

Justitsministeriet har således – på samme måde som Offentlighedskommissionens flertal – ikke fundet grundlag for at udstrække den principielle udvidelse af retten til aktindsigt i forhold til gældende ret, som § 29, stk. 1, 1. pkt., om indsigt i interne faglige vurderinger er udtryk for, til også at omfatte 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, jf. herved § 29, stk. 1, 2. pkt. Det, der er anført i notatet, giver ikke ministeriet anledning til at anlægge en anden opfattelse

Under henvisning til det, der er anført ovenfor under pkt. 16.2 om aktindsigtskonventionens artikel 3, stk. 1, litra k, og det forklarende notat ("*Explanatory Report*") til konventionen vedrørende artikel 3, stk. 1, litra k, er det Justitsministeriets opfattelse, at konventionen giver mulighed for at beskytte interne dokumenter, herunder ministerbetjeningsdokumenter, der omfattes af lovforslagets §§ 23-25. Efter Justitsministeriets opfattelse ligger også de øvrige begrænsninger i retten til aktindsigt i sager og dokumenter, der følger af lovforslaget, inden for rammerne af konventionen, og der ses da heller ikke rejst spørgsmålstejn herved i notatet. Da lovforslagets § 29 indebærer en indskrænkning af de undtagelser fra retten til aktindsigt, der følger af lovforslagets § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, er denne bestemmelse efter Justitsministeriets opfattelse i overensstemmelse med konventionen.

For så vidt angår det, der i notatet er anført om reglerne i andre nordiske lande bemærkes, at Justitsministeriet ikke har ajourførte oplysninger om retstilstanden i de andre nordiske lande om, hvorvidt der i disse lande er "generelle undtagelser for de faglige præmisser, der danner grundlag for beslutninger truffet af ministre eller i kommunale politiske organer."

Justitsministeriet kan imidlertid henvise til, at det på side 117 i Offentlighedskommissionens betænkning vedrørende Sverige er anført følgende:

"Om et organ optræder selvstændigt beror på om det i den pågældende sag har selvstændig beslutningsret, samt om det i øvrigt har foretaget selvstændige bedømmelser. Der er således ikke tale om et organisatorisk, men om et funktionelt kriterium.

Dette indebærer bl.a., at de enkelte departementer i regeringssager betragtes som en samlet myndighed (Regeringskansliet), og dokumenter, der i den forbindelse udveksles mellem departementerne ikke af den grund bliver 'almene'."

Det fremgår af betænkningens side 111, at retten til aktindsigt efter svensk ret kun gælder for dokumenter, som er "almene".

På side 132 i betænkningen er det endvidere anført, at i det omfang visse interne dokumenter kan undtages fra aktindsigt, gælder der ikke i Sverige en generel pligt for myndighederne til at ekstrahere faktiske oplysninger i de pågældende dokumenter.

Endelig er det i betænkningen på side 147 anført, at der i Norge ikke gælder en ekstraheringspligt. dvs. at forvaltningen ikke har pligt til at give aktindsigt i f.eks. oplysninger om faktiske forhold i dokumenter, som kan undtages fra aktindsigt (herunder interne dokumenter).

19.1. I notatet er det om lovforslagets § 30 om undtagelse af bl.a. oplysninger om private forhold anført, at undtagelsen ikke omfatter enhver personoplysning. Det er anført, at en borgerehenvendelse, der vedrører ejerskab til en bolig, eller en henvendelse med opfordring til et politisk initiativ f.eks. ikke vil kunne undtages som private forhold. Det er desuden anført, at det også er vigtigt at få understreget, at oplysninger om forhold, der vedrører udøvelse af en profession, f.eks. lægers tilknytning til lægemiddelvirksomheder, ikke kan undtages som private forhold.

19.2. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at bestemmelsen i § 30 er enslydende med den gældende offentlighedslovs § 12, stk. 1, og viderefører gældende ret. Der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 4.1.2.1, jf. pkt. 4.1.1.16. Ved vurderingen af, hvilke oplysninger der kan anses for at vedrøre "private forhold" efter lovforslagets § 30, nr. 1, må der – som efter den gældende lov – tages udgangspunkt i, om oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab. Det er således ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold, der kan tilbageholdes med hjemmel i bestemmelsen, jf. bemærkningerne til lovforslagets § 30.

Omfattet af § 30, nr. 1 er særligt følsomme oplysninger, såsom oplysninger om race og religion, oplysninger om straffbare forhold, helbredsforhold og lignende. Endvidere er mindre følsomme oplysninger omfattet, f.eks. oplysninger om CPR-numre, beskyttede adresser i folkeregisteret, beskyttede telefonnumre og oplysninger om eksamenskarakterer. Uden for bestemmelsen falder oplysninger af rent objektiv karakter, såsom oplysninger om udstedelse af pas og jagttegn, oplysninger om civilstand og

oplysninger om indgåelse af ægteskab. Det samme gælder oplysninger der er offentligt tilgængelige, f.eks. i offentlige registre, såsom folkeregisteroplysninger.

Justitsministeriet er på denne baggrund enig i, at oplysninger om ejerskab til en bolig, en henvendelse med opfordring til et politisk initiativ eller en læges tilknytning til lægemiddelvirksomheder, i almindelighed ikke kan undtages som private forhold. Oplysningerne vil imidlertid efter omstændighederne kunne være undtaget fra retten til aktindsigt, hvis de konkret afslører noget om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold (f.eks. helbredsforhold, politisk tilhørsforhold, foreningsmæssige forhold eller privatøkonomiske forhold).

20.1. Der er i notatet vedrørende lovforslagets § 31 om undtagelse af oplysninger om statens sikkerhed eller rigets forsvar anført, at bestemmelsen ikke stiller krav om en konkret vurdering, og at det derfor er vigtigt, at Folketinget foretager en generel vurdering og afvejning og dermed giver nogle tydelige pejlemærker for, hvilke oplysningstyper der må beskyttes af hensyn til statens sikkerhed, og hvor længe beskyttelseshensynet kan antages at være til stede. Det er anført, at lovforslagets bemærkninger er ret intetsigende på dette væsentlige punkt, og at Offentlighedskommissionen derimod peger på, at der på området – f.eks. i forhold til forsvarrets arbejde – er væsentlige hensyn, der taler for offentlighed (betænkningen side 709).

Det er desuden anført, at artikel 3, stk. 2, i Europarådets konvention stiller et generelt krav om, at afslag på aktindsigt kun kan gives, når det er sandsynligt, at offentlighed kan skade en af de opregnede beskyttede interesser ("*harm test*") f.eks. statens sikkerhed. Ifølge konventionen skal risikoen herfor afvejes mod de hensyn, der taler for offentlighed ("*the balancing of the interests*"). Det anføres, at konventionen ikke betyder, at der nødvendigvis skal foretages en konkret vurdering og afvejning i det enkelte tilfælde, og at afvejningen i stedet kan foretages på et mere generelt plan af lovgivningsmagten ved formulering af formodning for eller imod offentlighed. Det anføres desuden, at resultatet af "*harm-testen*" i øvrigt skal vurderes i lyset af den tid, der forløber, idet selve tidsforløbet kan reducere eller ophæve en eventuel skadevirkning, og at det forudsættes, at absolutte undtagelsesbestemmelser begrænses til "ekstremt følsomme oplysninger". Det anføres, at det fremgår af den forklarende rapport til konventionens bestemmelse om undtagelse af hensyn til statens sikkerhed, forsvar og internationale relationer, at den skal bruges restrikt-

tivt, og at den ikke må misbruges til at skjule oplysninger om brud på menneskerettigheder, korrupsion, administrative fejl eller oplysninger, der er pinlige for offentlige myndigheder. Det anføres endelig, at der kan være grund til at understrege kravet til restriktiv anvendelse i lovteksten eller i det mindste i klare bemærkninger, ligesom det kan være vigtigt at understrege offentlighedens behov for korrekte oplysninger om konsekvenser af militære operationer, der er afsluttet.

20.2. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at efter lovforslagets § 31 kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Som anført i bemærkningerne til § 31 viderefører bestemmelsen den gældende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 1, idet det dog er præciseret, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Det er således præciseret, at det ikke er en betingelse for at kunne undtage oplysninger omfattet af § 31 fra retten til aktindsigt, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering kan påvises en nærliggende risiko for, at statens sikkerhed m.v. vil lide skade af betydning.

Der er desuden i bemærkningerne til lovforslagets § 31 henvist til pkt. 5.4 (side 708 ff.) i Offentlighedskommissionens betænkning. På det pågældende sted i betænkningen (herunder side 709, som er omtalt i notatet) redegøres der nærmere for, hvordan udtrykket ”væsentlig betydning” efter Offentlighedskommissionens opfattelse skal forstås, herunder at der på området – f.eks. i forhold til forsvarets arbejde – er væsentlige hensyn, der taler for offentlighed. Med den udtrykkelige henvisning hertil i bemærkningerne til § 31 bliver disse overvejelser i betænkningen til en del af forarbejderne til § 31.

Justitsministeriet skal desuden bemærke, at det er en betingelse for, at retten til aktindsigt kan begrænses efter § 31, at det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Som anført i bemærkningerne til bestemmelsen skal udtrykket ”væsentlig betydning” forstås i overensstemmelse med den tavshedspligt, som gælder i forhold til oplysninger, der skal hemmeligholdes for at varetage væsentlige hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar. Udtrykket indebærer, at oplysninger, der er af uvæsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, ikke vil være omfattet af undtagelsesbestemmelsen. I forhold til oplysninger om militære operationer vil det selvsagt indgå i denne væsentlighedsvurdering, om oplysningerne vedrører operationer, som er afsluttet.

Det er Justitsministeriets vurdering, at bestemmelsen i lovforslagets § 31 ligger inden for rammerne af aktindsigtskonventionens artikel 3, stk. 1, 1. led, jf. stk. 2, hvorefter begrænsninger i retten til aktindsigt ved lov kan fastsættes, hvis de er nødvendige i et demokratisk samfund og står i rimeligt forhold til målet om at beskytte den nationale sikkerhed og forsvaret, medmindre der er en fundamental offentlig interesse i en videregivelse af oplysningerne.

21.1. I notatet er det vedrørende lovforslagets § 32 om undtagelse af oplysninger af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v. anført, at det er nærliggende, at Folketinget i forbindelse med behandlingen af forslaget til ny offentlighedslov understreger, at udgangspunktet skal være offentlighed f.eks. om åbningskrivelser fra EU-kommissionen.

21.2. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at bestemmelserne i § 32, stk. 1 og 2, viderefører den gældende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 2, idet det dog i § 32, stk. 1 er præciseret, at retten til aktindsigt – af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer – kan begrænses i det omfang, fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende, jf. bemærkningerne til lovforslagets § 32. Der er således ikke med lovforslagets § 32 lagt op til at ændre, hvilke typer af dokumenter og oplysninger der skal være ret til aktindsigt i, og Justitsministeriet finder heller ikke grundlag for en sådan ændring. Særligt om de såkaldte åbningskrivelser fra EU-kommissionen bemærkes, at spørgsmålet om aktindsigt i sådanne dokumenter efter Justitsministeriets opfattelse bør bedømmes efter de samme almindelige regler om aktindsigt, som gælder for andre dokumenter.

22.1. Det er i notatet vedrørende lovforslagets § 33 om undtagelse af visse andre oplysninger anført, at den såkaldte generalklausul i § 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), er i strid med Europarådets konvention, som indeholder en udtømmende opregning af hensyn, der kan begrunde undtagelser fra offentlighed. Der peges herved på, at lovforslagets § 33, nr. 5 ikke angiver, hvilke hensyn der skal beskyttes.

22.2. Justitsministeriet kan i den anledning henviser til pkt. 2.2 ovenfor og til pkt. 2.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvor der er anført følgende:

”[...] det [kan] 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 [Aktindsigtskonventionen]. 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.”

23.1. I notatet er det vedrørende § 34 om meddelelse af aktindsigt i en del af et dokument anført, at der i lovforslaget er indføjet nogle tilføjelser til bestemmelsen om delvis aktindsigt, som ikke indgår i Offentlighedskommissionens lovtekst. Tilføjelserne vil give forvaltningsmyndigheder ret til at begrænse retten til aktindsigt med henvisning til ”prisgivelse af hensyn”, ”vildledende information”, eller at aktindsigt i oplysninger ”ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningshold”. Det anføres, at det er problematisk at indsnævre retten til indsigt på baggrund af kriterier, der giver et bredt skøn til myndighederne, og at det forekommer paradoksalt, hvis myndigheder kan begrænse den demokratiske kontrol med henvisning til, at borgerne vil blive vildledt af information, eller at borgerne ikke kan forstå indholdet.

23.2. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at bestemmelsen i § 34 er identisk med bestemmelserne i den gældende offentlighedslovs § 12, stk. 2, og § 13, stk. 2, bortset fra det, der er anført i nr. 1-3.

Det, som er udtrykkeligt fastsat i § 34, nr. 1-3, svarer endvidere til gældende ret og til det, som Offentlighedskommissionen lægger op til i sit lovudkast.

Det følger således udtrykkeligt af bemærkningerne til § 34 i Offentlighedskommissionens lovudkast, at en myndighed i de tilfælde, der er fastsat i lovforslagets § 34, nr. 1-3 – i overensstemmelse med gældende ret – kan undlade at meddele delvis aktindsigt, jf. betænkningens side 1013.

Det er i den forbindelse alene af lovtekniske grunde, at Justitsministeriet har foreslået, at det i § 34 om delvis aktindsigt udtrykkeligt anføres, at der ikke skal meddeles aktindsigt i den del af dokumentets oplysninger, der ikke kan undtages fra aktindsigt, *hvis* en delvis aktindsigt vil medføre en prisgivelse af det eller de forhold, der er hjemmel til at undtage, *hvis* en delvis aktindsigt vil indebære, at der gives en klart vildledende infor-

mation, eller *hvis* det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold. Ministeriet har således fundet, at hensynet til, at gældende ret så vidt muligt fremgår direkte af lovtæksten, taler for at indsætte de omhandlede undtagelsesbestemmelser i loven.

Justitsministeriet skal endvidere bemærke, det beror på en misforståelse, når det i notatet anføres, at retten til delvis aktindsigt af en myndighed kan begrænses med henvisning til, at borgerne vil blive vildledt af information, eller at borgerne ikke kan forstå indholdet.

Bestemmelsen i lovforslagets § 34, nr. 1, er alene en lovfæstelse af gældende ret, som indebærer, at hvor aktindsigt i en del af et dokument er undtaget under henvisning til de hensyn, der er omtalt i lovforslagets §§ 30-33, gælder bestemmelsen om delvis aktindsigt ikke, hvis selvsamme hensyn derved ville blive prisgivet. Bestemmelserne i lovforslagets § 34, nr. 2-3, indebærer desuden en præcisering af gældende ret, hvorefter delvis aktindsigt kan undlades, hvis et dokument, som der undtages oplysninger fra efter §§ 30-33, giver en klart vildledende information, når dokumentet læses uden de pågældende undtagne oplysninger, jf. nr. 2, eller hvis det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold, jf. nr. 3. Det bemærkes i den forbindelse, at den enkelte myndighed vil skulle begrunde anvendelsen af § 34 i overensstemmelse med reglerne i forvaltningslovens §§ 22-24.

24.1. Det er i notatet vedrørende lovforslagets § 36 om behandling af anmodninger om aktindsigt m.v. anført, at det vil være vigtigt at få præciseret, at kravet til hurtig ekspedition af aktindsigt betyder, at aktindsigt i dokumenter f.eks. en rapport, der findes i færdig form, ikke skal vente til dokumentet er behandlet i myndighedens kommunikationsafdeling eller i et politisk organ.

24.2. Justitsministeriet skal bemærke, at det med lovforslagets § 36, stk. 2 – i overensstemmelse med en enig Offentlighedskommissions anbefalinger – foreslås, at vedkommende myndighed m.v. snarest afgør, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. En anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles inden syv arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvist ikke er muligt.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at behandlingen af en aktindsigtsanmodning ikke efter § 36, stk. 2, kan udskydes med henvisning til, at det dokument, der er anmodet om aktindsigt i, først skal behandles i myndighedens kommunikationsafdeling eller lignende. Dette gælder i øvrigt, uanset om dokumentet er i "færdig form" eller foreligger i udkastform. Det skal dog samtidig bemærkes, at et sådant dokument, hvis det ikke er afgivet til udenforstående, vil have karakter af en internt dokument, og der vil derfor kunne meddeles afslag på aktindsigt efter lovforslagets § 23, stk. 1, nr. 1.

Justitsministeriet finder på denne baggrund ikke grundlag for at præcisere det anførte i bemærkningerne til lovforslagets § 36, stk. 2.

25.1. I notatet er det vedrørende lovforslagets § 37-39 om klage over afgørelser om aktindsigt m.v. og over sagsbehandlingstiden anført, at der ikke findes et administrativt klageorgan i forhold til ministerier, og at Folketingets Ombudsmand her er eneste mulighed (for klage) bortset fra domstolene. Det anføres, at det derfor er afgørende, at Folketinget sikrer, at loven om Folketingets Ombudsmand får tilsvarende regler, og at Folketingets Ombudsmand får ressourcer til at sikre en hurtig og effektiv stillingtagen til klager over afslag på aktindsigt og langsommelighed i ministerier.

25.2. Justitsministeriet finder af principielle grunde ikke at burde kommentere de spørgsmål om Folketingets Ombudsmand, der er rejst i notatet, idet initiativer med hensyn til ændringer af lov om Folketingets Ombudsmand bør udgå fra Folketinget og ikke regeringen.

26. Notatet omtaler endvidere – som nævnt under pkt. 1 – nogle spørgsmål, som ikke vedrører det forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), som det foreliggende spørgsmål vedrører, men derimod forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen) (L 91). De pågældende spørgsmål behandles imidlertid nedenfor. I tilknytning hertil anføres Justitsministeriets kommentarer.

26.1.1. Det er i notatet om det foreslåede anvendelsesområde for forvaltningsloven anført, at i modsætning til forslaget til ny offentlighedslov er selskaber med offentlig ejerdominans og udliciterede afgørelsessager ikke omfattet af forslaget om ændringer i forvaltningsloven. Det er bl.a. anført, at der imidlertid er gode grunde til, at forsyningsvirksomheder

m.v., hvor det offentlige har ejerdominans, bliver omfattet af både offentlighedslov og forvaltningslov, og at hvis private virksomheder ikke bliver omfattet af retten til aktindsigt m.v. i afgørelsessager, vil borgernes retsstilling være væsentligt ringere ved udlicitering end ved behandling ved offentlige myndigheder.

26.1.2. Justitsministeriet skal hertil i det hele henviser til Justitsministeriets kommentarer i pkt. 3.2 i den kommenterede høringsoversigt til L 91, hvor der er anført følgende:

”Om baggrunden for, at Justitsministeriet har foreslået, at selskaber, hvor mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder – ligesom efter gældende ret – ikke skal være omfattet af forvaltningsloven (i modsætning til forslaget til offentlighedsloven) henvises der til lovforslagets pkt. 4.3.2.4. Her er det bl.a. er anført, at der i den forbindelse er lagt vægt på, dels at de pågældende selskaber ikke kan antages at træffe afgørelser i forvaltningslovens forstand, dels at hvis statslig, regional eller kommunal virksomhed overføres fra at blive udført som en del af forvaltningens opgaver til at blive udført på markedsvilkår i selskabsform, må det antages, at baggrunden for udskillelsen af opgaverne i en række tilfælde har været ønsket om at etablere en rent eller i hvert fald overvejende forretningsmæssig drift på markedsvilkår svarende til principperne for driften af privat erhvervsvirksomhed. Det anførte om, at sådanne selskaber ofte vil være dannet ved selskabsoverdragelse af offentligt ansatte ændrer ikke ved denne vurdering. Hertil kommer, at hvis sådanne selskaber på et område træffer afgørelser i forvaltningslovens forstand, og der konkret viser sig behov for, at forvaltningsloven i den forbindelse finder anvendelse, er der hjemmel i den foreslåede bestemmelse i forvaltningslovens § 1, stk. 3 (der viderefører den gældende bestemmelse i forvaltningslovens § 1, stk. 2) til administrativt at sætte forvaltningsloven i kraft for denne virksomhed. Hertil kommer endelig, at der i medfør af den foreslåede bestemmelse i offentlighedslovens § 5, stk. 1, vil være en almindelig adgang for offentligheden til indsigt i selskaber af den omhandlede karakter efter offentlighedslovens almindelige regler.

Særligt for så vidt angår spørgsmålet om at udvide forvaltningslovens anvendelsesområde til at omfatte forsyningsvirksomheder mv., hvor det offentlige har ejerdominans, bemærkes, at Offentlighedskommissionen overvejede spørgsmålet om, i hvilket omfang offentlighedslovens anvendelsesområde burde udvides, således at loven skulle gælde i forhold til væsentlige forsyningsopgaver mv. – f.eks. forsyning med elektricitet, vand, kloakering, renovation, postbefordring eller telekommunikation – når husstanden ikke har andre muligheder for kollektiv forsyning, jf. betænkningen side 313 f.

Kommissionen fandt imidlertid efter en samlet vurdering ikke grundlag for at stille forslag om en udvidelse af offentlighedslovens anvendelsesområde i forhold til de nævnte forsyningsopgaver mv. Kommissionen lagde i den forbindelse bl.a. vægt på forholdenes store forskellighed samt på, at der inden for de enkelte områder – på baggrund af forholdene inden for området – bør tages konkret stilling til, om offentlighedslovens regler bør finde anvendelse.

Justitsministeriet finder af de nævnte grunde, at forvaltningsloven heller ikke bør udvides til at omfatte forsyningsvirksomheder mv., uanset at det offentlige i det enkelte tilfælde måtte have ejerdominans.”

26.2.1. Det er desuden i notatet i forhold til retten til indsigt i interne faglige vurderinger efter forvaltningsloven peget på, at parter ret til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form ifølge lovforslagets § 14 b kun skal gælde, hvis det er almindelig praksis at indhente eksterne vurderinger ved forvaltningens behandling af den pågældende sagstype. Det er anført, at i langt de fleste forvaltningssager er det myndighedens egne ansatte, der foretager de faglige vurderinger, som er nødvendige for at træffe afgørelse i en sag, og at kriteriet derfor betyder, at parter – enkeltpersoner og virksomheder – kun i sjældne tilfælde vil få indsigt i den endelige faglige vurdering, der udgør grundlaget for afgørelsen. Det er anført, at denne begrænsning ikke er velbegrundet.

Det er desuden anført, at der med lovforslagets bemærkninger foretages en indsnævrende fortolkning af begrebet faglige vurderinger. På side 19, 1. spalte henvises til Offentlighedskommissionens bemærkninger om interne faglige præmisser ”som forvaltningsmyndigheden baserer forslaget m.v. på”. Det anføres, at der foretages en væsentlig indsnævring i 2. spalte, hvor det nævnes, at en vurdering af, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, ikke er en faglig vurdering, og at et eksempel om en arbejdsskadesag, der omtales i bemærkningerne side 20, 2. spalte illustrerer, at den indsnævrende definition får meget uheldige konsekvenser for borgernes retssikkerhed. Det anføres, at den afgørende faglige vurdering af, om der er tale om en arbejdsskade, i eksemplet bliver holdt helt uden for retten til aktindsigt, og at der er vigtigt, at definitionen bliver rettet op i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslaget, således at parter sikres ret til indsigt i de endelige faglige præmisser for myndighedsafgørelser inklusive juridiske vurderinger.

26.2.2. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at det med § 29, stk. 1, 1. pkt. i forslaget til offentlighedsloven (L 90) – ligesom i Offentlighedskommissionens lovudkast – som noget nyt foreslås, at der i dokumenter, som ellers er undtaget fra retten til aktindsigt, gælder en ret til indsigt i 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.

Som nævnt i pkt. 4.3.7.4.1 i de almindelige bemærkninger til L 91 har Offentlighedskommissionen som et særligt spørgsmål nævnt, at det er

kommissionens opfattelse, at der i forvaltningsloven bør indsættes en bestemmelse om, at oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der er indholdt i bl.a. interne dokumenter, som udgangspunkt skal meddeles efter forvaltningslovens regler om partsaktindsigt, hvis de nævnte oplysninger indgår i en afgørelsessag, hvor den, som anmoder om aktindsigt, er part. Formålet med en bestemmelse af den nævnte karakter vil efter kommissionens opfattelse være at sikre, at en part – ved at få adgang til de interne faglige vurderinger, der indgår i en sag – på behørig vis kan varetage sine interesser under sagen. Bestemmelsen vil således skulle indebære, at en part får samme adgang til faglige vurderinger – f.eks. lægefaglige vurderinger, der indgår i en forvaltningsmyndigheds sag – hvad enten sådanne vurderinger er udarbejdet af myndighedens egne fastansatte medarbejdere eller af eksterne konsulenter m.v., der ikke er knyttet til myndigheden ved et egentligt ansættelsesforhold.

