendelse til bemærkningerne til bestemmelsen.

3.7. Efter lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., omfatter retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af bl.a. § 24, stk. 1, og § 27, nr. 2, uanset disse bestemmelser, desuden 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, jf. dog § 29, stk. 2, jf. § 28, stk. 2. Det gælder dog efter § 29, stk. 1, 2. pkt., 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.

Som anført i bemærkningerne til § 29 er baggrunden for bestemmelsen i § 29, stk. 1, 1. pkt., at hensynet til den demokratiske proces – som er et af de overordnede hensyn, der ligger bag offentlighedsprincippet – taler for, at der er offentlighed omkring interne faglige vurderinger, der indgår i de omfattede sager, idet befolkningen, medierne og politikerne derved kan tage stilling til og drøfte det offentliggjorte (fremsatte) lovforslag mv. på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer forslaget mv. på.

Det er i bemærkningerne til bestemmelsen nærmere anført, at ved en faglig vurdering forstås – i lighed med det tilsvarende udtryk i lovforslagets § 28, stk. 1, 2. pkt., jf. pkt. 3.3.1 ovenfor – 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. En faglig vurdering i bestemmelsens forstand omfatter således også den kollektive, embedsmæssige særlige indsigt, der oparbejdes (i myndigheden) som følge af en kontinuerlig beskæftigelse med særlige områder. Der er i bemærkningerne til bestemmelsen givet en række nærmere eksempler på, hvad der i denne sammenhæng kan anses for faglige vurderinger. Det er i tilknytning hertil anført, at det i et vist omfang vil være vanskeligt at undgå, at interne faglige vurderinger i f.eks. et internt dokument er integreret med politisk præget rådgivning. I det omfang dette er tilfældet, vil der ikke skulle foretages ekstrahering af de faglige vurderinger efter stk. 1, 1. pkt. Der vil heller ikke skulle foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger, i det omfang disse vil afspejle de politisk-strategiske

overvejelser, som den pågældende forvaltningsmyndighed har foretaget i løbet af sagens behandling.

Det er en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at den foreligger i endelig form, hvilket beror på, at hensynet til den interne beslutningsproces i almindelighed vil tale imod, at der meddeles aktindsigt i foreløbige interne faglige vurderinger. I bemærkningerne til lovforslagets § 29 er det anført, at en intern faglig vurdering vil foreligge i endelig form, hvis myndigheden har anvendt den i forbindelse med myndighedens beslutning i en sag, eller hvis vurderingen har en sådan form, at den er klar til (endelig) udsendelse eller offentliggørelse. Det vil herudover i almindelighed kunne lægges til grund, at en intern faglig vurdering foreligger i endelig form, hvis den er blevet (endeligt) godkendt af den øverst fagligt ansvarlige person for det pågældende område inden for vedkommende forvaltningsmyndighed, eller hvis det i øvrigt fremgår, at den faglige vurdering faktisk er tillagt betydning.

Som anført i bemærkningerne til § 29 er det en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at den ”indgår” i en sag om udarbejdelse af et lovforslag, en redegørelse, en handlingsplan eller lignende. Der skal således være en sådan nærmere og konkret sammenhæng til sagen, at oplysningerne må anses for at indgå i den pågældende sag. Der er ikke tale om en udtømmende opregning af de initiativer, der er omfattet af bestemmelsen, og som andre eksempler nævnes i bemærkningerne til bestemmelsen sager om udarbejdelse af generelle administrative forskrifter som bekendtgørelser og cirkulærer. Bestemmelsen tager således sigte på at give offentligheden indsigt i de interne faglige vurderinger, der knytter sig til politiske initiativer.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til lovforslagets § 29, at det er en forudsætning, for at et politisk initiativ er omfattet af bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., at det pågældende initiativ har fået et vist konkret indhold og fast karakter. Omfattet af bestemmelsen vil således i almindelighed kun være et initiativ, der meldes skriftligt ud. Derimod vil mere generelle eller ”løse” udmeldinger om politiske initiativer, som f.eks. regeringen ønsker at tage, falde uden for.

Det følger af lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led, at der ikke er ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger, som er indeholdt i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning. Det er i bemærkningerne til bestemmelsen anført, at baggrunden for bestemmelsen er, at en efterføl-

gende adgang til aktindsigt i den faglige rådgivning, der er indeholdt i et ministerrådgivningsdokument, i sig selv må antages at kunne begrænse ministerens politiske "råderum", ligesom efterfølgende offentlighed om indholdet af ministerrådgivningsdokumenter vil begrænse embedsværkets frihed i forhold til den faglige rådgivning, hvilket vil kunne føre til en forringelse af den faglige rådgivning, som ministeren modtager fra embedsværket. Der er således et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med den direkte ministerrådgivning. Formålet med bestemmelsen er på den baggrund at opretholde den fulde fortrolighed om overvejelserne i den inderste politiske beslutningsproces og den inderste regeringsproces, ligesom bestemmelsen skal sikre kvaliteten i den rådgivning, som embedsværket yder regeringen og dens ministre.

Det er i bemærkningerne til bestemmelsen anført, at det afgørende for, om et dokument er omfattet af bestemmelsen i § 29, stk. 1, 2. pkt., 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 er i bemærkningerne til bestemmelsen endvidere anført, at i tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om hensynet til den inderste politiske beslutningsproces eller den inderste regeringsproces taler for, at der i forhold til dokumentet opretholdes den fulde fortrolighed.

4. For så vidt angår adgangen til aktindsigt i de enkelte dokumenter, som er vedlagt henvendelsen fra Emil Ellesøe Ditzel, henvises nærmere til den samtidige besvarelse af spørgsmål nr. 19-36 vedrørende lovforslaget.

Det bemærkes i den forbindelse, at Justitsministeriet ikke har mulighed for at foretage en tilbundsående vurdering af, i hvilket omfang der efter lovforslaget vil være ret til aktindsigt i samtlige de enkelte dokumenter og oplysninger. Der er således bl.a. ikke foretaget en vurdering af, om dokumenterne indeholder oplysninger, som kan undtages fra retten til aktindsigt efter lovforslagets § 32, stk. 1, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, i det omfang fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende, eller lovforslagets § 32, stk. 2, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets

udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer. Der er heller ikke foretaget en vurdering af, om dokumenterne indeholder oplysninger, som vil kunne undtages fra retten til aktindsigt efter bestemmelserne i lovforslagets § 33, herunder om oplysninger efter omstændigheder i særlige tilfælde vil kunne undtages fra retten til aktindsigt efter lovforslagets § 33, nr. 5, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Det bemærkes endelig, at selv om et dokument måtte kunne undtages fra retten til aktindsigt i medfør af en af lovforslagets undtagelsesbestemmelser, vil vedkommende myndighed have pligt til at overveje, om der kan gives aktindsigt i dokumentet og oplysninger heri efter meroffentlighedsprincippet, jf. lovforslagets 14. Meroffentlighedsprincippet indebærer, at der i det konkrete tilfælde, hvor der ikke foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage dokumenter eller oplysninger fra retten til aktindsigt, kan meddeles aktindsigt, uanset at de pågældende dokumenter og oplysninger formelt set kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, jf. pkt. 4.6.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Dette beror på en konkret vurdering, som den myndighed, der har dokumenterne i sin besiddelse skal foretage, og denne vurdering vil efter Justitsministeriets opfattelse bl.a. kunne afhænge af, hvornår en anmodning om aktindsigt i dokumentet fremsættes.