Som nævnt i pkt. 4.3.7.4.2 i de almindelige bemærkninger til L 91 kan Justitsministeriet tilslutte sig det synspunkt, som må antages at ligge bag kommissionens opfattelse; nemlig at det kan forekomme uhensigtsmæssigt, at der f.eks. vil være adgang til aktindsigt i en faglig vurdering (f.eks. en lægelig vurdering eller ingeniørberegning), der indgår i en afgørelsessag, hvis vurderingen er foretaget af eksterne konsulenter m.v., der ikke er knyttet til myndigheden ved et egentligt ansættelsesforhold, men derimod ikke, hvis den samme vurdering er foretaget af myndighedens egne fastansatte medarbejdere (f.eks. interne lægekonsulenter eller ingeniører). Retten til aktindsigt vil således kunne bero på den tilfældige omstændighed, om forvaltningsmyndigheden ved behandlingen af en sag f.eks. vælger at bruge en intern eller en ekstern lægekonsulent eller ingeniør.

På denne baggrund er det ministeriets opfattelse, at såfremt det i en sagstype er almindelig praksis at anvende eksterne konsulenter til at foretage faglige vurderinger, der også i den samme type sag foretages af myndighedens egne (interne) fastansatte medarbejdere, skal der meddeles parten aktindsigt efter lovens almindelige regler i sådanne interne faglige vurderinger, når de foreligger i endelig form.

Justitsministeriet har derfor foreslået, at der i forvaltningslovens § 14 b indsættes en bestemmelse, der indebærer en sådan ret til aktindsigt, jf. § 1, nr. 4, i L 91. Ligesom § 29 i forslaget til offentlighedsloven (L 90) er der med § 14 b tale om et forslag, der vil indebære en udvidelse af ekstraheringspligten i forhold til gældende ret.

I forhold til det, som er anført i notatet om, at der i de almindelige bemærkninger til L 91, side 19, 2. spalte (pkt. 4.3.7.4.1) skulle være foretaget en væsentlig indsnævring af begrebet faglige vurderinger, idet det nævnes, at en vurdering af, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, ikke er en faglig vurdering, bemærkes, at det anførte sted i lovforslagets bemærkninger indeholder en henvisning til side 628 f. i Offentlighedskommissionens betænkning. Her er det (på side 629) bl.a. anført:

”En indstilling til f.eks. en minister om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, vil ikke være omfattet af retten til aktindsigt efter lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt., da en sådan indstilling ikke kan karakteriseres som en faglig vurdering i denne bestemmelses forstand.”

Det skal desuden bemærkes, at Offentlighedskommissionen ikke i betænkningen har forholdt sig særligt til, hvordan udtrykket ”faglig vurdering” skal afgrænses i forhold til partsaktindsigt efter forvaltningsloven (som kun gælder for afgørelsessager).

Der kan endvidere peges på, at Offentlighedskommissionens afgrænsning af udtrykket ”faglig vurdering” i forhold til kommissionens udkast til en ny offentlighedslov indebærer, at vurderingen af (og indstillingen om), hvilken løsning der bør vælges i en sag, ikke anses for en faglig vurdering (betænkningen side 629 og side 998) og det er Justitsministeriets opfattelse, at overvejelser og vurderinger i forbindelse med den konkrete subsumption i en afgørelsessag må ligestilles hermed.

Der er efter Justitsministeriets opfattelse derfor (heller) ikke på det omhandlede punkt uoverensstemmelse mellem den afgrænsning af udtrykket ”faglig vurdering”, som L 91 bygger på, og den afgrænsning, som Offentlighedskommissionen har foretaget af udtrykket i relation til en ny offentlighedslov.

26.3.1. Om undtagelse af oplysninger efter forvaltningsloven og retsplejeloven af hensyn til statens sikkerhed og tavshedspligt efter forvaltningsloven af hensyn til statens sikkerhed er det i notatet anført, at lovforslaget betyder, at afslag på aktindsigt efter både forslaget til forvaltningslovens § 15 og forslaget til retsplejelov kan meddeles af hensyn til statens sikkerhed uden konkret vurdering, og at kravet om konkret vurdering tilsyneladende også er udgået af forslaget til ændring af tavshedspligten af hensyn til statens sikkerhed jf. forslag til ændring af forvalt-

ningsloven § 27. Det er anført, at lovforslagets bemærkninger til de enkelte bestemmelser ikke giver pejlemærker for, hvilke oplysningstyper der kan hemmeligholdes af hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar. Det er bl.a. anført, at hensynet til offentlighed må indgå ved vurderingen af undtagelser fra aktindsigt og tavshedspligt, og at Offentlighedskommissionen på side 709 i betænkningen peger på, at der på området – f.eks. i forhold til forsvarets arbejde – er væsentlige hensyn, der taler for offentlighed (betænkningen side 709). Det er anført, at der er grund til at understrege, at tidspunktet for videregivelse af oplysninger har betydning, og at hensynet til offentlighed som udgangspunkt vil have større vægt end beskyttelseshensynet ved oplysninger om konsekvenser af militære operationer, der er afsluttet.

Det er desuden i notatet anført, at tavshedspligt begrænser ytringsfriheden, og at den foreslåede ændring i forvaltningslovens § 27 kan være på kant med informations- og ytringsfriheden ifølge Den Europæiske Menneskeretskonvention artikel 10, hvorefter indgreb i informations- og ytringsfriheden ikke kan foretages alene på baggrund af en abstrakt risikovurdering, men skal bygge på en konkret vurdering af nødvendighed i et demokratisk samfund.

26.3.2. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at forslaget til forvaltningslovens § 15 som nævnt i bemærkningerne til bestemmelsen skal ses i lyset af den ændrede beskrivelse af, hvornår retten til aktindsigt kan begrænses af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar i § 31 i forslaget til offentlighedsloven (og § 31 i Offentlighedskommissionens lovudkast). Der henvises om denne bestemmelse i forslaget til offentlighedsloven til pkt. 20.2 ovenfor.

Spørgsmålet om forholdet mellem forslaget til forvaltningslovens § 27, stk. 2, 1. pkt., om tavshedspligt, når det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed og rigets forsvar og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 om informations- og ytringsfrihed, er omtalt i pkt. 12 i den kommenterede høringsoversigt til L 91. Det fremgår det pågældende sted, at der som anført i bemærkningerne til bestemmelsen med de foreslåede ændringer i forvaltningslovens § 27 ikke tilsigtes en ændring i forhold til kredsen af oplysninger, som er omfattet af tavshedspligt. Der er i forhold til tavshedspligt, når det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed og rigets forsvar, i den kommenterede høringsoversigt endvidere nærmere anført følgende:

”Det er i den gældende forvaltningslovs § 27, stk. 1, nr. 1, anført, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, når det er nødvendigt at hemmeligholde en oplysning for at varetage væsentlige hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar. Det er i betænkningens kapitel 18, pkt. 4.1.2.1 (side 737) anført, at der ikke er nogen realitetsforskel med hensyn til anvendelsesområdet for denne bestemmelse og bestemmelsen i den gældende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, der er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

I forslaget til forvaltningslovens § 27, stk. 2, 1. pkt., foreslås der den sproglige ændring i forhold til den nævnte gældende forvaltningslovs § 27, stk. 1, nr. 1, at det fastsættes, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, når det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Med denne ændring svarer bestemmelsen i forslaget til forvaltningslovens § 27, stk. 2, 1. pkt., formuleringsmæssigt til forslaget til offentlighedslovens § 31. Dette er i overensstemmelse med Offentlighedskommissionens anbefaling.

Som nævnt i bemærkningerne til forslaget til offentlighedslovens § 31 viderefører den pågældende bestemmelse den gældende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 1, idet det dog er præciseret, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, der er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Det er således præciseret, at kravet efter den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, om, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering påvises en nærliggende risiko for, at statens sikkerhed mv. vil lide skade af betydning, ikke finder anvendelse i forhold til oplysninger, der er omfattet af bestemmelsen. Det er desuden i bemærkningerne til § 31 anført, at udtrykket ”væsentlig betydning”, skal forstås i overensstemmelse med den tavshedspligt, som gælder i forhold til oplysninger, der skal hemmeligholdes for at varetage væsentlige hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar.

Som det fremgår, tilsigter forslaget til forvaltningslovens § 27, stk. 2, 1. pkt., alene – i overensstemmelse med Offentlighedskommissionens anbefaling – at skabe formuleringsmæssig parallelitet til forslaget til offentlighedslovens § 31. Der sker således alene med bestemmelsen en videreførelse, herunder en præcisering, af gældende ret, og der sker i øvrigt ikke nogen ændring i forholdet mellem de pågældende bestemmelser i forvaltningsloven og offentlighedsloven.

På den anførte baggrund giver den foreslåede bestemmelse i forvaltningslovens § 27, stk. 2, 1. pkt., om tavshedspligt, når det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed og rigets forsvar, efter Justitsministeriets opfattelse ikke anledning til at overveje forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10.”

26.4.1. I notatet er det om retten til aktindsigt i en del af et dokument efter forslaget til forvaltningslovens § 15 c anført, at der i lovforslaget til bestemmelsen er lavet en tilføjelse, som vil give forvaltningsmyndigheder ret til at begrænse retten til aktindsigt med henvisning til ”prisgivelse af hensyn”, ”vildledende information”, eller at aktindsigt i oplysninger ”ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningshold”. Det er an-

ført, at disse begrænsninger er betænkelige for borgernes retssikkerhed, fordi offentlige myndigheder dermed kan hindre indsigt med henvisning til, at borgerne og virksomheder ikke kan forstå indholdet. Det er mest betryggende, at borgere og virksomheder selv foretager denne vurdering.

26.4.2. Justitsministeriet skal hertil henvise til pkt. 8.1 i den kommenterede høringsoversigt til L 91, hvor der er anført følgende:

”For så vidt angår udkastet til forvaltningslovens § 15 c (om delvis aktindsigt) skal Justitsministeriet bemærke, at bestemmelsen svarer til § 34 i udkastet til offentlighedsloven. Justitsministeriet har præciseret dette i bemærkningerne til bestemmelsen.

Bestemmelsen i § 15 c fastsætter, at såfremt de hensyn, der er nævnt i §§ 15-15 b, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der meddeles parten aktindsigt i dokumentets øvrige indhold (delvis aktindsigt). Dette svarer med enkelte sproglige ændringer til den gældende bestemmelse i forvaltningslovens § 15, stk. 2. Som noget nyt er det udtrykkeligt anført i bestemmelsen, at der ikke skal meddeles delvist aktindsigt, hvis det vil medføre en prisgivelse af det eller de hensyn, der er nævnt i §§ 15-15 b, jf. § 15, nr. 1, hvis det vil indebære, at der gives en klart vildledende information, jf. nr. 2, eller hvis det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold, jf. nr. 3.

Justitsministeriet skal i den forbindelse bemærke, det beror på en misforståelse, når høringsparter antager, at retten til aktindsigt kan begrænses, fordi en myndighed i et dokument har formuleret sig uforståeligt eller uden sammenhæng mv. Bestemmelserne i forslaget til forvaltningslovens § 15 c, nr. 1-3, skal derimod ses som dels en kodificering, dels en præcisering af gældende ret. Der henvises i den forbindelse til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), side 335, hvor det anføres, at i tilfælde, hvor større dele af en sags dokumenter undtages fra aktindsigt, ”vil de dokumenter eller dele heraf, der bliver tilbage, i visse tilfælde kun give et begrænset og tilfældigt grundlag for at bedømme sagen. Dette forhold kan imidlertid ikke i sig selv anses som en tilstrækkelig begrundelse for at undtage hele dokumentet eller samtlige sagens dokumenter fra aktindsigt [...]. Forholdet vil kun kunne begrunde afslag på delvis aktindsigt i de tilfælde, hvor den delvise aktindsigt medfører en ’prisgivelse af det eller de forhold, som der er hjemmel til at hemmeligholde’ og formentligt herudover i de tilfælde, hvor den indebærer en klart vildledende information.”

Bestemmelsen i forslaget til forvaltningslovens § 15 c, nr. 1, indebærer på denne baggrund alene en kodificering af, at hvor aktindsigt i en del af et dokument er undtaget under henvisning til de hensyn, der er omtalt i forslaget til forvaltningslovens §§ 15-15 b, gælder bestemmelsen om delvis aktindsigt ikke, hvis selvsamme hensyn derved ville blive prisløst.

Bestemmelserne i forslaget til forvaltningslovens § 15 c, nr. 2-3, indebærer på den anførte baggrund en præcisering af, at delvis aktindsigt kan undlades i tilfælde, hvor et dokument, som der undtages oplysninger fra efter §§ 15-15 b, når dokumentet læses uden de pågældende undtagne oplysninger giver en klart vildledende information, jf. nr. 2, eller hvor det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold, jf. nr. 3.

Det bemærkes i den forbindelse, at det efter Justitsministeriet opfattelse bør være den myndighed, som overvejer at meddele delvis aktindsigt i et dokument, som skal vurdere, om de hensyn, der er omtalt i § 15 c, nr. 1-3, bør føre til, at der ikke meddeles aktindsigt. Myndigheden vil i den forbindelse skulle anføre en begrundelse herfor i overensstemmelse med reglerne i forvaltningslovens §§ 22-24.

Det bemærkes endeligt, at de præciseringer af gældende ret, der er indsat i forslaget til forvaltningslovens § 15 c, nr. 1-3, og – som noget nyt i forhold til Offentlighedskommissionens lovudkast – også i forslaget til offentlighedslovens § 34, nr. 1-3, i Offentlighedskommissionens betænkning er beskrevet som gældende ret for så vidt angår spørgsmålet om at undlade at meddele delvis aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. side 656 f., side 727 og side 1013. Justitsministeriet har imidlertid fundet, at hensynet til, at gældende ret så vidt muligt fremgår direkte af lovteksten, taler for at indsætte de omhandlede undtagelsesbestemmelser i loven.”

Om de tilsvarende bestemmelser i forslaget til offentlighedslovens § 34, nr. 1-3, henvises i øvrigt til pkt. 23.2 ovenfor.

26.5.1. I notatet er det endelig om L 91 anført, at der i forslaget til ændringer af retsplejeloven ikke er medtaget en bestemmelse om ret til indsigt ud fra temaangivelse. Det er anført, at dette ville være et væsentligt fremskridt, og at den digitale udvikling ved domstolene giver muligheder ligesom i den offentlige forvaltning.

26.5.2. Justitsministeriet skal hertil henvise til pkt. 4 i den kommenterede høringsoversigt til L 91, hvor der er anført følgende:

”Offentlighed i retsplejen er en grundlæggende værdi i et demokratisk samfund, og det er af væsentlig betydning i et moderne rets- og informationsfund, at der er en meget vid offentlighed i retsplejen. En høj grad af åbenhed og indsigt for borgerne og pressen med domstolens arbejde er en forudsætning for offentlighedens tillid til og kontrol med retsvæsenet.

På denne baggrund er de gældende regler om offentlighed i retsplejen på en række punkter mere vidtgående end reglerne om offentlighed i forvaltningen. Navnlig giver reglerne mulighed for som udgangspunkt at overvære retsmøder i straffesager og at få udleveret kopi af domme i straffesager, uden at tiltaltes identitet er anonymiseret (medmindre tiltalte er under 18 år). Endvidere offentliggøres der løbende retslistes på internettet med oplysning bl.a. om, hvilke straffesager der skal behandles ved den pågældende domstol i de kommende uger.

De gældende regler giver således meget vide muligheder for, at den borger eller journalist, der løbende holder sig orienteret ved hjælp af retslisterne, kan få udleveret detaljerede oplysninger om strafbare forhold, som navngivne borgere dømmes for.

Som der nærmere er redegjort for i pkt. 5.6 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er modstykket til denne meget vide adgang til offentlig indsigt i enkeltpersoners rent private forhold, at det såkaldte identifikationskrav ved ansøgning om aktindsigt i bl.a. domme er udformet på den måde,

at den aktindsigtssøgende skal have et vist forhåndskendskab til sagen for at kunne få aktindsigt. Formålet hermed er bl.a. at modvirke, at en borger eller journalist ved at få aktindsigt i domme vedrørende et bestemt tema – eksempelvis domme om voldtægt i en given periode – kan skaffe sig oplysninger om, hvem der er dømt for et nærmere angivet strafbart forhold – eksempelvis voldtægt – i en given periode.

Det gældende identifikationskrav ved aktindsigt i retsplejen har således en væsentlig yderligere begrundelse ud over de ressourcehensyn, der navnlig begrunder det tilsvarende hidtidige identifikationskrav i forbindelse med offentlighed i forvaltningen. Som anført i lovforslagets bemærkninger bør identifikationskravet i retsplejelovens § 41 e på denne baggrund ikke ændres i lyset af forslaget til offentlighedslov, da en sådan ændring af identifikationskravet ville være i modstrid med de hensyn, som retsplejelovens regler om aktindsigt bygger på.

Med hensyn til anonymisering bemærkes, at det i forhold til de gældende regler som nævnt er forudsat, at der ved meddelelse af aktindsigt i en strafdom som udgangspunkt ikke skal ske anonymisering af tiltaltes identitet (medmindre tiltalte er under 18 år). Efter Justitsministeriets opfattelse ville det indebære en ubegrundet indskrænkning af adgangen til offentlighed i retsplejen at ændre denne forudsætning, således at der fremover skulle ske anonymisering i videre omfang end i dag.

Endvidere bemærkes, at der ikke er noget til hinder for, at en domstol som meroffentlighed giver en journalist aktindsigt i anonymiserede domme, der angår et bestemt tema. Dette svarer også til, hvad der gælder for så vidt angår offentlighed i forvaltningen, hvorved særligt bemærkes, at den foreslåede nye adgang til aktindsigt i forvaltningen vedrørende et bestemt tema ikke indebærer en almindelig pligt for forvaltningen til at anonymisere dokumenter med henblik på at give mulighed for aktindsigt i oplysninger, der ellers på grund af fortrolighed ville skulle undtages fra aktindsigt. En anmodning om, at der gennemføres en anonymisering med henblik på at kunne give aktindsigt i oplysninger, der ellers ville være undtaget fra aktindsigt, vil således fortsat også ved aktindsigt i forvaltningen skulle behandles efter principper om meroffentlighed.”

På denne baggrund finder Justitsministeriet fortsat, at identifikationskravet i retsplejelovens § 41 e ikke bør ændres i lyset af forslaget til offentlighedsloven. En sådan ændring af identifikationskravet ville være i modstrid med de hensyn, som retsplejelovens regler om aktindsigt bygger på.

27.1. I notatet anføres – som nævnt under pkt. 1 – enkelte betragtninger vedrørende forslag til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om aktindsigt m.v. (konsekvensændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen og af ændringer i forvaltningsloven og retsplejeloven) (L 92). Det er således anført, at Offentlighedskommissionen i betænkningen (side 896 f.) opfordrer til, at der gennemføres en nærmere vurdering af, hvorvidt de særlige undtagelser i anden lovgivning skal opretholdes, og at bemærkninger til L 92 ikke tyder på, at regeringen har tænkt sig at tage et sådant initiativ. Det er anført, at det er vigtigt, at Folketinget opfordrer

til en sådan gennemgang både for at opnå regelforenkling og for at sikre, at der ikke er fastsat flere begrænsninger for åbenhed end nødvendigt.

27.2. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at formålet med L 92 som nævnt i pkt. 1 i det pågældende lovforslags almindelige bemærkninger er at foretage de fornødne konsekvensændringer i bestemmelser i anden lovgivning, som indeholder henvisninger til dels bestemmelser i lov om offentlighed i forvaltningen, som foreslås ophævet og eventuelt videreført under ændrede paragrafnumre i den nye offentlighedslov, jf. L 90, dels bestemmelser om aktindsigt m.v. i forvaltningsloven og retsplejeloven, som foreslås ændret med L 91. Sigtet med konsekvensændringerne er – ud over de ændringer, der følger af L 90 og L 91 – at videreføre den retstilstand, som følger af de pågældende bestemmelser i anden lovgivning, efter at forslaget til den nye offentlighedslov og følgelovforslaget er trådt i kraft.

Justitsministeriet skal imidlertid bemærke, at Offentlighedskommissionen – som anført i pkt. 3.1 i de almindelige bemærkninger til L 91 – i betænkningens kapitel 26, pkt. 3 (side 894 f.), har peget på, at der i særlovgivningen er fastsat en del (særlige) undtagelsesbestemmelser til offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt. Det anføres, at da de omhandlede undtagelsesbestemmelser er begrundet i særlige hensyn – og kommissionen ikke er i besiddelse af den nødvendige sagkundskab til at vurdere, om disse hensyn i tilstrækkelig grad begrunder en undtagelse fra retten til aktindsigt – har kommissionen ikke anset det for sin opgave at tage stilling til, i hvilket omfang de særlige undtagelsesbestemmelser skal ophæves eller eventuelt ændres. Bl.a. i lyset af, at kommissionen har identificeret et betydeligt antal (særlige) undtagelsesbestemmelser til offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt, og at der synes at være en tendens til i stadigt stigende omfang at indsætte sådanne bestemmelser i (sær)lovgivningen, samt under hensyn til principperne bag offentlighedsloven, anbefaler kommissionen imidlertid, at de enkelte forvaltningsmyndigheder foretager en nærmere vurdering af, i hvilket omfang de gældende særlige undtagelsesbestemmelser til offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt skal opretholdes.

I pkt. 3.2 i de almindelige bemærkninger til L 91 er det anført, at Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens anbefaling om, at de enkelte forvaltningsmyndigheder – i lyset af den gennemførte nye offentlighedslov – foretager en nærmere vurdering af, i hvilket omfang de gældende særlige undtagelsesbestemmelser til offentlighedslovens al-

mindelige regler om aktindsigt skal opretholdes. På den baggrund er der ikke med L 91 (eller L 92) lagt op til en ændring af bestemmelser af denne karakter.

Spørgsmål nr. 6: Ministeren bedes kommentere notatet af 3. december 2010 fra Åbenhedstinget "Knaster før Folketingets behandling af ny offentlighedslov", jf. L 90 bilag 4."

1. Netværket Åbenhedstinget har sendt et notat af 3. december 2010 med titlen "Knaster før Folketingets behandling af ny offentlighedslov" til Folketingets Retsudvalg (herefter omtalt som notatet). Det fremgår, at notatet er udarbejdet i forbindelse med, at Åbenhedstinget har afholdt en konference på Christiansborg den 6. december 2010. Notatet indeholder en række konkrete spørgsmål i forhold til enkelte dele af forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) (L 90). Notatet omtaler endvidere nogle spørgsmål vedrørende forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (ændringer i lysset af lov om offentlighed i forvaltningen) (L 91).

De spørgsmål, der er omtalt i notatet, er også omtalt i det notat af 10. december 2010, som Netværket Åbenhedstinget ligeledes har sendt til Folketingets Retsudvalg, og som er omtalt i spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

2. Det er i notatet bl.a. anført, at forslaget til en ny offentlighedslov ikke gælder for domstolene, Folketinget og organer knyttet til Folketinget.

Justitsministeriet skal herom henvise til pkt. 2.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

3. Det er i notatet anført, at Offentlighedskommissionens betænkning indeholder forslag om, at selskaber med offentlig ejerdominans og afgangssager, der er overdraget til private, skal være omfattet af offentlighedsloven, jf. §§ 4-5 i kommissionens lovudkast, og at Justitsministeriet foreslår til ændringer af forvaltningsloven, jf. forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (ændringer i lysset af lov om offentlighed i forvaltningen) (L 91) ikke indeholder sådanne ændringer. Der er særligt peget på, at det er væsentligt, at forsyningsvirksomheder m.v., hvor det offentlige har ejerdominans, bliver omfattet af både offentlighedslov og forvaltningslov, og at hvis private virksomheder ikke bliver

omfattet af retten til aktindsigt m.v. i afgørelsessager, vil borgernes retsstilling kunne forringes ved udlicitering.

Justitsministeriet skal om de anførte spørgsmål henvise til pkt. 26.1.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

4. I notatet er anført, at det er vigtigt at få præciseret, at ministres særlige rådgivere, som er ansatte i ministerierne, er omfattet af offentlighedsloven.

Justitsministeriet skal herom henvise til pkt. 7.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

5. Det er i notatet anført, at det er vigtigt at få præciseret, at myndigheder, der benytter private konsulentfirmaer til udførelse af undersøgelser og analyser, som skal indgå i grundlaget for en politisk beslutning, skal sikre, at datagrundlag indsendes til myndigheden, idet dette er afgørende for kvalitetskontrollen og for tilliden til udredninger og rådgivning fra konsulentfirmaer m.v.

Justitsministeriet skal i den forbindelse henvise til pkt. 6.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

6. I notatet er det desuden anført, at det er vigtigt, at Folketinget præciserer, at de særlige regler for indtægtsdækket virksomhed ikke giver grundlag for, at offentlige myndigheder bruger gebyrer for aktindsigt og dataudtræk til at dække omkostninger ved det offentliges basisvirksomhed.

Justitsministeriet skal herom henvise til sidste afsnit i pkt. 8.2.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

7. Det er i notatet desuden anført, at det er vigtigt, at Offentlighedskommissionens anbefalinger vedrørende et forsøg med åbne postlister bliver fulgt, og at det vil være nyttigt at inddrage erfaringerne fra de kommuner, der er længst fremme og fra den nye norske model for offentlig adgang til aktlister i den statslige forvaltning.

Justitsministeriet skal i den forbindelse henvise til pkt. 12.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

8. Det er endvidere i notatet vedrørende § 22 i forslaget til en ny offentlighedslov anført, at en generel undtagelse for kalendere vil være et stort indgreb i den almindelige åbenhed om den offentlige forvaltnings aktiviteter. Desuden foreslås det i notatet, at der – som anbefalet af Offentlighedskommissionens mindretal – sker en lovfæstelse af kravet til ministres aktive information.

Justitsministeriet skal herom henvise til pkt. 13.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

9. I notatet er det anført, at lovforslagets § 27, nr. 2, rummer en opsigtsvækkende ny undtagelse for dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, og at en sådan undtagelse vil betyde en markant svækkelse i den demokratiske kontrol med grundlaget for politiske beslutninger om lovgivning og implementering af lovgivning.

Justitsministeriet skal om dette spørgsmål henvise til pkt. 16.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

10. Derudover er det i notatet bl.a. anført, at § 24 i forslaget til en ny offentlighedslov om undtagelse af visse dokumenter til brug for ministerbetjening fra retten til aktindsigt, må vurderes i sammenhæng med retten til indsigt i sagens faktiske grundlag (§ 28) og undtagelsen for de faglige vurderinger i endelig form, der indgår i grundlaget for ministerbeslutninger m.v. (§ 29).

Justitsministeriet skal vedrørende det anførte henvise til pkt. 14.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

11. Det er i notatet desuden anført, at det er vigtigt, at undtagelser for interne dokumenter m.v. ikke kan bruges til at skjule oplysninger om en sags faktiske forhold, og at med bemærkningerne til forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen) (L 91) er retten til indsigt i sagens faktiske grundlag stærkt indsnævret, så den kun omfatter objektivt konstaterbare fakta. Det er desuden anført, at parters ret til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form (ifølge forslaget til forvaltningslovens § 14 b) kun skal gælde, hvis det er almindelig praksis at indhente eksterne vurderinger ved forvaltningens behandling af den pågældende sagstype.

Justitsministeriet skal om disse spørgsmål henvise til pkt. 26.2.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

12. Derudover er det i notatet om § 31 i forslaget til en ny offentlighedslov (og forslagene til § 15 og § 27 i forvaltningsloven om henholdsvis aktindsigt og tavshedspligt, jf. L 91) anført, at undtagelse af oplysninger om statens sikkerhed eller rigets forsvar ikke kræver en konkret vurdering. Det er anført, at bemærkningerne til L 91 ikke indeholder tilkendegivelser, der peger på behov for offentlighed, men at Offentlighedskommissionen derimod peger på, at der på området – f.eks. i forhold til forsvarets arbejde – er væsentlige hensyn, der taler for offentlighed (betænkningen side 709). Det er desuden anført, at det er vigtigt, at Folketinget klargør, at de omtalte bestemmelser ikke må misbruges til at skjule oplysninger om brud på menneskerettigheder, korruption, administrative fejl eller oplysninger, der er pinlige for offentlige myndigheder. Det er endvidere anført, at det også er vigtigt at få præciseret, at hensynet til offentlighed har større vægt end beskyttelseshensynet ved oplysninger om konsekvenser af militære operationer, der er afsluttet. Desuden er der rejst spørgsmål om retten til aktindsigt i åbningskrivelser fra EU-Kommissionen.

Justitsministeriet skal om disse spørgsmål henvise til pkt. 20.2, pkt. 21.2 og pkt. 26.3.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

13. Det er endelig i notatet anført, at der ikke findes ikke et administrativt klageorgan i forhold til ministerier, og at Folketingets Ombudsmand her er eneste mulighed (for klage) bortset fra domstolene. Det anføres, at det derfor er afgørende, at Folketinget sikrer, at loven om Folketingets Ombudsmand får tilsvarende regler, og at Folketingets Ombudsmand får ressourcer til at sikre en hurtig og effektiv stillingtagen til klager over afslag på aktindsigt og langsommelighed i ministerier.

Justitsministeriet skal herom henvise til pkt. 25.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

Spørgsmål nr. 7: "Ministeren bedes kommentere de to artikler i Information den 16. december 2010: "Står der 26-5 til åbenhed?", og "Ni bestemmelser gør indsigt sværere" med en gennemgang af hver eneste ændring, herunder om det er en forbedring eller forringelse og om ministeren er enig/uenig i det faktuelle indhold for hvert punkt."

1. I artiklen i Information fra den 16. december 2010 "*Står der 26-5 til åbenheden?*" anføres det bl.a., at der ikke – som anført i bemærkningerne til forslaget til den nye offentlighedslov – er tale om 26 elementer i lovforslaget, der kan siges at udbygge offentlighedsprincippet, og fem elementer, som kan siges at begrænse dette princip. Endvidere anføres det, at såfremt man udelukkende ser på spørgsmålet om borgernes adgang til aktindsigt, rummer lovforslaget alene fem udvidelser – der endda må karakteriseres som mindre – og ni indskrænkninger samt endelig 21 bestemmelser, der intet konkret ændrer af betydning.

Artiklen indeholder i øvrigt en kort omtalte af hvert af de 26 elementer i lovforslaget, om hvilke det i pkt. 2.3.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger er anført, at de efter Justitsministeriets opfattelse ud fra en generel betragtning kan siges at udbygge den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning. Det gøres i artiklen gældende, at en række af de pågældende elementer ikke eller kun i begrænset omfang indebærer udvidelser i retten til aktindsigt i forhold til gældende ret.

2. For så vidt angår det generelle spørgsmål om, hvorvidt lovforslaget indebærer 26 "udvidelser" og fem "indskrænkninger", skal Justitsministeriet bemærke, at de 26 elementer, der er nævnt i pkt. 2.3.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, ikke i lovforslaget alle beskrives som elementer, der indebærer en udvidelse i forhold til, hvilke dokumenter og oplysninger der vil være adgang til aktindsigt i.

Det anføres derimod i lovforslagets bemærkninger, at de pågældende elementer "fra en generel betragtning kan siges at udbygge den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning". Dette svarer til den beskrivelse, som en enig offentlighedskommission gav i kommissionens betænkning af de samme 26 elementer, jf. betænkningens side 28 ff.

Om de enkelte elementer henvises til pkt. 2.3.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger og bemærkningerne til de bestemmelser, som er omtalt dér. Det er fortsat Justitsministeriets opfattelse, at alle de omhandlede 26 elementer ud fra en generel betragtning kan siges at udbygge den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning

3. I artiklen "*Ni bestemmelser gør indsigt sværere*", som ligeledes er bragt den 16. december 2010 i Information, anføres det, at følgende (fire) yderligere elementer – end de fem elementer, som er nævnt i pkt. 2.3.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger – skulle gøre indsigt i den offentlige forvaltning sværere i forhold til den gældende offentlighedslov:

- a) At embedsmændenes såkaldt formløse e-mails ikke længere skal betragtes som dokumenter og derfor kan slettes.
- b) At der ikke er adgang til såkaldte ad-hoc myndigheders papirer, fordi de dokumenter, der udveksles indenfor en sådan myndighed, betragtes som interne, og at disse dokumenter derfor ikke må udveksles med andre myndigheder, hvilket der imidlertid åbnes op for med lovforslaget.
- c) At muligheden for efter lovforslagets § 5, stk. 2, til at undtage nærmere angivne institutioner mv., der træffer afgørelse på det offentlige vegne, reelt indebærer en indskrænkning i retten til aktindsigt i forhold til den ordning, der følger af § 43, stk. 2, i den sociale retssikkerhedslov.
- d) At der i lovforslagets § 9, stk. 2, nr. 1, gives mulighed for, at en myndighed – uanset at det nye identifikationskrav er opfyldt (te-makravet) – kan undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, hvis det vil udgøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Om de nævnte fire spørgsmål bemærkes følgende:

Ad a): Efter lovforslaget kan enhver forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, jf. § 7, stk. 1. Retten til aktindsigt omfatter i henhold til lovforslagets § 7, stk. 2, nr. 1, med de i loven fastsatte undtagelser alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag.

Der er om lovens dokumentbegreb bl.a. anført følgende i bemærkningerne til lovforslagets § 7:

"Lovens dokumentbegreb er i lighed med, hvad der følger af gældende ret, teknologineutralt. Materiale, der lagres på nye informationsbærere eller i nye former, er derfor omfattet af dokumentbegrebet, i det omfang det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter og

aktstykker. Det afgørende for, om noget bestemt materiale er omfattet af lovens dokumentbegreb, er således, om det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter, og om det har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed mv.

Det anførte indebærer, at formløse noteringer, som en offentligt ansat nedfælder på f.eks. gule "post-it"-etiketter og lignende løse lapper – f.eks. under en sags behandling, under en telefonsamtale eller under et møde – ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Endvidere kan sms-beskeder og e-mails have en sådan "formløs" karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Om det er tilfældet vil bero på en konkret vurdering af indholdet og karakteren af den enkelte sms-besked eller e-mail sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag, som sms-beskeden eller e-mailen vedrører, jf. også betænkningens kapitel 11, pkt. 11.1.2 (side 336 ff.)."

Der er på det sted i Offentlighedskommissionens betænkning, der er henvist til i de citerede bemærkninger, anført bl.a. følgende:

"[Det er kommissionens opfattelse], at formløse noteringer, som en offentligt ansat nedfælder på gule "post-it"-etiketter og lignende løse lapper – f.eks. i forbindelse med en sags behandling eller under en telefonsamtale – ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Dette beror på, at sådanne lapper mv. ikke fra en almindelig betragtning kan sidestilles med egentlige dokumenter og aktstykker, og de bliver kommissionen bekendt da heller ikke i praksis bevaret eller journaliseret.

[...]

Det er [...] kommissionens opfattelse, at e-mail og sms-beskeder er omfattet af lovens dokumentbegreb, hvis den enkelte e-mail eller sms-besked indeholder oplysninger om faglige vurderinger eller oplysninger om en sags faktiske grundlag. I de tilfælde, hvor der – efter lovudkastets § 13 eller en ulovbestemt retsgrundsætning, jf. nærmere kapitel 13 – gælder en notatpligt i forhold til den pågældende sms-besked eller e-mail, må sms-beskeden eller e-mailen også anses for omfattet af dokumentbegrebet. Det vil således bl.a. være tilfældet, hvis sms-beskeden eller e-mailen må karakteriseres som et væsentligt sagsekspeditionsskridt, f.eks. ved at myndigheden med en sms-besked meddeler borgeren en afgørelse i en sag.

Det er dog kommissionens opfattelse, at sms-beskeder og e-mail [...] kan have en sådan "formløs" karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Om det er tilfældet vil bero på en konkret vurdering af indholdet og karakteren af den enkelte sms-besked eller e-mail sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag, som sms-beskeden eller e-mailen vedrører."

Som det fremgår, er lovforslagets dokumentbegreb teknologineutralt. Det følger heraf, at spørgsmålet om, hvorvidt en e-mail er omfattet af lovens dokumentbegreb, skal afgøres efter de samme kriterier som gælder for andet materiale. Dette svarer efter Justitsministeriets opfattelse til, hvad der også i dag følger af gældende ret.

Ad b): Tværministerielle arbejdsgrupper og lignende ad hoc-myndigheder betragtes efter gældende ret som selvstændige forvaltningsmyndigheder med den konsekvens, at brevveksling mellem arbejdsgruppens medlemmer efter offentlighedsloven betragtes som interne dokumenter, mens brevveksling mellem arbejdsgruppen og udenforstående, herunder de myndigheder, som arbejdsgruppens medlemmer repræsenterer, vil være ekstern og derfor som udgangspunkt ikke vil kunne undtages fra aktindsigt, jf. Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, side 524 ff. og særligt vedrørende afgivelse side 576.

Der ændres med lovforslaget ikke ved ordningen med tværministerielle arbejdsgrupper og lignende ad hoc-myndigheder.

Med lovforslagets § 24, stk. 1 nr. 1, foreslås dog, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. I bemærkningerne til § 24 er det anført, at udtrykket "et ministeriums departement" foruden de enkelte ministerielle departementer også omfatter såkaldte tværministerielle embedsfolksarbejdsgrupper, som udelukkende består af embedsfolk, og som i lyset af bl.a. ombudsmandens praksis betragtes som selvstændige myndigheder. De interne dokumenter, som en sådan embedsfolksarbejdsgruppe udveksler med ministerier – herunder de ministerier, der ikke har udpeget medlemmer til arbejdsgruppen – vil således kunne være omfattet af § 24, stk. 1, nr. 1, og vil således uanset udvekslingen betragtes som interne. Dette svarer til det, som er anført af en enig Offentlighedskommission i bemærkningerne til § 24 i kommissionens lovudkast, jf. betænkningens side 979.

Ad c): Med lovforslagets § 5, stk. 1, foreslås det, at offentlighedsloven – bortset fra bestemmelserne i lovforslagets §§ 11-12 og §§ 15-17 – skal finde anvendelse på selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger m.v., i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens, en regions eller en kommunes vegne.

I lovforslagets § 5, stk. 2, er det i tilknytning hertil fastsat, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at loven ikke skal finde anvendelse på nærmere angivne selska-

ber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger m.v. omfattet af stk. 1.

Det fremgår af den sociale retssikkerhedslovs § 43, stk. 2, at når en myndighed overlader opgaver efter sociallovgivningen til andre end offentlige myndigheder, er disse omfattet af reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven i forhold til den opgave, der udføres.

Adgangen til efter lovforslagets § 5, stk. 2, at bestemme, at offentlighedsloven ikke skal finde anvendelse på nærmere angivne selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger m.v., knytter sig til selskaber mv., der er omfattet af lovforslagets § 5, stk. 1.

Bestemmelsen i lovforslagets § 5, stk. 2, kan derfor ikke anvendes til at undtage private organer, som i henhold til den sociale retssikkerhedslovs § 43, stk. 2, er omfattet af offentlighedsloven.

Ad d): Identifikationskravet efter den gældende offentlighedslovs § 4, stk. 3, indebærer, at det kan kræves, at en begæring om aktindsigt både indeholder de oplysninger, der er nødvendige for, at myndigheden kan finde frem til den sag eller det dokument, der ønskes aktindsigt i (det objektive identifikationskrav), og at den aktindsigtssøgende har et vist forhåndskendskab til den sag eller det dokument, der anmodes om aktindsigt i (det subjektive identifikationskrav). Bestemmelsen giver således ikke adgang til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er journaliseret i en bestemt periode. Bag det gældende krav om identifikation ligger overordnet set hensynet til forvaltningsmyndighedernes ressourceforbrug, jf. Offentlighedskommissionens betænkning 1510/2009, side 387.

Med lovforslaget foreslås det objektive identifikationskrav videreført, jf. § 9, stk. 1, nr. 1. Dette skyldes, at opfyldelsen af det objektive identifikationskrav er en forudsætning for, at myndighederne kan finde frem til de relevante sager og dokumenter.

Derimod foreslås det subjektive identifikationskrav ikke videreført. I stedet for det subjektive krav foreslås med § 9, stk. 1, nr. 2, indført et nyt krav om, at den aktindsigtssøgende (blot) skal angive temaet for den sag eller det dokument, som den pågældende ønsker aktindsigt i. Det ændrede identifikationskrav indebærer således, at der åbnes op for en adgang til at gennemse sager af en bestemt art (bestemt tema).

I tilknytning hertil foreslås det imidlertid, at en forvaltningsmyndighed – uanset at det nye (lempede) identifikationskrav opfyldt – kan undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, hvis behandlingen heraf vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, jf. lovforslagets § 9, stk. 2, nr. 1. I bemærkningerne til den nævnte bestemmelse er bl.a. anført følgende:

”Det centrale for vurderingen af, om behandlingen af en anmodning om aktindsigt vil nødvendiggøre et – i forhold til ansøgerens interesse i at få indsigt i det konkrete tilfælde – *uforholdsmæssigt ressourceforbrug*, vil være det forventede tidsforbrug i forbindelse med den pågældende myndigheds behandling af aktindsigtsanmodningen. Der må i den forbindelse lægges vægt på, hvor mange sager eller dokumenter anmodningen om aktindsigt vedrører, ligesom der må lægges vægt på, om aktindsigten på grund af dokumenternes og sagernes indhold vil være kompliceret at behandle. Adgangen til at afslå at behandle en anmodning om aktindsigt vil forudsætte, at det vurderes, at det samlede tidsforbrug for myndighederne i forbindelse med behandlingen af anmodningen – det vil sige såvel fremsøgningen af sagerne eller dokumenterne samt myndighedens vurdering af, om der kan meddeles aktindsigt heri – må forventes at overstige ca. 25 timer (svarende til mere end tre fulde arbejdsdage).

[...]

Kravet om, at det skal påvises, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, indebærer, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør en særlig interesse i sagerne eller dokumenterne, vil myndigheden m.v. være forpligtet til i almindelighed – og således uanset sagens eller dokumenternes omfang – at behandle anmodningen. En myndighed vil i den forbindelse kun sjældent kunne undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, der er fremsat af et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut, da sådanne medier og forskere i almindelighed må antages at have en særlig interesse i aktindsigten, jf. også lovforslagets § 28, stk. 2, nr. 1, og § 29, stk. 2, hvorefter en myndighed kan undlade at foretage ekstrahering med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.”

På den anførte baggrund er det Justitsministeriets vurdering, at der med lovforslaget samlet set lægges op til en lempelse af identifikationskravet i forbindelse med anmodninger om aktindsigt i forhold til den gældende offentlighedslov.

Spørgsmål nr. 8: ”Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 31. december 2010 fra Jesper Tynell, jf. L 90 - bilag 5.”

Cand.mag., journalist Jesper Tynell og journalist Lars Rugaard har den 31. december 2010 sendt et brev til Folketingets Retsudvalg. I brevet er der i tilknytning til tre dokumenter, som tidligere er udleveret i forbindel-

se med anmodninger om aktindsigt, stillet en række spørgsmålet vedrørende indholdet og rækkevidden af nogle af bestemmelserne i lovforslaget.

De spørgsmål, som Jesper Tynell og Lars Rugaard i brevet har rejst over for Folketingets Retsudvalg, er af udvalget stillet videre til justitsministeren som spørgsmål nr. 9-53 vedrørende lovforslaget.

Justitsministeriet skal på denne baggrund i det hele henvide til besvarelserne af spørgsmål nr. 9-53 vedrørende lovforslaget.

Spørgsmål nr. 9: "I betænkningen skriver Offentlighedskommissionen, at "sms-besked og e-mail (...) kan have en sådan 'formløs' karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb." jf. s. 338. Udgør bestillingsmailen i bilag A på L 90 bilag 5 en såkaldt 'formløs e-mail', som derfor ikke skal betragtes som et dokument i lovens forstand? Der bedes redegjort for begrundelsen for hvorfor den i givet fald gør eller ikke gør det."

1. Som anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 3 vedrørende lovforslaget er lovforslagets dokumentbegreb – som efter gældende ret – teknologineutralt, jf. bemærkningerne til lovforslagets § 7. Det følger heraf, at spørgsmålet om, hvorvidt en e-mail er omfattet af lovens dokumentbegreb, skal afgøres efter de samme kriterier som gælder for andet materiale.

Det afgørende for, om noget bestemt materiale (herunder en e-mail) er omfattet af lovens dokumentbegreb, er herefter – som ligeledes anført i bemærkningerne til lovforslagets § 7 samt i Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, side 337 og side 925 f. – om det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter, og om det har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed m.v.

Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 3 vedrørende lovforslaget, følger det af bemærkningerne til lovforslagets § 7, at formløse noteringer, som en offentligt ansat nedfælder på f.eks. gule "post-it"-etiketter og lignende løse lapper – f.eks. under en sags behandling, under en telefonsamtale eller under et møde -- ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Endvidere kan sms-besked og e-mails have en sådan "formløs" karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Om det er tilfældet vil bero på en konkret vurdering af indholdet og karakteren af den enkelte sms-besked eller e-mail sammenholdt

med indholdet og karakteren af den sag, som sms-beskedene eller e-mailen vedrører.

Det fremgår endvidere af besvarelsen af spørgsmål nr. 3 vedrørende lovforslaget, at det anførte i lovforslagets bemærkninger svarer til de overvejelser, som Offentlighedskommissionen har gjort i betænkningen på side 336 ff. Der er herunder i betænkningen på side 338 f. anført følgende:

”Det er [...] kommissionens opfattelse, at e-mail og sms-beskeder er omfattet af lovens dokumentbegreb, hvis den enkelte e-mail eller sms-besked indeholder oplysninger om faglige vurderinger eller oplysninger om en sags faktiske grundlag. I de tilfælde, hvor der – efter lovudkastets § 13 eller en ulovbestemt retsgrundsætning, jf. nærmere kapitel 13 – gælder en notatpligt i forhold til den pågældende sms-besked eller e-mail, må sms-beskedene eller e-mailene også anses for omfattet af dokumentbegrebet. Det vil således bl.a. være tilfældet, hvis sms-beskedene eller e-mailene må karakteriseres som et væsentligt sagsekspeditionsskridt, f.eks. ved at myndigheden med en sms-besked meddeler borgeren en afgørelse i en sag.

Det er dog kommissionens opfattelse, at sms-beskeder og e-mail [...] kan have en sådan ”formløs” karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Om det er tilfældet vil bero på en konkret vurdering af indholdet og karakteren af den enkelte sms-besked eller e-mail sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag, som sms-beskedene eller e-mailen vedrører.”

2. Lovforslaget bygger på den ordning, at afgørelser om aktindsigt træffes af den myndighed m.v., der har dokumentet i sin besiddelse, medmindre der er tale om en afgørelsessag, hvor aktindsigtsafgørelser træffes af den myndighed, der skal træffe afgørelse i den pågældende (materielle) sag, jf. § 36, stk. 1. Det ligger heri, at det også er vedkommende myndighed, der med sit detaljerede kendskab til materialet og den pågældende sag kan tage stilling til, om f.eks. en e-mail skal anses for et dokument i lovforslagets forstand.

Justitsministeriet har ikke et detaljeret kendskab til den e-mail, der er omtalt i spørgsmålet (som bilag A på L 90 bilag 5), eller til den sag, som e-mailen indgår i. Med det forbehold er det Justitsministeriets vurdering, at den omhandlede e-mail må anses for omfattet af lovforslagets (og gældende rets) dokumentbegreb. Det kan nævnes, at hvis den pågældende e-mail i stedet var sendt som traditionel post, ville der også efter Justitsministeriets vurdering have været tale om et dokument i lovens forstand.

Spørgsmål nr. 10: "Er det korrekt, at det ikke er muligt at finde steder i hverken lovforslag/lov eller betænkning, der med sikkerhed gør e-mails som den pågældende i bilag A på L 90 – bilag 5 til et dokument i den kommende lovs/lovens forstand?"

Dokumentbegrebet er generelt behandlet i både Offentlighedskommissionens betænkning og i lovforslaget, jf. besvarelsene af spørgsmål nr. 3 og nr. 9 vedrørende lovforslaget.

Der er derimod hverken i betænkningen eller i lovforslaget konkret taget stilling til et eksempel, der svarer til den e-mail, som er omtalt i spørgsmålet (som bilag A på L 90 bilag 5).

Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 9 vedrørende lovforslaget, er det imidlertid Justitsministeriets vurdering, at den pågældende e-mail er omfattet af lovforslagets (og gældende rets) dokumentbegreb.

Spørgsmål nr. 11: "I givet fald bedes redegjort for, præcis hvilke ord i betænkning henholdsvis lovforslag som slår klart fast, at en mail som denne skal betragtes som et dokument."

Justitsministeriet går ud fra, at der i spørgsmålet henvises til den e-mail, som er omtalt i spørgsmål nr. 9 og nr. 10 vedrørende lovforslaget. Der henvises på denne baggrund til besvarelsen af disse spørgsmål.

Spørgsmål nr. 12: "Hvis en e-mail kan betegnes som 'formløs' og dermed ikke skal betragtes som et dokument i offentlighedslovens forstand, er der så korrekt, at myndighederne i sådanne tilfælde lovligt kan hemmeligholde og/eller slette den på hvilket som helst tidspunkt, da der formelt set ikke er tale om et dokument?"

På samme måde som i henhold til den gældende offentlighedslov gælder retten til aktindsigt efter lovforslaget for det materiale, der i lovforslagets forstand skal anses for et dokument. Om lovforslagets dokumentbegreb, herunder i forhold til e-mails, henvises til besvarelsene af spørgsmål nr. 3 og nr. 9 vedrørende lovforslaget.

Både efter den gældende offentlighedslov og efter lovforslaget vil der være materiale, som ikke er omfattet af dokumentbegrebet, og som der af den grund ikke vil være ret til aktindsigt i.

Spørgsmålet om, hvorvidt materiale, der ikke er omfattet af dokumentbegrebet i den gældende offentlighedslov og lovforslaget, skal bevares eller

kan slettes, er i lovgivningen reguleret af reglerne i arkivloven (og bestemmelser udstedt i medfør heraf), som hører under kulturministerens område. Der lægges ikke med lovforslaget op til en ændring i arkivlovens regler om offentlige myndigheders behandling, bevaring og kassation af arkivalier.

Spørgsmål nr. 13: "Hvis myndighederne udelukkende har slettet, hvad de betragter som værende 'formløse e-mails' i en sag, vil det så være sandt, hvis man til Folketinget eller befolkningen siger, 'Vi har ikke slettet nogen dokumenter i denne sag', selvom der rent faktisk er slettet e-mails, der anses for at være formløse?"

På samme måde som i henhold til den gældende offentlighedslov gælder retten til aktindsigt efter lovforslaget for det materiale, der i lovforslagets forstand skal anses for dokumenter. Lovforslagets dokumentbegreb er således centralt for myndigheders afgørelse af anmodninger om aktindsigt. Der henvises om lovforslagets dokumentbegreb til besvarelsene af spørgsmål nr. 3 og nr. 9 vedrørende lovforslaget.

Der er imidlertid ikke nødvendigvis sammenhæng mellem, hvilket materiale der er omfattet af lovforslagets – og den gældende offentlighedslovs – dokumentbegreb, og hvilket materiale der i andre sammenhænge anses for dokumenter.

Der vil i den forbindelse kunne være sammenhænge, hvor det vil stå klart for f.eks. en minister, at der – f.eks. med et spørgsmål om, hvorvidt der i en konkret sag er slettet dokumenter med oplysninger om tidspunktet for afholdelsen af et nærmere bestemt møde – sigtes til alle former for materiale og ikke blot materiale, der i offentlighedslovens forstand anses for et dokument. I et sådant tilfælde vil det kunne anses for vildledning, hvis ministeren oplyser, at der ikke i vedkommende ministerium er slettet eller bortskaffet relevante dokumenter, hvis ministeren ved, at der i ministeriet f.eks. er slettet en e-mail eller bortskaffet en løs lap, som indeholder oplysninger om tidspunktet for det møde, der spørges til.

Spørgsmål nr. 14: "Af betænkningen fremgår det, at "e-mail og sms-beskeder er omfattet af lovens dokumentbegreb, hvis den enkelte e-mail eller sms-besked indeholder oplysninger om faglige vurderinger eller oplysninger om en sags faktiske grundlag." (jf. side 338). Vil det sige, at formløse e-mails – som bilag A på L 90 – bilag 5 – der antageligt ikke indeholder hverken faglige vurderinger eller oplysninger om en sags faktiske grundlag ikke skal betragtes som dokumenter og derfor ikke er omfattet af retten til aktindsigt?"

I Offentlighedskommissionens betænkning på side 338 (hvortil der er henvist i bemærkningerne til lovforslagets § 7) er der anført følgende:

”Det er [...] kommissionens opfattelse, at e-mail og sms-beskeder er omfattet af lovens dokumentbegreb, hvis den enkelte e-mail eller sms-besked indeholder oplysninger om faglige vurderinger eller oplysninger om en sags faktiske grundlag.”

Der kan efter Justitsministeriets opfattelse ikke slutes modsætningsvist herfra, således at f.eks. en e-mail ikke skulle anses for omfattet af lovforslagets dokumentbegreb, blot fordi e-mailen ikke indeholder oplysninger om faglige vurderinger eller oplysninger om en sags faktiske grundlag.

For så vidt angår spørgsmålet om, i hvilket omfang bl.a. en e-mail er omfattet af lovforslagets dokumentbegreb, henvises i øvrigt til besvarelsene af spørgsmål nr. 3 og nr. 9 vedrørende lovforslaget. Det fremgår bl.a. heraf, at spørgsmålet om, hvorvidt en e-mail er omfattet af lovens dokumentbegreb, skal afgøres efter de samme kriterier, som gælder for andet materiale.

Som endvidere anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 9 vedrørende lovforslaget er det Justitsministeriets vurdering, at den e-mail, der henvises til i spørgsmålet, er omfattet af lovforslagets (og gældende rets) dokumentbegreb.

Spørgsmål nr. 15: ”Præcis hvad er udslagsgivende for, at en e-mail med sikkerhed ikke er formløs og dermed skal betragtes som et dokument?”

Den henvises til besvarelsene af spørgsmål nr. 3 og nr. 9 vedrørende lovforslaget.

Spørgsmål nr. 16: ”Er det muligt at fremlægge tre forskellige eksempler på e-mails, der skal anses for formløse, og som derfor ikke skal betragtes som dokumenter?”

Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 9 vedrørende lovforslaget, følger det af bemærkningerne til lovforslagets § 7, at e-mails kan have en sådan ”formløs” karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb.

Som tænkte eksempler på e-mails, der f.eks. er udvekslet mellem forskellige myndigheder, og som i almindelighed vil have en sådan formløs karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovforslagets (og den gældende offentlighedslovs) dokumentbegreb, kan nævnes e-mails med følgende ordlyd:

1. *"Du bedes ringe til mig vedrørende det fremsendte udkast til notat i sagen om gødningsafgifter."*
2. *"Jeg vil høre, om nogen i Skatteministeriet har kendskab til sagen om den redegørelse fra Foreningen af Registrerede Revisorer om skattesvig, der har været omtalt i pressen i den senere tid."*
3. *"Vi bliver nødt til at rykke mødet i morgen om handlingsplanen til næste uge, da vi er ved at behandle en anden sag, der haster mere. Jeg ringer til dig med et forslag til et nyt mødetidspunkt."*

Spørgsmål nr. 17: "Er det muligt at fremlægge tre forskellige eksempler på e-mails, der skal anses for ikke-formløse, og som derfor skal betragtes som dokumenter?"

Som det bl.a. fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 9 vedrørende lovforslaget, er det afgørende for, om noget bestemt materiale (herunder en e-mail) er omfattet af lovens dokumentbegreb, om det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter, og om det har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed m.v.

Som det ligeledes fremgår af den nævnte besvarelse, følger det af bemærkningerne til lovforslagets § 7, at bl.a. e-mails dog kan have en sådan "formløs" karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb.

Efter Justitsministeriets vurdering vil en betydelig del af de e-mails, som modtages i eller afsendes fra en myndighed på den anførte baggrund være omfattet af lovforslaget (og den gældende offentlighedslovs) dokumentbegreb, således at der vil være ret til aktindsigt i dem efter lovens almindelige regler.

Som tænkte eksempler på e-mails, der f.eks. er udvekslet mellem forskellige myndigheder, og som ikke vil have en sådan formløs karakter, at de

ikke kan anses for omfattet af lovforslagets og den gældende offentlighedslovs dokumentbegreb, kan nævnes e-mails med følgende ordlyd:

1. *"Justitsministeriet skal hermed anmode Skatteministeriet om at fremkomme med eventuelle bemærkninger til vedlagte udkast til handlingsplan vedrørende økonomisk kriminalitet."*
2. *"Det udkast til redegørelse i sagen om overbelåning som Økonomi- og Erhvervsministeriet har fremsendt, giver Justitsministeriet anledning til følgende bemærkninger: Justitsministeriet kan tiltræde, at [...] Ministeriet er imidlertid uenig i, at [...]."*
3. *"Til brug for statsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 1 fra Folketingets Retsudvalg, skal Justitsministeriet herved oplyse, at [...]."*

Spørgsmål nr. 18: "Kan bilag A på L 90 – bilag 5 være at betragte som ministerbetjening efter hovedreglen i § 24, der siger, at det afgørende er, "om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få brug for embedsværkets rådgivning og bistand" vedrørende sagen?"

1. Det følger af lovforslagets § 24, stk. 1, nr. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder i forbindelse med ministerbetjening, og af lovforslagets § 24, stk. 1, nr. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem ministerier i forbindelse med ministerbetjening. Selv om en minister har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v., gælder det anførte dog ifølge lovforslagets § 24, stk. 2, ikke 1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, 2) i sager om indgåelse af kontraktsforhold og 3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol eller tilsynsopgaver.

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. Det vil således fortsat gælde som et almindeligt udgangspunkt, at udveksling af internt materiale mellem forskellige forvaltningsmyndigheder i forbindelse med udførelsen af opgaver, der ikke vedrører ministerbetjening, bevirker, at mate-

rialet 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 ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det vil dog 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 m.v., 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 i overensstemmelse 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 iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger. Eksempler på bestemmelsens anvendelse findes i øvrigt i pkt. 4.14.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

2. Hvis en sag er omfattet af offentlighedsloven, er ordningen efter lovforslaget, 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. Hvis det er tilfælde, vil der herefter skulle foretages en konkret vurdering af, f.eks. om dokumentet kan undtages fra aktindsigt efter lovforslagets § 24 om 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 oplysninger og eksterne faglige vurderinger) og § 29 (interne faglige vurderinger).

For at besvare spørgsmålet fyldestgørende vil der således skulle foretages en konkret vurdering af oplysningerne i det dokument, der er omtalt i spørgsmålet, og den sag, som dokumentet indgår i. Dette forudsætter et detaljeret kendskab til det pågældende dokument og den pågældende sag, og Justitsministeriet har ikke et sådant detaljeret kendskab.

I overensstemmelse hermed vil det efter lovforslagets ordning være den myndighed, der har dokumentet i sin besiddelse, der skal vurdere retten til aktindsigt i det dokument, der er omtalt i spørgsmålet (som bilag A på L 90 bilag 5). I forhold til det omhandlede dokument vil det derfor være Beskæftigelsesministeriets departement eller Arbejdsmarkedsstyrelsen, der vil skulle træffe afgørelse om retten til aktindsigt.

3. Med det forbehold, der følger af pkt. 2, er det Justitsministeriets vurdering, at det vil kunne lægges til grund, at udvekslingen af den pågældende e-mail sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har

eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, og at der derfor i § 24, stk. 1's forstand er tale om udveksling "i forbindelse med ministerbetjening".

Der kan herved peges på, at det omhandlede dokument er en e-mail, som tilsyneladende er sendt fra et ministeriums departement til en underliggende styrelse. Det ses af e-mailens ordlyd, at den vedrører spørgsmål, som er rejst "*i forbindelse med ministerens møder med de politiske partier*", og den pågældende styrelse anmodes med e-mailen om at overveje nogle spørgsmål "*til brug for kommende politiske forhandlinger*".

Der ses endvidere ikke at være tale om en e-mail 1) i en sag, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, 2) i en sag om indgåelse af kontraktsforhold eller 3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol eller tilsynsopgaver. E-mailen vil derfor ikke være omfattet af en af undtagelserne i § 24, stk. 2, til ministerbetjeningsreglen i § 24, stk. 1.

Det bemærkes imidlertid, at der fra et dokument undtaget fra retten til aktindsigt efter lovforslagets § 24 som udgangspunkt vil være ret til aktindsigt efter lovens almindelige regler i relevante oplysninger om en sags faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger samt interne faglige vurderinger i endelig form der indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende, jf. lovforslagets §§ 28-29 om såkaldt ekstraheringspligt.

Der kan desuden henvises til, at selvom det dokument, der er omtalt i spørgsmålet, måtte kunne undtages fra retten til aktindsigt i medfør af lovforslagets § 24, stk. 1, vil vedkommende myndighed have pligt til at overveje, om der kan gives aktindsigt i dokumentet og oplysninger heri efter meroffentlighedsprincippet, jf. lovforslagets 14, stk. 1. 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.

Spørgsmål nr. 19: "Kan bilag A på L 90 -- bilag 5 være at betragte som ministerbetjening, jf. kommissionens bemærkninger til § 24, hvoraf det fremgår, at "også den skrivelse, hvorved et ministerium anmoder f.eks. et andet ministeri-

um, om bistand mv., [vil] være omfattet af bestemmelsen." (jf. betænkningen s. 606)?"

Der henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 18 vedrørende lovforslaget.

Spørgsmål nr. 20: "Er det korrekt, at bilag A på L 90 - bilag 5 kan være undtaget fra aktindsigt som ministerbetjening også, selvom ministeren hverken før eller siden har læst e-mailen, jf. "at det forhold, at et dokument, (...) ikke bliver forelagt for eller anvendt af den pågældende minister, ikke indebærer, at dokumentet herefter falder uden for anvendelsesområdet for § 24" (jf. betænkningen s. 607)?"

Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 18 vedrørende lovforslaget, er det Justitsministeriet vurdering, at det vil kunne lægges til grund, at udvekslingen af det omhandlede dokument sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, og at der derfor i § 24, stk. 1's forstand er tale om udveksling "i forbindelse med ministerbetjening".

Som nævnt i spørgsmålet har (en enig) Offentlighedskommission i betænkning nr. 1510/2009 på side 607 anført følgende:

"Kommissionen skal bemærke, at det forhold, at et dokument, f.eks. et bidrag til besvarelse af et folketingsspørgsmål, udarbejdet af en underordnet myndighed, ikke bliver forelagt for eller anvendt af den pågældende minister, ikke indebærer, at dokumentet herefter falder uden for anvendelsesområdet for § 24, stk. 1. Afgørende er, at dokumentet er udvekslet i forbindelse med ministerbetjening."

Justitsministeriet er enig i det, der er anført på det nævnte sted i Offentlighedskommissionens betænkning. Det, som Offentlighedskommissionen således lægger til grund, er også lagt til grund med lovforslagets § 24. Det betyder, at det dokument, der er nævnt i spørgsmålet, vil kunne undtages efter § 24, selvom det ikke forelægges ministeren.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at det efter Justitsministeriets opfattelse ville være en utilstrækkelig beskyttelse af det forberedende arbejde, som foregår af hensyn til ministeren, hvis § 24 f.eks. alene kunne bruges i forhold til dokumenter, der skulle forelægges ministeren. Det tværgående samarbejde mellem ministerier og styrelser, der er nødvendigt for at forberede f.eks. de politiske beslutninger, som træffes af ministeren, kræver således i praksis meget ofte udveksling af dokumenter, som på den ene side ikke skal forelægges vedkommende minister, men som på

den anden side er nødvendige for at sikre kvaliteten i den beslutning, der i et sådant tilfælde skal træffes af ministeren.

Justitsministeriet skal endvidere pege på, at f.eks. den beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, der efter den nuværende offentlighedslov gælder i forhold til lovgivningssager (§ 2, stk. 1, 2. pkt., og § 10, nr. 2) heller ikke er begrænset til dokumenter, som er forelagt eller skal forelægges ministeren. Bestemmelsen i § 10, nr. 2, hvorefter brevveksling mellem ministerier (departementer) om lovgivning ikke er omfattet af retten til aktindsigt, gælder således også dokumenter, som hverken er forelagt for eller har været tiltænkt vedkommende minister.

Spørgsmål nr. 21: "Er det korrekt, at bilag A på L 90 – bilag 5 kan være undtaget fra aktindsigt som ministerbetjening også selvom e-mailen ikke skulle være skrevet med henblik på ministerbetjening, jf. at det "ikke [er] et krav, at det interne dokument er udarbejdet med henblik på ministerbetjening" (jf. betænkningen s. 637)?"

Den omhandlede e-mail vil alene kunne undtages efter lovforslagets § 24, hvis betingelsen om ministerbetjening var opfyldt på det tidspunkt, hvor e-mailen blev afsendt.

Det, der er anført af Offentlighedskommissionen på side 637 i betænkning nr. 1510/2009, er efter Justitsministeriets opfattelse ikke relevant i forhold til den e-mail, der henvises til.

Den opfattelse, som Offentlighedskommissionen det anførte sted i betænkningen giver udtryk for, tager sigte på den situation, hvor f.eks. et ministerium i forvejen har udarbejdet et internt dokument, som det efterfølgende viser sig at være relevant at udveksle med en styrelse eller et andet ministerium, fordi der på det tidspunkt er et behov for ministerbetjening.

Offentlighedskommissionens opfattelse er, at § 24 vil kunne bruges i forhold til et sådant internt dokument, selvom det sendes til et andet ministerium.

Den tilsvarende opfattelse ligger til grund for lovforslagets § 24. Der henvises i den forbindelse til pkt. 4.14.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvor det er anført, at det i praksis må forventes, at bestemmelsen i § 24, stk. 1, fortrinsvist vil kunne anvendes i forhold til dokumenter, der er udarbejdet med henblik på ministerbetjening, men at

også interne dokumenter, der tidligere er udarbejdet, dog vil kunne undtages, hvis de udveksles i forbindelse med ministerbetjening. Det er i den forbindelse anført, at der er Justitsministeriets opfattelse, at der hermed ikke reelt sker en udvidelse af bestemmelsens anvendelsesområde. Hvis et dokument, som var udarbejdet i forvejen, ikke kunne undtages efter § 24, stk. 1, hvis det blev udvekslet som led i ministerbetjening, ville den pågældende myndighed således blot kunne skrive indholdet af det interne dokument ind i et nyt dokument, der så ville være udarbejdet i forbindelse med ministerbetjening og dermed omfattet af bestemmelsen i § 24, stk. 1.

Spørgsmål nr. 22: "Er der steder i betænkningen eller lovforslaget der gør, at man kan udelukke, at bilag A på L 90 – bilag 5 vil kunne undtages fra retten til aktindsigt som ministerbetjening?"

Der henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 18 vedrørende lovforslaget.

Spørgsmål nr. 23: "Når det afgørende for, om et dokument kan undtages fra aktindsigt som ministerbetjening er, "om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få brug for embedsværkets rådgivning og bistand" (jf. betænkningen s. 600), er det så korrekt, at det alene er ministerens behov og embedsmændenes forventninger til behovet på netop det tidspunkt, hvor et dokument udveksles, der er afgørende, og at et senere opstået behov eller en senere opstået forventning til et behov på det tidspunkt der begæres aktindsigt ikke kan medføre, at et dokument er omfattet af undtagelsen i § 24 om ministerbetjening?"

Der henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 18 vedrørende lovforslaget, hvoraf det fremgår, at det afgørende for, at lovforslagets § 24 om ministerbetjening kan anvendes, er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det er således ministerens behov eller forventede behov for embedsværkets rådgivning og bistand på tidspunktet for udvekslingen af dokumentet, der er afgørende. Spørgsmålet kan således besvares bekræftende.

Spørgsmål nr. 24: "Hvis det alene er behovet eller det forventede behov på tidspunktet for selve udvekslingen, der er afgørende, hvordan skal myndighederne så 3 år senere ved en begæring om aktindsigt afgøre og dokumentere, hvad forventningerne var til ministerens behov for bistand 3 år tidligere?"

Hovedreglen efter lovforslagets § 7, stk. 1, er, at enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en

myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Fra denne hovedregel gælder der en række undtagelser, herunder lovforslagets § 23, stk. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter. Som interne dokumenter anses bl.a. dokumenter, der efter § 24, stk. 1, udveksles i forbindelse med ministerbetjening, jf. § 23, stk. 1, nr. 2. Om rækkevidden af bestemmelsen om ministerbetjening i lovforslagets § 24, stk. 1, henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 18 og nr. 23 vedrørende lovforslaget, hvoraf det bl.a. fremgår, at det er ministerens behov eller forventede behov for embedsværkets rådgivning og bistand på tidspunktet for udvekslingen af dokumentet, der er afgørende for, om lovforslagets § 24 om ministerbetjening kan anvendes.

Når en forvaltningsmyndighed træffer en afgørelse, herunder vedrørende en anmodning om aktindsigt, gælder det grundlæggende forvaltningsretlige princip, at de oplysninger, som udgør sagens faktiske grundlag, normalt i medfør af det såkaldte undersøgelsesprincip (officialprincip) skal tilvejebringes på forvaltningsmyndighedens initiativ.

Hvis en forvaltningsmyndighed f.eks. tre år efter, at et dokument er indgået til eller oprettet af myndigheden som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, modtager en begæring om aktindsigt i dokumentet, er udgangspunktet på den anførte baggrund, at dokumentet skal udleveres, jf. lovforslagets § 7, stk. 1.

Dette gælder dog ikke, hvis forvaltningsmyndigheden i det konkrete tilfælde kan lægge til grund, at det pågældende dokument er omfattet af en af de bestemmelser i lovforslaget, der indeholder en undtagelse til hovedreglen i § 7, stk. 1. Et internt dokument vil f.eks. på denne baggrund kunne undtages fra retten til aktindsigt, hvis dokumentet efter § 24, stk. 1, er udvekslet i forbindelse med ministerbetjening, jf. § 23, stk. 1, nr. 2.

Hvis myndigheden ikke i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt med den fornødne sikkerhed – på baggrund af de oplysninger, som myndigheden har eller kan tilvejebringe – kan lægge til grund, at det pågældende dokument i sin tid blev udvekslet i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren havde eller måtte forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag, vil dokumentet ikke kunne undtages fra retten til aktindsigt med henvisning til ministerbetjeningsbestemmelsen.

Spørgsmål nr. 25: "Når det er afgørende for, om et dokument kan undtages fra aktindsigt som ministerbetjening, "om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få brug for embedsværkets rådgivning og bistand" (jf. betænkningen s. 600), gælder det så alene, når ministeren har eller må forventes at få behov for rådgivning og bistand vedr. det konkrete dokument? Eller gælder det også, hvis ministeren blot har eller må forventes at få behov for rådgivning og bistand vedrørende den sag, som det pågældende dokument relaterer sig til?"

Som anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 18 vedrørende lovforslaget, er det afgørende for, om et dokument kan anses for et ministerbetjeningsdokument omfattet af lovforslagets § 24, stk. 1, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand vedrørende den pågældende sag. Det er således ikke en betingelse for, at et dokument kan undtages efter § 24, at ministerens behov knytter sig til netop det pågældende dokument.

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål nr. 20 vedrørende lovforslaget, hvor det bl.a. er anført, at det efter Justitsministeriets opfattelse ville være en utilstrækkelig beskyttelse af det forberedende arbejde, som foregår af hensyn til ministeren, hvis § 24 f.eks. alene kunne bruges i forhold til dokumenter, der skulle forelægges ministeren. Det tværgående samarbejde mellem ministerier og styrelser, der er nødvendigt for at forberede f.eks. de politiske beslutninger, som træffes af ministeren, kræver således i praksis meget ofte udveksling af dokumenter, som på den ene side ikke skal forelægges vedkommende minister, men som på den anden side er nødvendige for at sikre kvaliteten i den beslutning, der i et sådant tilfælde skal træffes af ministeren.

Spørgsmål nr. 26: "Er der i bilag A på L 90 – bilag 5 enkelt-oplysninger, der, selv hvis det fremover skal betragtes som internt, der med sikkerhed vil skulle ekstraheres og udleveres i henhold til den kommende § 28 (nuværende § 11), vedrørende ekstrahering af "oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen"? I givet fald ønskes det oplyst, hvilke ord og enkelt-oplysninger i e-mailen, der vil skulle ekstraheres."

Som det følger af besvarelsen af spørgsmål nr. 18 vedrørende lovforslaget, vil det efter lovforslagets ordning være Beskæftigelsesministeriets departement eller Arbejdsmarkedsstyrelsen, der skal vurdere retten til aktindsigt i det dokument, der er nævnt i spørgsmålet.

Med det forbehold fremtræder oplysningerne i sætningen ”kommunerne gennemsnitligt har højere effekter for så vidt angår udslusningsspørgsmål (selvforsørgelsesgrad efter end aktivering) end AF” i det omhandlede dokument for Justitsministeriet umiddelbart som oplysninger om en sags faktiske grundlag, der er relevante for sagen. De pågældende oplysninger vil i givet fald i medfør af lovforslagets § 28, stk. 1, 1. pkt., være omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler.

Spørgsmål nr. 27: ”Det fremgår af betænkningen, at med ’egentlige faktuelle oplysninger’ sigtes der f.eks. til 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.” Optræder der oplysninger af tilsvarende art i bilag A på L 90 bilag 5? I givet fald, præcis hvilke ord i bilaget vil være omfattet og skulle udleveres.”

Der henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 26 vedrørende lovforslaget.

Spørgsmål nr. 28: ”Det fremgår af betænkningen, at ”ekstraheringspligten efter § 28 stk. 1, 1. pkt. omfatter ikke (...) politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke vil omfatte tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysning” (betænkningen s. 621). Er det korrekt, at bilag A på L 90 – bilag 5 indeholder ’politiske og strategiske udtalelser’, som derfor under alle omstændigheder ikke skal ekstraheres efter den foreslåede § 28?”

Med det forbehold, der fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 26 vedrørende lovforslaget, fremtræder oplysningerne i sætningen ”kommunerne gennemsnitligt har højere effekter for så vidt angår udslusningsspørgsmål (selvforsørgelsesgrad efter end aktivering) end AF” i det omhandlede dokument umiddelbart for Justitsministeriet som oplysninger om en sags faktiske grundlag, der er relevante for sagen. De pågældende oplysninger vil i givet fald i medfør af lovforslagets § 28, stk. 1, 1. pkt., være omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler.

Det skal i forlængelse heraf fremhæves, at pligten til at udlevere sådanne oplysninger ikke ændres, hvis der i dokumentet også indgår oplysninger om politiske og strategiske udtalelser, tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse. Dette gælder, selvom f.eks. politiske eller taktiske udtalelser hverken efter det fremsatte lovforslag eller Offentlighedskommissionens lovudkast vil være ekstraheringspligtige efter § 28, stk. 1, 1. pkt., jf. bemærkningerne til bestemmelsen og Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, side 621.

Når det gælder indholdet af det dokument, der henvises til i spørgsmålet, kan Justitsministeriet ikke vurdere, om de oplysninger i det dokument, som ikke vil skulle ekstraheres efter lovforslagets § 28 eller § 29, vil kunne karakteriseres som politiske og strategiske udtalelser, eller tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysning. Dette vil bero på Beskæftigelsesministeriets departements eller Arbejdsmarkedsstyrelsens vurdering.

Spørgsmål nr. 29: "Det fremgår af betænkningen, at de enkeltoplysninger, som måtte skulle ekstraheres fra dokumenter efter den kommende § 28, alene skal ekstraheres "i det omfang oplysningerne er relevante for sagen" (jf. betænkningen s. 620). Er det korrekt, at myndighederne dermed lovligt kan vurdere, at bestemte oplysninger ikke er relevante for sagen, selvom den borger eller journalist, der begærer aktindsigt ville finde oplysningerne relevante for sagen, hvis han eller hun kendte til dem?"

1. Lovforslaget bygger – ligesom den gældende offentlighedslov – på den ordning, at der fra hovedreglen om aktindsigt i lovforslagets § 7, stk. 1, gælder en række undtagelser, herunder at dokumenter omfattet af lovforslagets § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, som følge af de hensyn, der ligger bag de pågældende bestemmelser, er undtaget fra retten til aktindsigt.

Lovforslaget bygger endvidere på den ordning, at fra dokumenter undtaget fra retten til aktindsigt efter de nævnte undtagelsesbestemmelser, vil der være ret til indsigt i visse oplysninger efter lovens almindelige regler, jf. lovforslagets §§ 28-29 om den såkaldte ekstraheringspligt.

For eksempel følger det af lovforslagets § 28, stk. 1, at retten til aktindsigt i dokumenter, der kan undtages efter § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4 – uanset disse undtagelsesbestemmelser – omfatter bl.a. oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen.

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 28, stk. 1, viderefører den pågældende bestemmelse med visse redaktionelle og sproglige ændringer den gældende offentlighedslovs § 11, stk. 1. Efter bestemmelsen i § 11 gælder ekstraheringspligten med hensyn til faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet.

Ordningen efter lovforslaget er endvidere – ligesom efter den gældende offentlighedslov – at afgørelser om aktindsigt træffes af den myndighed m.v., der har dokumentet i sin besiddelse, medmindre der er tale om en afgørelsessag, hvor aktindsigtsafgørelser træffes af den myndighed, der skal træffe afgørelse i den pågældende (materielle) sag, jf. § 36, stk. 1. Det er således – som efter gældende ret – den myndighed, der har kompetencen efter lovforslagets § 36, stk. 1, som vil skulle vurdere, om nærmere bestemte oplysninger er ekstraheringspligtige.

Det er på den anførte baggrund korrekt, at det vil kunne forekomme, at en myndighed efter en konkret vurdering når frem til, at oplysninger om sagens faktuelle grundlag ikke er relevante for sagen, selvom der er en risiko for, at den, der har søgt om aktindsigt, ikke vil være enig heri. Dette vil imidlertid også kunne forekomme efter den gældende offentlighedslov, idet myndigheden vil kunne have den opfattelse, at oplysningerne ikke er af ”væsentlig betydning” for sagsforholdet, selvom der ikke er sikkerhed for, at ansøgeren om aktindsigt ville have samme opfattelse.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at det efter Justitsministeriets opfattelse er nødvendigt, at pligten til at ekstrahere ikke gælder for enhver oplysning om sagens faktiske grundlag, og at det i sagens natur må være myndigheden og ikke ansøgeren, der vurderer, om pligten gælder i det enkelte tilfælde.

2. Der kan imidlertid være grund til at fremhæve, at en myndighed ikke i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt frit kan beslutte, at oplysninger om en sags faktiske grundlag ikke er relevante for sagen. Det er således i bemærkningerne til lovforslagets § 28 anført, at denne relevansbedømmelse afhænger af en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, og denne vurdering skal foretages i forhold til det tidspunkt, hvor aktindsigten begæres.

Som ligeledes nævnt i bemærkningerne til lovforslagets § 28 indebærer kriteriet ”er relevante for sagen”, 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 vil skulle ekstraheres, men at også faktiske oplysninger, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, skal ekstraheres.

Der kan endvidere peges på, at myndighedens vurdering af, om oplysninger vedrørende sagens faktiske grundlag har relevans for sagen, vil kunne efterprøves af bl.a. Folketingets Ombudsmand.

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål nr. 32 vedrørende lovforslaget.

Spørgsmål nr. 30: "Det fremgår af betænkningen, "at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som for en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), ikke skal ekstraheres." (jf. betænkningen s. 623-624). Er det korrekt, at myndighederne dermed kan vurdere, at bestemte oplysninger faktisk er relevante for sagen, men lovligt kan undlade at ekstrahere og udlevere dem med henvisning til, at myndighederne vurderer, at oplysningerne er "af uvæsentlig betydning for sagen", selvom den borger eller journalist, der begærer aktindsigt ville finde oplysningerne af betydning for sagen, hvis han eller hun kendte til dem?"

Der henvises til besvarelsene af spørgsmål nr. 29 og nr. 31 vedrørende lovforslaget.

Spørgsmål nr. 31: "Hvis ovenstående spørgsmål besvares benægtende, hvilke kriterier skal der anlægges for afgørelse af, om oplysningerne er "af uvæsentlig betydning for sagen"?"

Som anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 29 vedrørende lovforslaget er kriteriet for, om oplysninger vedrørende en sags faktiske grundlag skal ekstraheres, om oplysningerne er relevante for sagen.

Heraf følger, at det afgørende for, om oplysninger om en sags faktiske grundlag, som fremgår af dokumenter undtaget fra retten til aktindsigt, ikke skal ekstraheres i medfør af lovforslagets § 28, er, om oplysningerne er irrelevante for sagen.

Som anført i bemærkningerne til lovforslagets § 28 kan irrelevansen f.eks. skyldes, at oplysningerne er indgået i sagen ved en fejl (oprindelig irrelevans), eller at sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante, fordi de blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger (efterfølgende irrelevans). Som ligeledes anført i bemærkningerne til lovforslagets § 28 indebærer kravet om, at oplysningen skal være relevant for sagen, i øvrigt, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som fra en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), ikke skal eks-

traheres. Der gælder således en bagatelgrænse for de oplysninger, der skal ekstraheres.

Spørgsmål nr. 32: "Hvis der i bilag A på L 90 bilag 5 er oplysninger, som med sikkerhed vil skulle ekstraheres efter § 28, hvordan skal den borger eller journalist, der begærer aktindsigt i dokumentet kunne overbevise myndighederne eller ombudsmanden om, at det er tilfældet, når det hverken fremgår klart af betænkningen eller lovforslaget, og når borgeren ikke selv har adgang til at se oplysningerne og dermed påpege overfor myndigheder eller ombudsmanden, hvorfor oplysningerne skal betragtes som både faktuelle, relevante og væsentlige for sagen, idet borgeren/journalistens jo ikke kender dokumentets indhold?"

Der henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 29 vedrørende lovforslaget, hvor det bl.a. er anført, at det vil kunne forekomme, at en myndighed efter en konkret vurdering når frem til, at oplysninger om sagens faktuelle grundlag ikke er relevante for sagen, selvom der er en risiko for, at den, der har søgt om aktindsigt, ikke vil være enig heri. Dette vil imidlertid også kunne forekomme efter den gældende offentlighedslov, idet myndigheden vil kunne have den opfattelse, at oplysningerne ikke er af "væsentlig betydning" for sagsforholdet, selvom der ikke er sikkerhed for, at ansøgeren om aktindsigt ville have samme opfattelse.

Som det også fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 29 vedrørende lovforslaget, er det imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse nødvendigt, at pligten til at ekstrahere ikke gælder for enhver oplysning om sagens faktiske grundlag, og at det i sagens natur må være myndigheden og ikke ansøgeren, der vurderer, om pligten gælder i det enkelte tilfælde.

Det bemærkes i tilknytning hertil, at hvis den person, som er meddelt helt eller delvist afslag på en anmodning om aktindsigt, klager over afslaget til Folketingets Ombudsmand, vil den myndighed, der har meddelt afslaget efter § 19, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand med senere ændringer være forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter mv., som forlanges af ombudsmanden.

Ombudsmanden vil således have fuld indsigt i sagens dokumenter og vil derfor på samme grundlag som myndigheden kunne vurdere, om der i de dokumenter, der undtages fra retten til aktindsigt, indgår oplysninger om f.eks. en sags faktiske grundlag, der er relevante for sagen, og som derfor skulle have været ekstraheret efter lovforslagets § 28, stk. 1.

Spørgsmål nr. 33: "Det fremgår af betænkningen, at "Der foreslås en ret til aktindsigt i 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." (jf. betænkningen s. 26) Er det korrekt, at bilag A på L 90 – bilag 5 ikke indeholder "faglige vurderinger i endelig form" efter den foreslåede § 29, uanset om denne paragraf i sidste ende bliver udformet som i regeringens lovforslag eller som mindretallet i Offentlighedskommissionen har ønsket det?"

Med det forbehold, der fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 18 vedrørende lovforslaget, er det på det foreliggende grundlag Justitsministeriets vurdering, at det dokument, der er omtalt i spørgsmålet, ikke indeholder oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, som i givet fald ville skulle have været ekstraheret efter lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., hvis betingelserne herfor i øvrigt var opfyldt.

Det er i den forbindelse korrekt, at denne vurdering ikke er afhængig af, om lovforslaget indeholder den begrænsning i § 29's anvendelsesområde, der ligger i § 29, stk. 1, 2. pkt., om dokumenter udarbejdet til bl.a. ministerrådgivning. Begrænsningen svarer til det, som Offentlighedskommissionens flertal har anbefalet, hvorimod kommissionens mindretal ikke kunne støtte begrænsningen.

Der kan i øvrigt peges på, at Justitsministeriet ikke på det foreliggende grundlag kan vurdere, om det omhandlede dokument indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende, således at det er relevant at overveje spørgsmålet om ekstrahering af interne faglige vurderinger i endelig form efter lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt.

Spørgsmål nr. 34: "Er det korrekt, at borgere og journalister således samlet set ikke længere vil have ret til under alle omstændigheder at få dokumentet i bilag A på L 90 – bilag 5 udleveret i sin helhed ved begæring om aktindsigt, sådan som borgere og journalister ifølge den gældende offentlighedslov i dag har ret til?"

Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 18 vedrørende lovforslaget, er det Justitsministeriet vurdering, at det vil kunne lægges til grund, at udvekslingen af det omhandlede dokument er sket i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren havde eller måtte forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, og at der derfor i § 24, stk. 1's forstand er tale om udveksling "i forbindelse med ministerbetjening".

Dokumentet vil således som udgangspunkt kunne undtages fra retten til aktindsigt efter lovforslagets § 24, stk. 1, nr. 1.

Der vil imidlertid efter Justitsministeriets vurdering være dele af det pågældende dokument, som vil skulle udleveres efter lovens almindelige regler som følge af reglerne om ekstraheringspligt i lovforslagets § 28. Der henvises i den forbindelse til besvarelsen af spørgsmål nr. 26 vedrørende lovforslaget.

Det bemærkes endelig, at uanset at det dokument, der er omtalt i spørgsmålet, måtte være undtaget fra retten til aktindsigt i medfør af lovforslagets § 24, stk. 1, vil vedkommende myndighed – som også omtalt i besvarelsen af spørgsmål nr. 18 vedrørende lovforslaget – have pligt til at overveje, om der kan gives aktindsigt i dokumentet og oplysninger heri efter meroffentlighedsprincippet, jf. lovforslagets 14, stk. 1. 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.

Spørgsmål nr. 35: ”Er det korrekt, at bilag B på L 90 – bilag 5 kan være at betragte som ministerbetjening i lovens forstand, jf. hovedreglen i § 24, der siger, at det afgørende er, ”om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få brug for embedsværkets rådgivning og bistand”?”

1. Der henvises om lovforslagets § 24, hvorefter retten til aktindsigt i visse sager ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem ministerier i forbindelse med ministerbetjening, til pkt. 1 i besvarelsen af spørgsmål nr. 18.

I den forbindelse bemærkes, at såfremt en sag er omfattet af offentlighedsloven, er ordningen efter lovforslaget, 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 skulle foretages en konkret vurdering af f.eks. om dokumentet kan undtages fra aktindsigt efter lovforslagets § 24 om minister-

betjening. I givet fald vil der herefter skulle foretages en konkret vurdering af, om det pågældende dokument indeholder ekstraheringspligtige oplysninger omfattende af lovforslagets § 28 (om relevante faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger) og § 29 (om interne faglige vurderinger).

For at besvare spørgsmålet fyldestgørende vil der således skulle foretages en konkret vurdering af oplysningerne i det dokument, der er omtalt i spørgsmålet, og den sag, som dokumentet indgår i. Dette forudsætter et detaljeret kendskab til det pågældende dokument og den pågældende sag, og Justitsministeriet har ikke et sådant detaljeret kendskab.

Der kan i forlængelse heraf peges på, at lovforslaget bygger på den ordning, at afgørelser om aktindsigt træffes af den myndighed m.v., der har dokumentet i sin besiddelse, medmindre der er tale om en afgørelsessag, hvor aktindsigtsafgørelser træffes af den myndighed, der skal træffe afgørelse i den pågældende (materielle) sag, jf. § 36, stk. 1.

2. Med forbehold for det, der er anført under pkt. 1, kan der peges på, at det omhandlede dokument er et notat udarbejdet af Arbejdstilsynet (en styrelse under Beskæftigelsesministeriet) til beskæftigelsesministeren om implementeringen af et direktiv. Det fremgår, at notatet er sendt til beskæftigelsesministeren til dennes godkendelse.

I lyset heraf er det Justitsministeriet vurdering, at det vil kunne lægges til grund, at udvekslingen af det pågældende notat sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, og at der derfor i § 24, stk. 1's forstand er tale om udveksling "i forbindelse med ministerbetjening".

Der ses endvidere ikke at være tale om et notat 1) i en sag, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, 2) i en sag om indgåelse af kontraktsforhold eller 3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol eller tilsynsopgaver. Notatet vil derfor ikke være omfattet af en af lovforslagets undtagelser i § 24, stk. 2, til ministerbetjeningsreglen i § 24, stk. 1.

Det bemærkes imidlertid, at der – som nævnt i pkt. 2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 18 vedrørende lovforslaget – fra et dokument undtaget fra retten til aktindsigt efter lovforslagets § 24 som udgangspunkt vil være ret til aktindsigt efter lovens almindelige regler i relevante oplysninger om en sags faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurde-

ringer samt interne faglige vurderinger i endelig form der indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende, jf. lovforslagets §§ 28-29 om såkaldt ekstraheringspligt.

Det bemærkes endelig, at uanset at det dokument, der er omtalt i spørgsmålet, måtte være undtaget fra retten til aktindsigt i medfør af lovforslagets § 24, stk. 1, vil vedkommende myndighed – som ligeledes nævnt i pkt. 2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 18 vedrørende lovforslaget – have pligt til at overveje, om der kan gives aktindsigt i dokumentet og oplysninger heri efter meroffentlighedsprincippet, jf. lovforslagets 14, stk. 1. 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.

Spørgsmål nr. 36: ”Er der formuleringer i betænkningen eller lovforslaget der gør, at man kan udelukke, at bilag B på L 90 – bilag 5 vil kunne undtages fra retten til aktindsigt som ministerbetjening?”

Der henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 35 vedrørende lovforslaget.

Spørgsmål nr. 37: ”Er der i bilag B på L 90 – bilag 5 enkelt-oplysninger, der, selv hvis indstillingen fremover skal betragtes som intern, med sikkerhed vil skulle ekstraheres og udleveres i henhold til den foreslåede § 28 (nuværende lovs § 11), vedr. ekstrahering af ”oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen?”

1. Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 35 vedrørende lovforslaget, er det Justitsministeriets vurdering, at det dokument, der er omtalt i spørgsmålet, må anses for et ministerbetjeningsdokument i § 24's forstand.

Af lovforslagets § 28, stk. 1, 1. pkt., følger, at retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af bl.a. § 24, stk. 1, uanset denne bestemmelse omfatter oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen.

Følgende fremgår i den forbindelse af bemærkningerne til lovforslagets § 28:

”Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., er – 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.

Udtrykket oplysninger om en sags faktiske grundlag i stk. 1, 1. pkt., omfatter på den baggrund ”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”.

Ekstraheringspligten efter stk. 1, 1. pkt., omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.”

Det tilsvarende er anført i Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 på side 621 samt i bemærkningerne til § 28 i kommissionens lovudkast, jf. betænkningens side 993.

2. Med det forbehold, der følger af det, som er anført i pkt. 1 i besvarelsen af spørgsmål nr. 35, bemærkes, at det i spørgsmålet omhandlede notat efter Justitsministeriets umiddelbare vurdering ikke indeholder 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. Notatet indeholder derimod efter Justitsministeriets umiddelbare vurdering for det første oplysninger, der gengiver indholdet af gældende ret (direktivet) (jf. afsnittet ”Problemstilling” og afsnittet ”Baggrund”). For det andet indeholder det pågældende notat tilsyneladende en række vurderinger af politisk og strategisk karakter (jf. afsnittet ”Konsekvenser” og til dels afsnittet ”Løsning og Indstilling”). For det tredje indeholder notatet tilsyneladende Arbejdstilsynets indstillinger til ministeren om, hvilke beslutninger der bør træffes (jf. til dels afsnittet ”Løsning og indstilling” og afsnittet ”Det videre forløb”).

I lyset af det, der er anført under pkt. 1, er det på denne baggrund samlet set Justitsministeriets vurdering, at det notat, der er omtalt i spørgsmålet,

ikke indeholder oplysninger om en sags faktiske grundlag, som ville skulle ekstraheres efter lovforslagets § 28, stk. 1, 1. pkt.

Spørgsmål nr. 38: "Det fremgår af betænkningen, at med "egentlige faktuelle oplysninger" sigtes der f.eks. til 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." (s. 620) Optræder der overhovedet oplysninger af tilsvarende art i bilag B på L 90 – bilag 5? I givet fald, præcis hvilke ord vil være omfattet?"

Der henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 37 vedrørende lovforslaget.

Spørgsmål nr. 39: "Det fremgår af betænkningen, at "ekstraheringspligten efter § 28 stk. 1, 1. pkt. omfatter ikke (...) politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke vil omfatte tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysning" (jf. betænkningen s. 621). Er det korrekt, at bilag B på L 90 – bilag 5 indeholder 'politiske og strategiske udtalelser', som derfor under alle omstændigheder ikke vil skulle ekstraheres efter den foreslåede § 28?"

Der henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 37 vedrørende lovforslaget.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvilken betydning det har for ekstraheringspligten efter lovforslagets § 28 (og § 29), at der i et dokument indgår dels ekstraheringspligtige oplysninger, dels f.eks. oplysninger om politiske og strategiske udtalelser, tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse, henvises der til besvarelsen af spørgsmål nr. 28 vedrørende lovforslaget.

Spørgsmål nr. 40: "Det fremgår af betænkningen, at "Der foreslås en ret til aktindsigt i 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." (jf. betænkningen s. 26) Er det korrekt, at indstillingen i bilag B på L 90 – bilag 5 ikke indeholder "faglige vurderinger i endelig form" efter den foreslåede § 29, uanset om denne paragraf i sidste ende bliver udformet som i regeringens lovforslag eller som mindretallet i Offentlighedskommissionen har ønsket det?"

Som omtalt i besvarelsen af spørgsmål nr. 35 vedrørende lovforslaget vedrører det omhandlede dokument en sag i Beskæftigelsesministeriet (Arbejdstilsynet og Beskæftigelsesministeriets departement), der således ifølge lovforslagets ordning vil skulle træffe afgørelse vedrørende anmodninger om aktindsigt i dokumentet, herunder – med det fornødne de-

taljerede kendskab til sagen – vurdere, om der i dokumentet indgår ekstraheringspligtige oplysninger.

Med det forbehold er det på det foreliggende grundlag Justitsministeriets umiddelbare opfattelse, at de interne vurderinger, der kommer til udtryk i det omhandlede dokument er vurderinger, som bygger på den almindelige administrative indsigt, der er til stede i den pågældende forvaltningsmyndighed (Arbejdstilsynet). Det følger af bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslagets § 29, at sådanne vurderinger ikke kan karakteriseres som faglige vurderinger i bestemmelsens forstand (og derfor ikke er ekstraheringspligtige). Det skyldes, at der i sådanne tilfælde ikke vil være tale om, at vurderingen bygger på en sådan særlig indsigt, at den adskiller sig fra den indsigt, der også vil være til stede hos andre forvaltningsmyndigheder. Som eksempel på sådanne vurderinger, der ikke kan karakteriseres som faglige vurderinger i bestemmelsens forstand, nævnes i bemærkningerne til lovforslagets § 29 embedsfolks rådgivning om politiske og strategiske overvejelser, og det anføres, at en sådan rådgivning er en del af embedsfolkenes almindelige kvalifikationer.

Hertil kommer, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 29, at selve indstillingen om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, ligeledes ikke vil være omfattet af retten til aktindsigt efter § 29, stk. 1, 1. pkt., da en sådan indstilling heller ikke kan karakteriseres som en faglig vurdering i bestemmelsens forstand.

Det bemærkes, at det, der er refereret fra bemærkningerne til lovforslagets § 29, svarer til det, som en enig Offentlighedskommission har anført i betænkning nr. 1510/2009 på side 628 f.

Det er på den anførte baggrund Justitsministeriets vurdering, at det omhandlede dokument ikke indeholder oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, som i givet fald ville skulle ekstraheres efter lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., hvis betingelserne herfor i øvrigt var opfyldt. Ud fra denne vurdering er det korrekt, at der hverken vil være ret til indsigt i den omhandlede indstilling efter Offentlighedskommissionens flertals forslag eller efter mindretallets forslag.

Det skal tilføjes, at Justitsministeriet ikke på det foreliggende grundlag kan vurdere, om det omhandlede dokument indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende, således at det er relevant at overveje spørgsmålet om ekstrahering af

interne faglige vurderinger i endelig form efter lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt.

Det må imidlertid antages, at det pågældende dokument er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, således at eventuelle interne faglige vurderinger i endelig form ikke ville skulle ekstraheres, selvom dokument indgik i en sag om f.eks. et fremsat lovforslag, jf. lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt. Denne begrænsning i § 29's anvendelsesområde svarer til det, som Offentlighedskommissionens flertal har anbefalet.

Spørgsmål nr. 41: Uanset, om der måtte indgå faglige vurderinger i Arbejdstilsynets indstilling til beskæftigelsesministeren i bilag B på L 90 – bilag 5, så fremgår det af betænkningen, at "En indstilling til f.eks. en minister om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, vil ikke være omfattet af retten til aktindsigt efter lovudkastets § 29 (...) da en sådan indstilling ikke kan karakteriseres som en faglig vurdering i denne bestemmelses forstand" (jf. betænkningen s. 629) Er det korrekt, at dokumentet i bilag B på L 90 – bilag 5 derfor ikke indeholder oplysninger, som skal udleveres efter § 29 som faglige vurderinger i endelig form, uanset at beskæftigelsesministeren har tiltrådt og skrevet under på indstillingen?"

Den omstændighed, at et ministerbetjeningsdokument indeholder en indstilling, der som omtalt i spørgsmålet ikke er en intern faglig vurdering i henhold til lovforslagets § 29, er ikke ensbetydende med, at andre oplysninger i dokumentet ikke kan være ekstraheringspligtige efter lovforslagets § 29 (eller § 28).

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål nr. 40 vedrørende lovforslaget.

Spørgsmål nr. 42: "Der foreligger i sagen også en tidligere faglig vurdering af sagen fra Arbejdstilsynet side, hvor tilsynet kommer til den modsatte konklusion og anbefaler at bevare den forudgående kontrol med udenlandske arbejdstagers sikkerhedskvalifikationer i visse erhverv. Er det korrekt, at en sådan tidligere udgave af Arbejdstilsynets faglige vurdering af sagen heller ikke vil skulle udleveres efter den foreslåede § 29, da denne netop alene gælder faglige vurderinger "i endelig form", uanset om denne paragraf i sidste ende bliver udformet som i regeringens lovforslag eller som mindretallet i Offentlighedskommissionen har ønsket det?"

1. Justitsministeriet lægger til grund, at der i spørgsmålet refereres til den sag, der er henvist til i spørgsmål nr. 35-41 vedrørende lovforslaget.

Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 35 vedrørende lovforslaget, er det Justitsministeriet vurdering, at det vil kunne lægges til grund, at udvekslingen af det dokument, som det pågældende spørgsmål vedrører, sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, og at der derfor i § 24, stk. 1's forstand er tale om udveksling "i forbindelse med ministerbetjening".

Lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., fastsætter en pligt for en forvaltningsmyndighed til fra dokumenter omfattet af bl.a. lovforslagets § 24, stk. 1, at udlevere (ekstrahere) 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. Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 40 vedrørende lovforslaget, er det Justitsministeriets vurdering, at det omhandlede dokument ikke indeholder oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, som i givet fald ville skulle have været ekstraheret efter lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., hvis betingelserne herfor i øvrigt var opfyldt.

2. Justitsministeriet er ikke bekendt med tidligere udkast til det omhandlede dokument, herunder om sådanne eventuelle tidligere udkast har indeholdt oplysninger om interne faglige vurderinger. Det bemærkes, at en anbefaling af den karakter, som er omtalt i spørgsmålet, ikke vil være en intern faglig vurdering i § 29's forstand.

Såfremt der i tidligere udkast måtte forekomme interne faglige vurderinger – og bestemmelsens øvrige betingelser er opfyldt – er det afgørende for, om de pågældende oplysninger vil skulle ekstraheres efter lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., om de interne faglige vurderinger har foreligget i endelig form.

Såfremt den interne faglige vurdering i et tidligere udkast angik et spørgsmål, som der også var en (anden) intern faglig vurdering af i den endelige udgave af det pågældende dokument, vil der være en formodning for, at vurderingen i udkastet ikke "foreligger i endelig form".

Hvis den interne faglige vurdering i udkastet derimod vedrørte et spørgsmål, som indgik i f.eks. lovforslaget, men som der ikke også var en intern faglig vurdering af i den endelige udgave af notatet, vil denne vurdering skulle udleveres, såfremt den "foreligger i endelig form".

Der henvises i øvrigt bemærkningerne til lovforslagets § 29, med hensyn til den nærmere vurdering af, hvornår en intern faglig vurdering vil foreligge i endelig form.

Spørgsmål nr. 43: "Er det korrekt, at borgere og journalister således samlet set, ikke længere vil have ret til under alle omstændigheder at få dokumentet i bilag B på L 90 – bilag 5 udleveret i sin helhed ved begæring om aktindsigt, sådan om borgere og journalister ifølge den gældende offentlighedslov i dag har ret til?"

Der henvises til besvarelserne af spørgsmål nr. 35, nr. 37 og nr. 40 vedrørende lovforslaget.

Spørgsmål nr. 44: "Er det korrekt, at bilag C på L 90 – bilag 5 kan være at betragte som ministerbetjening i lovens forstand, jf. hovedreglen i § 24, der siger, at det afgørende er, "om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få brug for embedsværkets rådgivning og bistand" (jf. betænkningen s. 600)?"

1. Der henvises om lovforslagets § 24, hvorefter retten til aktindsigt i visse sager ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem ministerier i forbindelse med ministerbetjening, til pkt. 1 i besvarelsen af spørgsmål nr. 18.

I den forbindelse bemærkes, at såfremt en sag er omfattet af offentlighedsloven, er ordningen efter lovforslaget, 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 skulle foretages en konkret vurdering af f.eks. om dokumentet kan undtages fra aktindsigt efter lovforslagets § 24 om ministerbetjening. I givet fald vil der herefter skulle foretages en konkret vurdering af, om det pågældende dokument indeholder ekstraheringspligtige oplysninger omfattet af lovforslagets § 28 (om relevante faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger) og § 29 (om interne faglige vurderinger).

For at besvare spørgsmålet fyldestgørende vil der således skulle foretages en konkret vurdering af oplysningerne i det dokument, der er omtalt i spørgsmålet, og den sag, som dokumentet indgår i. Dette forudsætter et

detaljeret kendskab til det pågældende dokument og den pågældende sag, og Justitsministeriet har ikke et sådant detaljeret kendskab.

Der kan i forlængelse heraf peges på, at lovforslaget bygger på den ordning, at afgørelser om aktindsigt træffes af den myndighed m.v., der har dokumentet i sin besiddelse, medmindre der er tale om en afgørelsessag, hvor aktindsigtsafgørelser træffes af den myndighed, der skal træffe afgørelse i den pågældende (materielle) sag, jf. § 36, stk. 1.

2. Med forbehold for det, der er anført under pkt. 1, kan der peges på, at det omhandlede dokument er et udkast til en redegørelse som opfølgning på et tilsagn fra statsministeren på et møde i Udenrigspolitisk Nævn om, at regeringen ville udarbejde en redegørelse med henblik på at afklare påstandene i filmen "Den Hemmelige Krig". Det fremgår af dokumentet, at Forsvarsministeriet har udvekslet det med Statsministeriet. Af en henvendelse af 31. december 2010 fra Jesper Tynell og Lars Rugaard til Folketingets Retsudvalg (L 90, bilag 5) fremgår det, at udkastet til redegørelse tillige af Forsvarsministeriet er udvekslet med andre ministerier.

I lyset heraf er det Justitsministeriet vurdering, at det vil kunne lægges til grund, at udvekslingen af det pågældende notat sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, og at der derfor i § 24, stk. 1's forstand er tale om udveksling "i forbindelse med ministerbetjening".

Der ses endvidere ikke at være tale om et notat 1) i en sag, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, 2) i en sag om indgåelse af kontraktforhold eller 3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol eller tilsynsopgaver. Notatet vil derfor ikke være omfattet af en af lovforslagets undtagelser i § 24, stk. 2, til ministerbetjeningsreglen i § 24, stk. 1.

Det bemærkes imidlertid, at der – som nævnt i pkt. 2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 18 vedrørende lovforslaget – fra et dokument undtaget fra retten til aktindsigt efter lovforslagets § 24 som udgangspunkt vil være ret til aktindsigt efter lovens almindelige regler i relevante oplysninger om en sags faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger samt interne faglige vurderinger i endelig form der indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende, jf. lovforslagets §§ 28-29 om såkaldt ekstraheringspligt.

Det bemærkes endelig, at uanset at det dokument, der er omtalt i spørgsmålet, måtte være undtaget fra retten til aktindsigt i medfør af lovforslagets § 24, stk. 1, vil vedkommende myndighed – som ligeledes nævnt i pkt. 2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 18 vedrørende lovforslaget – have pligt til at overveje, om der kan gives aktindsigt i dokumentet og oplysninger heri efter meroffentlighedsprincippet, jf. lovforslagets 14, stk. 1. 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.

Spørgsmål nr. 45: ”Er der formuleringer i betænkningen eller lovforslaget der gør, at man kan udelukke, at bilag C på L 90 – bilag 5 vil kunne undtages fra retten til aktindsigt som ministerbetjening?”

Der henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 44 vedrørende lovforslaget.

Spørgsmål nr. 46: ”Er der i bilag C på L 90 – bilag 5 enkelt-oplysninger, der, selv hvis udkastet til redegørelsen fremover skal betragtes som internt, med sikkerhed vil skulle ekstraheres og udleveres i henhold til den kommende § 28 (nuværende § 11), vedrørende ekstrahering af ”oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen?”

1. Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 44 vedrørende lovforslaget, er det Justitsministeriets vurdering, at det dokument, der er omtalt i spørgsmålet, må anses for et ministerbetjeningsdokument i § 24's forstand.

Af lovforslagets § 28, stk. 1, 1. pkt., følger, at retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af bl.a. § 24, stk. 1, uanset denne bestemmelse omfatter oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen.

Følgende fremgår i den forbindelse af bemærkningerne til lovforslagets § 28:

”Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., er – 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.

Udtrykket oplysninger om en sags faktiske grundlag i stk. 1, 1. pkt., omfatter på den baggrund "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".

Ekstraheringspligten efter stk. 1, 1. pkt., omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret."

Det tilsvarende er anført i Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 på side 621 samt i bemærkningerne til § 28 i kommissionens lovudkast, jf. betænkningens side 993.

2. Det vil først og fremmest være Forsvarsministeriet, der med deres detaljerede kendskab til den konkrete sag, kan foretage en vurdering af, i hvilket omfang det omhandlede udkast til redegørelse indeholder oplysninger, der på grund af bestemmelsen i lovforslagets § 28 vil skulle udleveres efter lovens almindelige regler.

Med dette forbehold synes udkastet fra en umiddelbar betragtning at indeholde en række oplysninger om den pågældende sags faktiske grundlag, som – hvis de er relevante for sagen – vil skulle udleveres efter lovens almindelige regler på grund af lovforslagets § 28, stk. 1, 1. pkt.

Justitsministeriet vedlægger til illustration en kopi af det pågældende udkast til redegørelse, hvori ministeriet har understreget de dele af udkastet til redegørelse, som tilsyneladende er oplysninger om sagens faktiske grundlag. Det skal dog fremhæves, at ministeriet navnlig ikke kan vurdere, hvorvidt de omhandlede oplysninger er relevante for sagen, eller om de f.eks. er blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger, jf. nærmere herom besvarelsen af spørgsmål nr. 31 og nr. 49 vedrørende lovforslaget.

Spørgsmål nr. 47: "Det fremgår af betænkningen, at med "egentlige faktuelle oplysninger" sigtes der f.eks. til 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." (s. 620) Optræder der overhovedet oplysninger af tilsvarende art i bilag C på L 90 – bilag 5? I givet fald, præcis hvilke ord vil være omfattet?"

Der henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 46 vedrørende lovforslaget og bilaget til den pågældende besvarelse.

Spørgsmål nr. 48: "Det fremgår af betænkningen, at "ekstraheringspligten efter § 28 stk. 1, 1. pkt. omfatter ikke (...) politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke vil omfatte tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysning" (jf. betænkningen s. 621). Er det korrekt, at bilag C på L 90 – bilag 5 indeholder 'politiske og strategiske udtalelser', som derfor under alle omstændigheder ikke vil skulle ekstraheres efter den foreslåede § 28?"

Der henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 46 vedrørende lovforslaget og bilaget til den pågældende besvarelse.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvilken betydning det har for ekstraheringspligten efter lovforslagets § 28 (og § 29), at der i et dokument indgår dels ekstraheringspligtige oplysninger, dels f.eks. oplysninger om politiske og strategiske udtalelser, tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse, henvises der til besvarelsen af spørgsmål nr. 28 vedrørende lovforslaget.

Spørgsmål nr. 49: "Det fremgår af betænkningen, at ekstraheringspligten i § 28 netop kun gælder relevante oplysninger. "Derimod skal irrelevante oplysninger ikke ekstraheres. Irrelevansen kan f.eks. skyldes, at (...) sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante, fordi de blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger" (jf. betænkningen s. 623). Er det korrekt, at al den stund, at bilag C på L 90 – bilag 5 er et tidligt udkast til regeringens Afghanistan-redegørelse, vil det være lovligt at afslå at ekstrahere oplysninger fra dette udkast, hvis myndighederne gør gældende, at den endelige og allerede offentliggjorte redegørelse indeholder "bedre og opdaterede oplysninger"?"

1. Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 44 vedrørende lovforslaget, er det Justitsministeriets vurdering, at det vil kunne lægges til grund, at udvekslingen af det omhandlede dokument sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, og at der derfor i § 24, stk. 1's forstand er tale om udveksling "i forbindelse med ministerbetjening".

Efter lovforslagets § 28, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af bl.a. § 24 uanset denne bestemmelse bl.a. oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sa-

gen. Om dette kriterium i lovforslagets § 28, stk. 1, henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 31 vedrørende lovforslaget.

Som det fremgår af den nævnte besvarelse, er det afgørende for, om oplysninger om en sags faktiske grundlag i dokumenter undtaget fra retten til aktindsigt ikke i medfør af lovforslagets § 28 skal ekstraheres, om oplysningerne er irrelevante for sagen.

Hvis det på denne baggrund kan lægges til grund, at en oplysning om en sags faktiske grundlag er indgået i et tidligt udkast til et dokument (som f.eks. det dokument, der er nævnt i spørgsmålet), men ikke genfindes i senere udgaver (herunder den endelige udgave) af dokumentet, vil den pågældende oplysning, hvis der anmodes om aktindsigt i det dokument, som oplysningen indgår i, skulle ekstraheres, med mindre oplysningen er udgået af de senere udgaver af dokumentet, fordi oplysningen er irrelevant for sagen.

Som anført i bemærkningerne til lovforslagets § 28 kan irrelevansen i den forbindelse f.eks. skyldes, at oplysningerne er indgået i sagen ved en fejl (oprindelig irrelevans), eller at sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante, fordi de blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger (efterfølgende irrelevans). Som eksempel herpå kan nævnes, at der tilgår sagen oplysninger, som viser, at nogle tal, der illustrerer et bestemt forhold, og som tidligere har været lagt til grund, viser sig at være objektivt forkerte.

Som ligeledes anført i bemærkningerne til lovforslagets § 28 indebærer kravet om, at oplysningen skal være relevant for sagen, i øvrigt, at oplysninger om sags faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som fra en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), ikke skal ekstraheres. Der gælder således en bagatelgrænse for de oplysninger, der skal ekstraheres.

Spørgsmål nr. 50: "I bekræftende fald, hvilken dokumentation af den 'forbedrede opdatering', der har gjort de tidligere oplysninger i sagen irrelevante, vil borgeren eller journalisten kunne få adgang til med henblik på en kontrol af begrundelsen eller som led i en eventuel ombudsmandssag?"

Det følger af lovforslagets § 28, stk. 1, om ekstraheringspligt at retten til aktindsigt i dokumenter, der kan undtages efter § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, uanset disse undtagelsesbestemmelser, omfatter bl.a. oplys-

ninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen.

Der henvises om tilfælde, hvor der ikke i medfør af lovforslagets § 28, stk. 1, skal ske ekstrahering af oplysninger om en sags faktiske grundlag, fordi oplysningerne er irrelevante, til besvarelsen af spørgsmål nr. 49 vedrørende lovforslaget, hvoraf det bl.a. fremgår, at irrelevansen bl.a. kan skyldes sagens udvikling.

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 28, viderefører bestemmelsen med visse redaktionelle og sproglige ændringer den gældende offentlighedslovs § 11, stk. 1. Efter denne bestemmelse i den gældende offentlighedslov gælder ekstraheringspligten med hensyn til faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet. Som nævnt på side 555 f. i Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 er der i bemærkningerne til den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 11, stk. 1, anført følgende om væsentlighedskravet, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 225:

”[...] Ikke enhver oplysning, der er nedskrevet, er omfattet af ekstraheringspligten, idet den kun gælder for oplysninger af væsentlig betydning for sagsforholdet. Det forhold, at en oplysning på et tidspunkt nedfældes i et dokument, der indgår i sagen, må i nogle tilfælde tages som udtryk for, at oplysningen i hvert fald på dette tidspunkt ikke blev anset for betydningsløs. Imidlertid kan det senere vise sig, at oplysninger, der oprindeligt blev anset for at være af betydning, og som derfor blev noteret på sagens akter, på et senere stadium i sagsbehandlingen er betydningsløse. Omfanget af ekstraheringspligten kan derfor afhænge af, på hvilket tidspunkt begæring om aktindsigt fremsættes.”

Efter gældende ret kan spørgsmålet om en oplysningens væsentlige betydning for sagen – på samme måde som oplysningens relevans efter lovforslaget – og dermed omfanget af ekstraheringspligten på den anførte baggrund afhænge af, på hvilket tidspunkt begæring om aktindsigt fremsættes.

Den problemstilling, som spørgsmålet vedrører, har således ikke sammenhæng med de ændringer i forhold til gældende ret, som lovforslaget lægger op til.

Der kan imidlertid være grund til at fremhæve, at en myndighed ikke i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt frit kan beslutte, at oplysninger om en sags faktiske grundlag ikke er relevante for sagen. Det er således i bemærkningerne til lovforslagets § 28 anført,

at denne relevansbedømmelse afhænger af en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.

Der kan endvidere peges på, at myndighedens vurdering af, om oplysninger vedrørende sagens faktiske grundlag har relevans for sagen, vil kunne efterprøves af bl.a. Folketingets Ombudsmand.

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål nr. 32 vedrørende lovforslaget, hvoraf det bl.a. fremgår, at ombudsmanden i medfør af ordningen efter ombudsmandsloven vil have fuld indsigt i sagens dokumenter og derfor på samme grundlag som myndigheden vil kunne vurdere, om de pågældende undtagne dokumenter indeholder oplysninger om f.eks. en sags faktiske grundlag, der er relevante for sagen, og som derfor skulle have været ekstraheret efter lovforslagets § 28, stk. 1.

Spørgsmål nr. 51: "Det fremgår af betænkningen, at "Der foreslås en ret til aktindsigt i 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." (jf. betænkningen s. 26) Er det korrekt, at bilag C på L 90 – bilag 5 ikke indeholder "faglige vurderinger i endelig form" efter den foreslåede § 29, uanset om denne paragraf i sidste ende bliver udformet som i regeringens lovforslag eller som mindretallet i Offentlighedskommissionen har ønsket det, da dokumentet netop er et første udkast og ikke i endelig form?"

Som det fremgår af pkt. 2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 44 vedrørende lovforslaget, er det Justitsministeriets vurdering, at det vil kunne lægges til grund, at udvekslingen af det omhandlede dokument sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, og at der derfor i § 24, stk. 1's forstand er tale om udveksling "i forbindelse med ministerbetjening".

Lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., fastsætter i den forbindelse en pligt for en forvaltningsmyndighed til fra dokumenter omfattet af bl.a. lovforslagets § 24, stk. 1, om ministerbetjening at udlevere (ekstrahere) 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. Bestemmelsen i § 29 gælder for politiske initiativer.

Det er i bemærkningerne til lovforslagets § 29 anført, at der med angivelsen af sager om fremsatte lovforslag eller offentliggjorte redegørelser,

handlingsplaner eller lignende ikke er tale om en udtømmende opregning af de initiativer, der er omfattet af bestemmelsen, og som andre eksempler nævnes sager om udarbejdelse af generelle administrative forskrifter som bekendtgørelser og cirkulærer. Det er endvidere det nævnte sted i bemærkningerne til lovforslaget anført, at bestemmelsen således tager sigte på at give offentligheden indsigt i de interne faglige vurderinger, der knytter sig til politiske initiativer.

Det er desuden i bemærkningerne til lovforslagets § 29 anført, at det er en forudsætning for, at et politisk initiativ er omfattet af bestemmelsen i § 29, 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 bemærkes, at det anførte i bemærkningerne til lovforslagets § 29 svarer til det, som en enig Offentlighedskommissionens har anført på side 632 f. i betænkning nr. 1510/2009.

Med det forbehold, der følger af det, som er anført i pkt. 1 i besvarelsen af spørgsmål nr. 44 vedrørende lovforslaget, et det Justitsministeriets vurdering, at det omhandlede dokument ikke vedrører et (fremadrettet) offentliggjort politisk initiativ, men derimod er en (bagudrettet) redegørelse om et konkret sagskompleks, som der i offentligheden har været bevågenhed omkring. Ud fra denne vurdering er der således ikke tale om en redegørelse i § 29's forstand, og der vil allerede af den grund ikke være ret til aktindsigt i eventuelle oplysninger i udkastet om interne faglige vurderinger i endelig form. Dette gælder, uanset om bestemmelsen i § 29 affattes som foreslået af Offentlighedskommissionens flertal eller af kommissionens mindretal.

Spørgsmål nr. 52: "Der foreligger i sagen også den endelige redegørelse fra regeringens side. Er det korrekt, at i fald der indgår faglige vurderinger i redegørelsen, så vil det alene være de faglige vurderinger i den endelige redegørelse, som allerede er offentliggjort, som vil skulle udleveres efter den foreslåede § 29, uanset om denne paragraf i sidste ende bliver udformet som i regeringens lovforslag eller som mindretallet i Offentlighedskommissionen har ønsket det?"

1. Der henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 51 vedrørende lovforslaget, hvoraf det fremgår, at det omhandlede dokument efter Justitsministeriets vurdering ikke er en redegørelse i § 29's forstand, og at der allerede

af den grund ikke vil være ret til aktindsigt i eventuelle oplysninger i dokumentet om interne faglige vurderinger i endelig form.

2. Det kan imidlertid oplyses, at det afgørende for, om oplysninger om interne faglige vurderinger – hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt – vil skulle ekstraheres efter lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., er, om vurderingerne foreligger i endelig form.

Det fremgår i den forbindelse af bemærkningerne til lovforslagets § 29, 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.

Om eventuelle interne faglige vurderinger i et udkast til et dokument har foreligget i endelig form, selvom de ikke indgår i den endelige udgave af dokumentet, vil bero på en konkret vurdering bl.a. på baggrund af det, der som ovenfor nævnt er anført i bemærkningerne til lovforslagets § 29.

Der henvises i øvrigt til pkt. 2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 42 vedrørende lovforslaget.

Spørgsmål nr. 53: ”Er det korrekt, at borgere og journalister således samlet set ikke længere vil have ret til under alle omstændigheder at få dokumentet i bilag C på L 90 – 5 bilag udleveret i sin helhed ved begæring om aktindsigt, sådan om borgere og journalister ifølge den gældende offentlighedslov i dag har ret til?”

Der henvises til besvarelsenerne af spørgsmål nr. 44 og nr. 46 vedrørende lovforslaget.

Spørgsmål nr. 54: ”Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 6. januar 2011 fra Danske Mediers Forum, jf. L 90 - bilag 6.”

1. Danske Mediers Forum har sendt et brev af 6. januar 2011 til Folketingets Retsudvalg (herefter omtalt som brevet), som indeholder nogle betragtninger i forhold til enkelte dele af lovforslaget.

Nedenfor under pkt. 2-14 gennemgås disse betragtninger. I tilknytning hertil anføres Justitsministeriets kommentarer til de enkelte betragtninger.

2.1. Det er i brevet helt generelt anført, at lovforslaget indeholder mange positive og essentielle tiltag, der vil medføre en betydelig styrkelse af lovens grundlæggende princip om offentlighed, herunder udvidelser af lovens anvendelsesområde, ret til temainsigt og dataudtræk m.v., lovfæstelse af forvaltningsmyndighedernes journaliseringspligt, ret til indsigt i de faglige præmisser som en forvaltningsmyndighed har baseret et lovforslag, en redegørelse og/eller politisk handlingsplan på, etablering af en offentlighedsportal samt effektivisering af den administrative klagebehandling. Det er anført, at det i den forbindelse er særdeles vigtigt, at disse fine tiltag ikke overses under behandlingen af lovforslaget som følge af en fokusering på de mere kontroversielle undtagelser. Der er i den forbindelse henvist til Danske Mediers Forums høringssvar af 1. marts 2010.

2.2. Justitsministeriet har noteret sig Danske Mediers Forums overordnede tilslutning til lovforslaget og henviser generelt – for så vidt angår sammenslutningens høringssvar – til Justitsministeriet kommentarer i den kommenterede høringsoversigt til det omhandlede lovforslag.

3.1. I brevet er det anført, at lovforslaget ved første øjekast er identisk med det lovudkast, der er indeholdt i Offentlighedskommissionens betænkning, men at det ved en nærmere gennemgang af lovforslaget dog fremgår, at der er foretaget en række ændringer og præciseringer såvel i lovteksten som i bemærkningerne til enkelte bestemmelser, og at ændringerne i visse tilfælde går videre end den afgrænsning, som den oprindelige formulering var et udtryk for, og som var grundlaget for enigheden blandt kommissionens medlemmer. Det er desuden anført, at flere af Danske Mediers Forums medlemmer deltog i arbejdet i Offentlighedskommissionen, og disse medicrepræsentanter – sammen med andre kommissionsmedlemmer – stod bag dissenserne i betænkningen, som efter sammenslutningens opfattelse er meget væsentlige.

3.2. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at som anført i pkt. 2.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger svarer lovforslaget i det væsentlige til det lovudkast, der er indeholdt i kapitel 27 i Offentlighedskommissionens betænkning. Dette er bl.a. udtryk for, at Justitsministeriet – i de få tilfælde, hvor kommissionen har delt sig i et flertal og et mindretal – har tilsluttet sig flertallets forslag. Der er dog i forhold til Offentlighedskommissionens lovudkast foretaget visse ændringer i det foreliggende lovforslag af fortrinsvis lovteknisk karakter. Der henvises herom til pkt. 2.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

4.1. Det er i brevet bl.a. anført, at lovforslagets § 22 udvider den bestående undtagelse for ministerkalendere betydeligt, idet den fastslår en generel undtagelse for samtlige kalendere, der føres af den offentlige forvaltning. Danske Mediers Forum finder ligesom Offentlighedskommissionens mindretal, at en generel undtagelse af kalendere vil indebære et uforholdsmæssigt stort indgreb i den almindelige åbenhed om den offentlige forvaltnings aktiviteter, herunder møder, konferencer og embedsrejser. Det er anført, at den nødvendige beskyttelse af privatsfæren, som er det bærende argument for en generel undtagelse af alle kalendere, der føres af den offentlige forvaltning, kan ske ved en langt mindre indgribende foranstaltning – nemlig ved at myndigheden i det konkrete tilfælde påberåber sig lovforslagets § 30, der giver mulighed for at undtage oplysninger om private forhold m.v.

Det er desuden anført, at Folketingets vedtagelse af undtagelsen for ministerkalendere (den 29. maj 2009) skete som led i en politisk aftale, der som modvægt indebar en udvidet informationspligt om ministres udgifter, aktiviteter og modtagelse af gaver, og at kravet om en udvidet informationspligt modsat ministerkalenderundtagelsen ikke er lovfæstet til trods for, at informationspligten er en forudsætning for kalenderundtagelsen. Det er anført, at da de to tiltag er tæt forbundne, bør informationspligten – som foreslået af Offentlighedskommissionens mindretal – tillige lovfæstes.

Det er endelig anført, at det bør følge af lovforslagets § 14, stk. 2, at meroffentlighedsprincippet også finder anvendelse i forhold til kalenderundtagelsen, idet lovforslagets nuværende præcisering af, at meroffentlighedsprincippet alene gælder visse, men ikke alle lovens undtagelsesbestemmelser, ikke er befordrende for åbenheden og medfører en reel devaluering af meroffentlighedsprincippet som et generelt princip.

4.2. For så vidt angår det, der er anført i brevet om lovforslagets § 22, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter sager om førelse af en kalender, og om den politiske aftale om en udvidet informationspligt om ministres udgifter, aktiviteter og modtagelse af gaver, henvises til pkt. 13.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

Det bemærkes i øvrigt – som også anført i pkt. 6 i den kommenterede høringsoversigt – at da formålet med den pågældende undtagelse i § 22 i lovforslaget er at sikre, at de af bestemmelsen omfattede kalendere i det hele undtages fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, finder Justitsministeriet (på samme måde som Offentlighedskommissionens flertal, jf. betænkningens side 494), at meroffentlighedsprincippet ikke gælder for sager om førelse af en kalender, jf. § 14, stk. 2, modsætningsvist.

5.1. I brevet er der peget på, at det af Offentlighedskommissionens betænkning fremgår, at medierne ikke tog afstand fra forslaget om at indføre en ny undtagelse for dokumenter, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, så længe der alene er tale om forberedelse af sager, hvor ministeren udøver sin funktion som regeringspolitiker. Det er anført, at dette bl.a. skyldes en erkendelse af, at forslaget – som i øvrigt var forudsat i Offentlighedskommissionens kommissorium – har sin baggrund i de nye og ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen, der efter sigende afstedkommer et øget tværministerielt samarbejde om sager og beslutninger af politisk karakter.

Det er anført, at mediernes accept af ministerbetjeningsreglen skal fortolkes ganske snævert og ikke omfatter forslaget om at indføre en ny undtagelse af dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, jf. forslagets § 27, nr. 2. Det er anført, at begrundelsen for at undtage udveksling af disse dokumenter – ligesom ministerbetjeningsreglen – er at beskytte den politiske beslutningsproces, men at bestemmelsen dog er yderst betænkelig, bl.a. fordi begrebet ”anden tilsvarende politisk proces” er en meget elastisk formulering, der bliver vanskelig at afgrænse i praksis. Det er anført, at i betragtning af, at der allerede er mulighed for at føre fortrolige drøftelser om lovforslag og politiske initiativer, ses der ikke at være noget belæg for at indføre denne meget vidtgående undtagelsesbestemmelse, der i realiteten vil betyde en væsentlig forringelse af offentlighedens ret til indsigt og kontrol med politiske beslutninger, som ellers er et væsentligt demokratisk kendetegn. Der henvises i den forbindelse til mulighederne for at udveksle dokumen-

ter om lovgivningsinitiativer uden offentlighed i henhold til lovforslagets § 20 samt ministerbetjeningsdokumenter i § 24. Dertil kommer, at folketingsmedlemmer og partigrupper ikke er omfattet af offentlighedsloven og således har mulighed for at kommunikere både mundtligt og skriftligt i fortrolighed. Dette gælder også en minister, når kommunikationen sker som led i dennes rolle som partipolitiker.

5.2. Justitsministeriet har noteret sig det, der er i brevet er anført vedrørende lovforslagets § 24, herunder at der i brevet ikke anbefales ændringer i den ordning, som § 24 lægger op til.

Det bemærkes desuden, at det fremgår af Offentlighedskommissionens betænkning, side 614 ff., hvortil der henvises, at et mindretal i kommissionen, som bestod af bl.a. medierepræsentanterne, ikke kunne støtte den bestemmelse i kommissionens lovudkast, der svarer til lovforslagets § 27, nr. 2, hvorefter 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. Justitsministeriet skal i den forbindelse generelt henvises til pkt. 13.1 i den kommenterede høringsoversigt, hvor der er anført følgende:

”Offentlighedskommissionens flertal peger i betænkningen på side 612 ff. på, at den gældende offentlighedslov ikke giver adgang til, at en minister i fortrolighed kan udveksle dokumenter med folketingsmedlemmer indeholdende bl.a. ministerens og de pågældende folketingsmedlemmers synspunkter mv. af politisk karakter. Med lovudkastets § 27, nr. 2, foreslår flertallet derfor indført en ny bestemmelse i forhold til den gældende offentlighedslov, hvorefter 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.

Justitsministeriet er enig i, at der kan peges på et særligt behov for at beskytte den omhandlede del af den politiske beslutningsproces, således som Offentlighedskommissionens flertal lægger op til med bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2.

Et mindretal i kommissionen finder, at den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 27, nr. 2, vil føre til en alvorlig svækkelse af muligheden for en bred og offentlig politisk debat. Justitsministeriet er ligesom kommissionens flertal ikke enig i denne betragtning. Justitsministeriet skal i den forbindelse for det første henvises til det, som flertallet har anført i betænkningen på side 613 f. om, at en ministers fremlæggelse af politiske initiativer under alle omstændigheder normalt forudsætter en offentlig proces. Er der f.eks. tale om lovgivning, vil et udkast til lovforslag således normalt blive sendt i høring, og det lovforslag, der efterfølgende bliver fremsat for Folketinget, vil ligeledes blive undergivet en offentlig behandling. Dette er med til at sikre den offentlige indsigt og kontrol, der, som også fremhævet af mindretallet, naturligvis skal være med politiske beslutninger i et demokratisk samfund. For det andet finder Justitsministeriet ligesom flertallet ikke,

at der er grundlag for mindretallets antagelse om, at en bestemmelse som den foreslåede i sig selv vil få den virkning, at den politiske beslutningsproces bliver mere lukket. Der har altid været ført fortrolige politiske drøftelser mellem bl.a. ministre og folketingsmedlemmer, og det gælder i øvrigt, hvad enten de pågældende folketingsmedlemmer tilhører regeringspartier (eller støttepartier) eller oppositionen. Den foreslåede bestemmelse vil derfor alene indebære, at der bliver en større sikkerhed for, at dokumenter og oplysninger, der udarbejdes og udveksles i forbindelse med en sådan fortrolig dialog mellem politikere, ikke bliver undergivet aktindsigt. Herudover skal Justitsministeriet ligesom flertallet understrege, dels at den foreslåede bestemmelse har et begrænset anvendelsesområde, idet den alene vil beskytte hensynet til fortrolighed i forbindelse med sager om lovgivning og anden tilsvarende politisk proces, men derimod ikke omfatte ministres drøftelser med folketingsmedlemmer af andre forhold, herunder forhold der må betegnes som administrative anliggender, dels at den foreslåede bestemmelse alene vil omfatte de dokumenter, der af en forvaltningsmyndighed udarbejdes med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, der er omfattet af bestemmelsen.

Justitsministeriet er enig med flertallet i, at det – for et beskytte den politiske beslutningsproces – er nødvendigt, at der fra retten til aktindsigt undtages dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med ikke kun sager om lovgivning, men også sager om anden tilsvarende politisk proces. For så vidt angår udtrykket ”anden tilsvarende politisk proces” skal Justitsministeriet henvise til, at det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, 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. Bestemmelsen kan desuden ikke finde anvendelse i forbindelse med ministres drøftelser med folketingsmedlemmer af forhold, der kan betegnes som ”egentlige administrative anliggender”. 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 finder ikke at det pågældende udtryk kan præciseres yderligere i bemærkningerne.

Justitsministeriet skal desuden bemærke, at formålet med bestemmelsen, der som nævnt er at sikre, at en minister har adgang til i fortrolighed at udveksle dokumenter med folketingsmedlemmer indeholdende bl.a. ministrens og de pågældende folketingsmedlemmers synspunkter mv. af politisk karakter, ikke vil kunne varetages, hvis fortroligheden begrænses til f.eks. alene at gælde i en afgrænset tidsperiode, eller hvis bestemmelsen alene kunne anvendes efter en konkret vurdering af tid, sted eller formålet med udvekslingen af dokumenterne. Dette skyldes, at efterfølgende adgang til aktindsigt i sådanne dokumenter i sig selv må antages at kunne begrænse det politiske ”råderum”, som søges beskyttet med lovudkastets § 27, nr. 2.”

Justitsministeriet kan fortsat tiltræde Offentlighedskommissionens flertals udkast til bestemmelsen i lovforslagets § 27, nr. 2, og finder på den anførte baggrund ikke grundlag for at præcisere udtrykket ”anden tilsvarende politisk proces” yderligere end på det nævnte sted i den kommenterede høringsoversigt og i bemærkningerne til § 27, nr. 2.

Det skal endelig i tilknytning hertil (som også anført i pkt. 4.15.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger) bemærkes, at hensynet til at beskytte den politiske beslutningsproces – herunder dokumenter, der indgår i den politiske del af lovgivningsprocessen – også efter den gældende offentlighedslov er anerkendt som et beskyttelsesværdigt hensyn. Det er i den gældende offentlighedslov således anerkendt, at der er et behov for fortrolighed omkring den politiske beslutningsproces, og loven anerkender bl.a., at der er et rum, hvor ministre i fortrolighed skal kunne forberede og drøfte politiske beslutninger, f.eks. i forbindelse med det lovforberedende arbejde (offentlighedslovens § 2) og i forbindelse med møder mellem ministre (offentlighedslovens § 10, nr. 1).

6.1. Det er i brevet anført, at hensynet til den demokratiske proces tilsiger, at offentligheden får indsigt i de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden har baseret et lovforslag, en redegørelse eller en handlingsplan på, og at Danske Mediers Forum – ligesom kommissionens mindretal – tager afstand fra lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt., hvorved faglige vurderinger i endelig form, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner, undtages adgangen til aktindsigt. Det er anført, at dette forekommer forkert, dels fordi der ikke er tale om foreløbige udkast, der kan ændres, dels fordi disse vurderinger indgår som grundlag for offentliggjorte tiltag. Det er anført, at når det politiske tiltag i form af et lovforslag, en redegørelse eller en handlingsplan er besluttet og offentliggjort, er der ikke længere et hensyn at tage til den interne politiske beslutningsproces, som ellers er argumentet for undtagelsen. Der er derimod et tungtvejende demokratisk hensyn til offentlighedens ret til indsigt i de faglige præmisser for et konkret politisk tiltag.

6.2. Der henvises vedrørende det anførte om lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt., til pkt. 18.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

7.1. Det er i brevet i tilknytning til lovforslagets § 4, hvorefter loven som udgangspunkt skal finde anvendelse på al virksomhed, der udøves af sel-

skaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder, peget på, at det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at ministeriet har iværksat en høring af samtlige ministerier samt KL og Danske Regioner med henblik på at få afklaret, hvilke eksisterende selskaber der alligevel skal undtages aktindsigt efter lovforslagets § 4, stk. 2. Det er anført, at med henblik på at sikre overblik og vished om undtagelsens reelle omfang skal Danske Mediers Forum opfordre til, at behandlingen i Folketingets Retsudvalg m.v. afventer høringsprocessen, således at høringsresultatet kan inddrages i forbindelse med Folketingets behandling af den pågældende bestemmelse.

7.2. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at som anført i bemærkningerne til lovforslagets § 4 forudsættes det, at bestemmelsen i § 4, stk. 2, navnlig finder anvendelse i forhold til offentligt ejede selskaber, der ikke udøver forvaltningsvirksomhed, og som udøver virksomhed, der i alt-overvejende grad er konkurrenceudsat. Ved beslutninger om at undtage selskaber i medfør af bestemmelsen i § 4, stk. 2, vil det således i almindelighed være en forudsætning, at selskaberne udfører opgaver, der ikke har karakter af traditionel forvaltningsvirksomhed. Endvidere vil det i almindelighed være en forudsætning, at selskaberne udøver virksomhed, der i alt-overvejende grad er konkurrenceudsat. Afgørelsen heraf må bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Vurderingen vil i øvrigt kunne ændre sig, hvis forholdene for det pågældende offentligt ejede selskab ændrer sig. Som nævnt i bemærkningerne til § 4 har Justitsministeriet iværksat en høring af samtlige ministerier samt KL og Danske Regioner om spørgsmålet om undtagelse af visse selskaber. Dette skyldes, at det af hensyn til det enkelte selskab vil være hensigtsmæssigt, at det inden lovens ikrafttræden bliver afklaret, hvorvidt selskabet skal undtages efter § 4, stk. 2, således at det ikke bliver omfattet af loven og kort tid derefter bliver undtaget

Idet undtagelsesbestemmelsen i lovforslagets § 4, stk. 2, efter lovens vedtagelse vil skulle anvendes i overensstemmelse med de nævnte forudsætninger og i lyset af det i øvrigt anførte, finder Justitsministeriet ikke grundlag for på nuværende tidspunkt at tage stilling til, hvilke selskaber der aktuelt vil kunne undtages efter bestemmelsen. Ministeriet finder derfor heller ikke, at lovforslagets vedtagelse bør afvente den nævnte høring.

8.1. Det er om lovforslagets § 5, stk. 1 – hvorefter loven som udgangspunkt finder anvendelse på selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger m.v., i det omfang de ved eller i henhold til lov har

fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens, en regions eller en kommunes vegne – i brevet anført, at der i lovforslaget (som en ny ændring i forhold til kommissionens lovudkast) er indsat en bemyndigelse for vedkommende minister til at undtage disse typer af selskaber, institutioner m.v. fra offentlighedslovens anvendelsesområde, uanset at de træffer juridisk bindende afgørelser på det offentliges vegne. Det er anført, at ministerbemyndigelsen ikke er velbegrunder, og at denne tiltrængte udvidelse af lovens anvendelsesområde derved undermineres

Det er desuden anført, at det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at ministerbemyndigelsen forudsættes anvendt i tilfælde, hvor tungtvejende hensyn taler imod, at offentligheden får indsigt i det pågældende institutioners afgørelsesvirksomhed, men at det dog ikke præciseres, hvilke nærmere angivne hensyn der anses som tungtvejende, hvilket er klart uhensigtsmæssigt, da hverken myndighederne eller offentligheden har mulighed for at gennemskue, hvornår dette retmæssigt kan ske. Det er desuden anført, at såfremt ministerbemyndigelsen alligevel fastholdes bør det utvetydigt fremgå af bemærkningerne, at ressourcemæssige hensyn ikke skal kunne anvendes som begrundelse for at undtage afgørelsesvirksomheden fra aktindsigtsreglerne, idet det i betragtning af opgavevaretagelsen må være forudsat at den pågældende institution, forening m.v. har den fornødne administrative struktur til at varetage afgørelseskompetencen og derved også ressourcerne og indsigten til at kunne varetage begæringer om aktindsigt fra såvel parter som offentligheden.

8.2. Justitsministeriet skal herom henvise til pkt. 5.2.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

Ministeriet skal tilføje, at når det i pkt. 4.3.2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger er anført, at muligheden for i medfør af § 5, stk. 2, at gøre undtagelse fra § 5, stk. 1, alene bringes i anvendelse, hvor der kan peges på særlige hensyn, er det hermed tilkendegivet, at dette kun helt undtagelsesvist kan komme på tale. I tilknytning hertil kan der peges på, at det i bemærkningerne til lovforslagets § 5 er anført, at bestemmelsen alene forudsættes anvendt i særlige tilfælde, hvor tungtvejende hensyn taler imod, at offentligheden får indsigt i afgørelsesvirksomheden hos den private aktør.

9.1. Det er i brevet om lovforslagets § 11 om ret til dataudtræk anført, at bestemmelsen er en værdifuld nyskabelse, men at der i forhold til kommissionens lovudkast er foretaget en ændring i lovtæksten, der præciserer,

at retten til dataudtræk alene gælder, hvis udtrækket kan foretages ved ”få og enkle kommandoer”. Det er anført, at tilføjelsen af ordet ”få” indebærer en yderligere begrænsning af muligheden for at få dataudtræk, idet dette også udelukker dataudtræk, i de tilfælde hvor der skal foretages flere simple kommandoer, der dog kan foretages relativt hurtigt, og derfor ikke kan anses som ressourcekrævende hverken tidsmæssigt eller fagligt.

9.2. Der kan om det, der er anført i brevet om lovforslagets § 11, henvises til pkt. 8.2.1 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

10.1. I brevet er det desuden om lovforslagets § 12, stk. 3 – hvorefter forvaltningsmyndighederne i forhold til de typer af databaser, der er nævnt i § 12, stk. 1, som etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, sikre sig, at der udarbejdes en databeskrivelse med henblik på, at der i overensstemmelse med stk. 1 kan meddeles indsigt heri – anført, at lovforslaget afviger fra den tilsvarende bestemmelse i kommissionens lovudkast, idet der i lovtæksten er indføjet et forbehold om, at dette ikke gælder, såfremt udarbejdelsen indebærer ”et væsentligt ressourceforbrug”. Det er desuden bl.a. anført, at denne fremhævelse af ressourceforbruget som en legitim begrundelse for at undlade udarbejdelsen af en databeskrivelse svækker offentlighedens ret til indsigt i databeskrivelserne.

10.2. Der kan om det, der er anført i brevet om lovforslagets § 12, stk. 3, henvises til pkt. 9.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

11.1. Det er i brevet om lovforslagets § 15 om journaliseringspligt anført, at i modsætning til, hvad der fulgte af Offentlighedskommissionens lovudkast, skal journaliseringspligten kun omfatte dokumenter, der er ”modtaget eller afsendt” af en forvaltningsmyndighed (i stedet for den oprindelige formulering som gik på ”dokumenter, der er indgået til eller oprettet” af en forvaltningsmyndighed). Det er anført, at dette er en klar begrænsning af journaliseringspligten, da det er indlysende, at der vil være dokumenter, der oprettes som led i forvaltningsmyndighedens administrative sagsbehandling og som har betydning for en sag, men som ikke afsendes og derfor ifølge lovforslaget ikke vil skulle journaliseres. Det er anført, at de hensyn, som journaliseringspligten varetager, hermed svækkes, og at det umiddelbart er vanskeligt at se begrundelsen for den skete differentiering. Det er desuden anført, at denne fortolkning af journaliseringspligten på ingen måde kan udledes af de bemærkninger, som kom-

missionen afgav i tilknytning til bestemmelsen i lovudkastet, og at sammenslutningen undrer sig over, at denne afvigelse ikke er fremhævet eller nærmere forklaret i ministeriets bemærkninger til lovforslaget.

Det er endelig anført, at der mangler en journaliseringsfrist for interne dokumenter i endelig form, og at der som minimum bør fastsættes klare retningslinjer for, hvornår et internt dokument med rimelighed kan anses som værende endeligt. Der er i den forbindelse henvist til Offentlighedskommissionens betænkning side 948, hvor det bl.a. fremgår, at interne dokumenter anses som endelige, når de har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af en sag m.v.

11.2. Justitsministeriet skal om det, der er anført i brevet om lovforslagets § 15, henvise til pkt. 11.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

For så vidt angår spørgsmålet om fristen for journalisering af interne dokumenter i endelig form skal ministeriet uddybende henvise til pkt. 4.7.1.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Her er det anført, at Offentlighedskommissionen i betænkningens kapitel 25, pkt. 3.6.2 (side 879), har overvejet spørgsmålet om, hvorvidt der bør gælde en frist for, hvornår interne dokumenter skal journaliseres. I den forbindelse har kommissionen for det første overvejet, om der bør indføres et krav om, at et internt dokument skal være journaliseret senest syv arbejdsdage efter dokumentets oprettelse. Et sådant krav ville imidlertid efter kommissionens opfattelse støde an mod det udgangspunkt, at udkast til interne dokumenter ikke skal journaliseres, medmindre dokumentet rent undtagelsesvist kan antages at have betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt. Kommissionen har endvidere overvejet, om det vil være hensigtsmæssigt at indføre et krav om, at det interne dokument skal være journaliseret senest syv arbejdsdage efter, at dokumentet er blevet endeligt. Dette finder kommissionen ikke grundlag for og peger for det første på, at et sådant kriterium ("endeligt" internt dokument) ikke ville have samme objektive og let anvendelige karakter som "afsendt" eller "modtaget", der er de to kriterier, der anvendes i bestemmelsen i lovudkastets § 15, stk. 2. Herudover ville det nævnte kriterium indebære, at den enkelte forvaltningsmyndighed (sagsbehandler) løbende vil skulle tage stilling til, om det interne dokument kan antages at have fået en endelig form. Bl.a. under henvisning hertil, og idet interne dokumenter under alle omstændigheder vil skulle inddrages under behandlingen af en aktindsigts-

anmodning, finder kommissionen ikke grund til at foreslå en sådan frist for journalisering af interne dokumenter (i endelig form).

Som nævnt i pkt. 4.7.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger har også Justitsministeriet overvejet, om offentlighedsloven bør angive, hvornår der skal ske journalisering af interne dokumenter i endelig form. Under henvisning til det, som Offentlighedskommissionen har anført herom i pkt. 4.7.1.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger, finder Justitsministeriet imidlertid ikke, at dette spørgsmål bør reguleres i § 15, stk. 2, i lovforslaget.

12.1. I brevet er det under henvisning til lovforslagets § 18 om en Offentlighedsportal anført, at Danske Mediers Forum efterlyser en konkret tidsfrist for etablering af portalen, og at denne frist i overensstemmelse med Offentlighedskommissionens indstilling herom i betænkningen (side 855) bør fastsættes til senest et år efter lovens ikrafttrædelse.

12.2. Justitsministeriet skal i lyset af det anførte om lovforslagets § 18 henvise til bemærkningerne til bestemmelsen. På det pågældende sted i lovforslaget er der om den nærmere udmøntning af bestemmelsen henvist til Offentlighedskommissionens betæknings kapitel 24, pkt. 4.2 (side 853 ff.), hvor det – som nævnt i brevet – på side 855 er anført, at kommissionen forudsætter, at Offentlighedsportalen er etableret senest 1 år efter, at den nye offentlighedslov er trådt i kraft. Med den udtrykkelige henvisning hertil i lovforslaget bliver det anførte sted i betænkningen til en del af lovforslagets forarbejder.

13.1. Det er i brevet anført, at Danske Mediers Forum har noteret, at Justitsministeriet konstaterer, at opretholdelsen af generalklausulen i lovforslagets § 33, nr. 5, hvorved retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af (undefinerbare) private og offentlige interesser, formentlig ikke er foreneligt med Europarådets Konvention om aktindsigt. Det anføres i den forbindelse, at det kan undre, at konstateringen af, at opsamlingsbestemmelsen rent faktisk er i strid med Europarådets Konvention, ikke giver Justitsministeriet anledning til andre overvejelser end et egentlig forbehold, når konventionen skal ratificeres af Danmark. Det er anført, at medierne finder, at opretholdelsen af denne opsamlingsbestemmelse er i strid med lovforslagets intention om at styrke offentlighedens adgang til aktindsigt og det indstilles, at § 33, nr. 5, fjernes fra lovforslaget.

13.2. Justitsministeriet skal herom bemærke, at lovforslagets § 33, nr. 5, er identisk med den tilsvarende bestemmelse, som en enig Offentlighedskommission har anbefalet. Der henvises herom til betænkningens kapitel 17, pkt. 5.6.5 (side 721 f.), hvor det bl.a. er anført, at det er kommissionens opfattelse, at der fortsat er grundlag for at opretholde generalklausulen i den nye offentlighedslov, og at det stadigvæk skal gælde, at bestemmelsen alene kan anvendes, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet. Bestemmelsen bør således som hidtil have et snævert anvendelsesområde. Det er desuden anført, at kommissionens opfattelse skal ses i sammenhæng med, at lovens øvrige undtagelsesbestemmelser er søgt udformet så præcist, at de ikke dækker et videre anvendelsesområde, end beskyttelsesinteressen bag den enkelte bestemmelse tilsiger. Det medvirker til, at der er risiko for, at undtagelsesbestemmelserne i enkelte tilfælde er utilstrækkelige til at tilgodese anerkendelsesværdige og tungtvejende beskyttelsesinteresser. Det er således kommissionens opfattelse, at generalklausulen fortsat bør kunne finde anvendelse med henblik på at tilgodese de beskyttelsesinteresser af særlig karakter, der er – og måtte blive – ”identificeret” på grundlag af bl.a. ombudsmandens praksis. Det gælder også i forhold til dokumenter vedrørende den politiske beslutningsproces, der ikke omfattes af andre undtagelsesbestemmelser.

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 33, er bestemmelsen i § 33, nr. 5, enslydende med den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 6. Det er desuden i bemærkningerne anført, at bestemmelsen som efter gældende ret har et snævert anvendelsesområde og alene forudsættes anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet. Bestemmelsen skal i første række tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige. Bestemmelsen kan imidlertid også i særlige tilfælde anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne. På denne baggrund og med henvisning til det, som Offentlighedskommissionen som ovenfor nævnt har anført om bestemmelsen, finder Justitsministeriet – ligesom Offentlighedskommission – at der fortsat er grundlag for at opretholde bestemmelsen i lovforslagets § 33, nr. 5.

Justitsministeriet skal desuden bemærke, at Europarådets konvention om aktindsigt, som blev vedtaget af Ministerkomitéen den 27. november

2008 og åbnet for undertegnelse den 18. juni 2009 i forbindelse med justitsministermødet i Tromsø, 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. Som anført i pkt. 2.2 i besvarelsen af spørgsmål 5 vedrørende lovforslaget, gælder dette 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.

Justitsministeriet har derimod ikke – som anført i brevet – i lovforslaget konstateret, at ”opsamlingsbestemmelsen rent faktisk er i strid med Europarådets Konvention”. Derimod er det i pkt. 2.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger anført, at det ikke kan udelukkes, at den såkaldte generalklausul i lovforslagets § 33, nr. 5 (der som nævnt 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 til lovforslaget agter regeringen efter lovforslagets vedtagelse at ratificere konventionen og i den forbindelse tage de nødvendige forbehold. Det vil i den forbindelse blive afklaret, om der er behov for at tage forbehold i lyset af bestemmelsen i lovforslagets § 33, nr. 5.

14.1. Det er i brevet anført, at det fremgår af bilag 5 i Offentlighedskommissionens betænkning, at der er identificeret et betydeligt antal undtagelsesbestemmelser til offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt i særlovgivningen. Det er anført, at det fortsat er uklart, hvorvidt og i hvilket omfang disse særlige undtagelsesbestemmelser skal oprettholdes, og der opfordres til, at den fornødne vurdering af, hvorvidt disse særlige undtagelsesbestemmelser fortsat er velbegrundet, bliver igangsat snarest muligt hos de respektive forvaltningsmyndigheder. Det er anført, at en lignende opfordring i øvrigt findes i Offentlighedskommissionens betænkning på side 895.

14.2. Idet der henvises til pkt. 27.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget bemærkes, at Justitsministeriet kan tiltræde Offent-

lighedskommissionens anbefaling om, at de enkelte forvaltningsmyndigheder – i lyset af den gennemførte nye offentlighedslov – foretager en nærmere vurdering af, i hvilket omfang de gældende særlige undtagelsesbestemmelser til offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt skal opretholdes.

Spørgsmål nr. 55: ”Tager forslaget til ny offentlighedslov højde for spørgsmålet om de sociale medier, Facebook, Twitter m.m., der jo også kan benyttes af det offentlige eller er det kun mail og sms, der er tænkt over?”

Der henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 3 vedrørende lovforslaget, hvoraf det fremgår, at efter lovforslaget kan enhver forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, jf. § 7, stk. 1. Retten til aktindsigt omfatter i henhold til lovforslagets § 7, stk. 2, nr. 1, med de i loven fastsatte undtagelser alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag.

Det fremgår ligeledes af besvarelsen af spørgsmål nr. 3 vedrørende lovforslaget, at lovforslagets dokumentbegreb er teknologineutralt.

Det følger heraf, at spørgsmålet om, hvorvidt et indlæg på såkaldte sociale medier som dem, der er nævnt i spørgsmålet, er omfattet af lovens dokumentbegreb, skal afgøres efter de samme kriterier som gælder for andet materiale.

Justitsministeriet finder dog anledning til at bemærke, at sociale medier af den omhandlede karakter efter ministeriets umiddelbare opfattelse ikke for en myndighed synes egnede til at blive anvendt til at modtage eller afsende dokumenter som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Spørgsmål nr. 56: ”Ministeren bedes for hver af de 26 påståede forbedringer gennemgå i hvilket omfang det allerede er gældende ret, som nu bliver lovfæstet.”

I pkt. 2.3.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvortil der henvises, er der opregnet 26 elementer i lovforslaget, som ud fra en generel betragtning kan siges at udbygge den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning.

Disse elementer svarer til de 26 elementer, som en enig Offentlighedskommission i betænkning 1510/2009, side 28 ff., har fremhævet som elementer i kommissionens lovudkast, der ud fra en generel betragtning kan siges at udbygge den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at de nævnte elementer ikke er udtryk for gældende ret, som med lovforslaget foreslås lovfæstet. Der er dog enkelte af de nævnte elementer, hvor det kan anføres, at det allerede følger af god forvaltningsskik eller lignende, at myndighederne i et vist omfang bør iagttage det, som følger af den pågældende bestemmelse i lovforslaget.

Det gælder således den pligt, der foreslås indført for myndighederne mv. til af egen drift at overveje meroffentlighed (lovforslagets § 14, stk. 1) samt forslaget om, at meroffentlighedsprincippet også skal finde direkte anvendelse i forhold til sager undtaget fra aktindsigt (lovforslagets § 14, stk. 2).

Endvidere gælder det – for så vidt angår ind- og udgående post – den pligt, der foreslås indført for myndighederne til at foretage journalisering (lovforslagets § 15), ligesom det gælder adgangen for den aktindsigtssøgende til som udgangspunkt selv at bestemme, hvordan aktindsigten skal gennemføres (lovforslagets § 40).

Spørgsmål nr. 57: ”Ministeren bedes oversende en skriftlig redegørelse for forslaget om ændringen af fristen fra 10 dage til 7 arbejdsdage, som blev forklaret under den tekniske gennemgang af lovforslaget.”

Det er i den gældende offentlighedslovs § 16, stk. 1, fastsat, at vedkommende myndighed snarest afgør, om en begæring kan imødekommes. Der gælder således ikke en egentlig frist for behandlingen af en anmodning om aktindsigt, men det følger af bestemmelsen, at sagen skal prioriteres af forvaltningsmyndighederne. Der gælder desuden efter § 16, stk. 2, en underretningspligt således, at en forvaltningsmyndighed, der ikke har afslået eller imødekommet en begæring inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal underrette den aktindsigtssøgende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge. Der henvises om de gældende regler til pkt. 3.6.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger og til side 797 ff. i Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009.

Med lovforslagets § 36, stk. 2, foreslås der nu – i modsætning til efter gældende ret – fastsat en frist for, hvornår myndighedens behandling af sagen som udgangspunkt skal være afsluttet. Det følger af den pågældende bestemmelse i lovforslaget, at vedkommende myndighed m.v. snarest afgør, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. En anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles inden syv arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvist ikke er muligt. Den, der har anmodet om aktindsigt, skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen samt om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.

Med lovforslagets § 36, stk. 2, foreslås der således indført en sagsbehandlingsfrist, mens den nuværende offentlighedslov – som nævnt – alene indeholder en underretningspligt.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til § 36, stk. 2, hvor der bl.a. er angivet nærmere retningslinjer for, hvornår aktindsigtsanmodninger bør være færdigbehandlet, samt i hvilke tilfælde der kan ske en udsættelse af sagsbehandlingsfristen udover sagsbehandlingsfristen på syv arbejdsdage.

Spørgsmål nr. 58: ”Ministeren bedes kommentere artiklen FTF: ”Ny offentlighedslov begrænser den offentlige debat” fra den 12. januar 2011 på www.ftf.dk.”

1. I indlægget ”*FTF: Ny offentlighedslov begrænser den offentlige debat*”, som den 12. januar 2011 er lagt på hjemmesiden www.ftf.dk, anføres det, at regeringen med forslaget til en ny offentlighedslov ikke har lyttet til den kritik, som bl.a. Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF) har fremført, men har valgt at begrænse mulighederne for en tidlig åben og offentlig debat om politiske initiativer.

Det er i indlægget anført, at lovforslaget bl.a. betyder, at man som noget nyt ikke får ret til aktindsigt i de dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller tilsvarende politisk proces. Det er anført, at netop denne begrænsning for FTF er et afgørende kritikpunkt. Det er anført, at FTF ikke mener, at den traditionelle høringsfase i alle tilfælde og alene kan opfylde formålet om øget åbenhed og øget inddragelse af borgerne i demokratiet. Det er anført, at det bl.a. er i forbindelse med den offentlige

Et mindretal i kommissionen finder, at den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 27, nr. 2, vil føre til en alvorlig svækkelse af muligheden for en bred og offentlig politisk debat. Justitsministeriet er ligesom kommissionens flertal ikke enig i denne betragtning. Justitsministeriet skal i den forbindelse for det første henvise til det, som flertallet har anført i betænkningen på side 613 f. om, at en ministers fremlæggelse af politiske initiativer under alle omstændigheder normalt forudsætter en offentlig proces. Er der f.eks. tale om lovgivning, vil et udkast til lovforslag således normalt blive sendt i høring, og det lovforslag, der efterfølgende bliver fremsat for Folketinget, vil ligeledes blive undergivet en offentlig behandling. Dette er med til at sikre den offentlige indsigt og kontrol, der, som også fremhævet af mindretallet, naturligvis skal være med politiske beslutninger i et demokratisk samfund. For det andet finder Justitsministeriet ligesom flertallet ikke, at der er grundlag for mindretallets antagelse om, at en bestemmelse som den foreslåede i sig selv vil få den virkning, at den politiske beslutningsproces bliver mere lukket. Der har altid været ført fortrolige politiske drøftelser mellem bl.a. ministre og folketingsmedlemmer, og det gælder i øvrigt, hvad enten de pågældende folketingsmedlemmer tilhører regeringspartier (eller støttepartier) eller oppositionen. Den foreslåede bestemmelse vil derfor alene indebære, at der bliver en større sikkerhed for, at dokumenter og oplysninger, der udarbejdes og udveksles i forbindelse med en sådan fortrolig dialog mellem politikere, ikke bliver undergivet aktindsigt. Herudover skal Justitsministeriet ligesom flertallet understrege, dels at den foreslåede bestemmelse har et begrænset anvendelsesområde, idet den alene vil beskytte hensynet til fortrolighed i forbindelse med sager om lovgivning og anden tilsvarende politisk proces, men derimod ikke omfatte ministres drøftelser med folketingsmedlemmer af andre forhold, herunder forhold der må betegnes som administrative anliggender, dels at den foreslåede bestemmelse alene vil omfatte de dokumenter, der af en forvaltningsmyndighed udarbejdes med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, der er omfattet af bestemmelsen.

Justitsministeriet er enig med flertallet i, at det – for at beskytte den politiske beslutningsproces – er nødvendigt, at der fra retten til aktindsigt undtages dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med ikke kun sager om lovgivning, men også sager om anden tilsvarende politisk proces. For så vidt angår udtrykket ”anden tilsvarende politisk proces” skal Justitsministeriet henvise til, at det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, 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. Bestemmelsen kan desuden ikke finde anvendelse i forbindelse med ministres drøftelser med folketingsmedlemmer af forhold, der kan betegnes som ”egentlige administrative anliggender”. 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 finder ikke at det pågældende udtryk kan præciseres yderligere i bemærkningerne.

Justitsministeriet skal desuden bemærke, at formålet med bestemmelsen, der som nævnt er at sikre, at en minister har adgang til i fortrolighed at udveksle dokumenter med folketingsmedlemmer indeholdende bl.a. ministerens og de pågældende folketingsmedlemmers synspunkter mv. af politisk karakter, ikke vil kunne varetages, hvis fortroligheden begrænses til f.eks. alene at gælde i en afgrænset tidsperiode, eller hvis bestemmelsen alene kunne anvendes efter en konkret vurdering af tid, sted eller formålet med udvekslingen af dokumenterne. Dette skyldes, at efterfølgende adgang til aktindsigt i sådanne dokumenter i sig selv må antages at kunne begrænse det politiske "råderum", som søges beskyttet med lovudkastets § 27, nr. 2."

Der kan ligeledes henvises til pkt. 16.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget, hvoraf det fremgår, at Justitsministeriet er enig i, at der er et behov for særligt at beskytte den politiske beslutningsproces, således som Offentlighedskommissionens flertal lægger op til med den bestemmelse, der findes i lovforslagets § 27, nr. 2. I tilknytning hertil skal Justitsministeriet bemærke, at hensynet til at beskytte den politiske beslutningsproces – herunder dokumenter, der indgår i den politiske del af lovgivningsprocessen – også efter den gældende offentlighedslov er anerkendt som et beskyttelsesværdigt hensyn. Det er i den gældende offentlighedslov således anerkendt, at der er et behov for fortrolighed omkring den politiske beslutningsproces, og loven anerkender bl.a., at der er et rum, hvor ministre i fortrolighed skal kunne forberede og drøfte politiske beslutninger, f.eks. i forbindelse med det lovforberedende arbejde (offentlighedslovens § 2) og i forbindelse med møder mellem ministre (offentlighedslovens § 10, nr. 1).

3. For så vidt angår det, der er anført i indlægget på FTF's hjemmeside om anvendelsesområdet for L 91 i forhold til private, der træffer afgørelse på vegne af staten, en region eller en kommune, bemærkes, at dette er på linje med det, som FTF har anført i sit hørings svar vedrørende udkastet til det pågældende lovforslag.

Justitsministeriet skal i den forbindelse henvises til ministeriets kommentarer i pkt. 3.3 i den kommenterede høringsoversigt vedrørende L 91, hvor følgende er anført:

"Som anført i pkt. 4.3.2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger finder Justitsministeriet – på linje med en række høringsparter – at kompetencen til med bindende virkning i forhold til den enkelte borger at træffe afgørelser om, hvad der konkret er eller skal være gældende ret (udstede forvaltningsakter), udgør et af kerneområderne i den virksomhed, der i almindelighed udøves af den offentlige forvaltning. Der er således tale om en virksomhed, som forvaltningsloven netop sigter på at regulere, jf. lovens § 2, stk. 1. Det kan anføres, at en parts behov for de rettigheder og beføjelser,

som gælder efter forvaltningsloven, i sager, hvori en forvaltningsmyndighed vil eller har truffet afgørelse, i samme omfang gør sig gældende, når en privat med bindende virkning vil eller har truffet en sådan afgørelse i forhold til den pågældende.

Justitsministeriet finder imidlertid – som det ligeledes er anført i pkt. 4.3.2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger – at der heroverfor står, at når afgørelsesvirksomhed er overdraget til private, må det antages at hvile på en opfattelse af, at der er særlige fordele ved, at denne virksomhed udøves af private. Der kan imidlertid opstå en risiko for, at en bestemmelse om, at forvaltningsloven finder anvendelse på den private afgørelsesvirksomhed, vil kunne virke så byrdefuld for den private aktør, at det kan vise sig vanskeligt for forvaltningsmyndighederne at finde private aktører, der vil påtage sig den pågældende opgave. Dette skyldes, at den private som noget nyt i forbindelse med udøvelsen af afgørelsesvirksomheden i givet fald ville være forpligtet til at iagttage forvaltningslovens regler om bl.a. vejledning, repræsentation, partshøring og begrundelse. Det må antages, at det – navnlig for mindre virksomheder – kan vise sig vanskeligt at tilrettelægge administrationen af opgaven, således at disse regler iagttages.

Herudover kan der peges på, at fordelene ved at lade private udføre opgaver for det offentlige – herunder opgaver, der har karakter af afgørelsesvirksomhed – vil kunne ligge i, at opgaverne udføres som et integreret led i virksomhedens øvrige drift, og krav om, at virksomheden for så vidt angår afgørelsesvirksomheden skal være underlagt nye, særlige (offentligretlige) regler vil kunne udhule denne fordel. Hertil kommer, at de private, der ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse på det offentliges vegne, må antages at have påtaget sig opgaven under en forventning om, at forvaltningsloven ikke gælder for den overtagne virksomhed. Endvidere kan det anføres, at spørgsmålet om, hvorvidt den private under udøvelsen af afgørelsesvirksomheden skal iagttage forvaltningslovens regler, bør bero på en konkret vurdering af bl.a. den afgørelsesvirksomhed, som den private udøver. Der kan således peges på, at der allerede i dag i særlovgivningen er fastsat regler om, at forvaltningsloven på enkelte (særlige) områder helt eller delvist skal finde anvendelse i forhold til private aktørers afgørelsesvirksomhed.

Efter en samlet vurdering finder Justitsministeriet på den anførte baggrund, herunder i lyset af det, der er anført i høringssvarene, fortsat ikke, at forvaltningsloven bør udtrækkes til at gælde for selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger mv., i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse på statens, en regions eller en kommunes vegne. Dette gælder også, selvom man samtidig indførte hjemmel for vedkommende minister til efter forhandling med justitsministeren at gøre undtagelse i konkrete tilfælde, idet man derved risikerer på en række områder at skabe en utilsigtet retstilstand, som det efterfølgende, når disse uhensigtsmæssigheder måtte vise sig, vil være nødvendigt at ændre ved bekendtgørelse.

Justitsministeriet anerkender imidlertid, at der i konkrete tilfælde kan være behov for, at forvaltningsloven finder anvendelse i forhold til private med beføjelse til at træffe afgørelser i forvaltningslovens forstand, og finder det hensigtsmæssigt, at partsretlighederne kan udvides til at omfatte sådanne situationer, uden at dette skal ske ved lov. [...]

Derfor foreslås den hidtidige generelle bestemmelse i forvaltningslovens § 1, stk. 2, videreført, således at vedkommende minister – efter forhandling

med justitsministeren – kan fastsætte regler om, at forvaltningsloven helt eller delvis skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger mv., som ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning, i det omfang institutionen mv. ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens, en regions eller en kommunes vegne.”

Det skal i tilknytning hertil bemærkes, at heller ikke den gældende forvaltningslov umiddelbart finder anvendelse på private, der træffer afgørelse på vegne af staten, en region eller en kommune. Justitsministeriet er således ikke enig i det, der er anført i indlægget om, at lovforslaget på dette punkt ”svækker borgernes retssikkerhed”.

Spørgsmål nr. 59: ”Foretages alt i den statslige forvaltning ikke principielt set på ministerens vegne, og er det som følge heraf ikke korrekt, at alt potentielt set kan betegnes som ministerbetjening og dermed kan undtages fra aktindsigt i medfør af lovforslagets § 24?”

1. Det er – som også anført af Offentlighedskommissionen i betænkning nr. 1510/2009, side 599 – korrekt, at den sagsbehandling, som finder sted i et ministeriums departement, i alle tilfælde formelt set vil ske på ministerens vegne, og at det samme ofte vil gælde med hensyn til behandling af sager i ministerielle styrelser og direktorater. Som anført af Offentlighedskommissionen kan det på den baggrund anføres, at enhver udveksling af dokumenter eller oplysninger til og fra f.eks. et ministerium formelt sker ”i forbindelse med ministerbetjening”.

Som ligeledes anført af Offentlighedskommissionen i umiddelbar forlængelse heraf, jf. betænkningens side 599 f., har bestemmelsen i § 24, stk. 1, i kommissionens lovudkast imidlertid et mere begrænset anvendelsesområde, og begrebet ”ministerbetjening”, der således har et mere snævert indhold, vil ikke kunne anvendes i forhold til enhver udveksling af dokumenter og oplysninger mellem f.eks. to ministerier. 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 ministeren har eller må forventes at få brug for embedsværkets rådgivning og bistand.

2. Afgrænsningen af begrebet ”ministerbetjening” i lovforslagets § 24, stk.1, svarer den til afgrænsning, som en enig Offentlighedskommission lagde op til. Justitsministeriet er således ikke enig i det, som er anført i spørgsmålet om, at alt, der foretages i den statslige forvaltning, kan und-

tages fra aktindsigt i medfør af lovforslagets § 24, fordi det er ministerbetjening.

Det, som er beskyttet med lovforslagets § 24, stk. 1, er derimod alene den interne og politiske beslutningsproces, og den rådgivning og bistand, som embedsværket i ministerierne m.v. yder ministeren i den forbindelse. Som anført i pkt. 4.14.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger er det således Justitsministeriets opfattelse, at der i forhold til den rådgivning og bistand, som embedsværket yder ministeren som led i den politiske ministerbetjening, er et særligt behov for, at rådgivningen og bistanden kan gives fortroligt, således at ministeren bl.a. kan udvikle idéer, forberede politiske initiativer, overveje forskellige politiske alternativer m.v., uden at disse overvejelser skal være undergivet offentlighed.

At bestemmelsen i lovforslagets § 24, stk. 1, er afgrænset til at angå den politiske ministerbetjening, kommer for det første til udtryk ved, at det i bemærkningerne til lovforslagets § 24 – som i Offentlighedskommissionens betænkning, jf. ovenfor under pkt. 1 – er anført, 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 ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det er desuden i bemærkningerne 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.

For det andet følger det af lovforslagets § 24, stk. 2, at selv om en minister har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v., gælder § 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 kontraktsforhold og 3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.

Spørgsmål nr. 60: "Som begrundelse for indskrænkningerne i adgangen til aktindsigt ved lovforslagets § 24 angives i lovbemærkningerne, at "en minister har brug for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder". Kan mi-

nisteren pege på konkrete undersøgelser eller analyser, som dokumenterer en mangelfuld rådgivning og bistand på grund af de nuværende regler, eller blot angive konkrete eksempler herpå?"

1. Lovforslagets § 24, stk. 1, fastsætter, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem 1) et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller 2) mellem ministerier i forbindelse med ministerbetjening.

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

Om baggrunden for den foreslåede bestemmelse i § 24, stk. 1, er det i pkt. 4.14.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger anført, at det er Justitsministeriets opfattelse, at der i forhold til den rådgivning og bistand, som embedsværket yder ministeren som led i den politiske ministerbetjening, er et særligt behov for, at rådgivningen og bistanden kan gives fortroligt, således at ministeren bl.a. kan udvikle idéer, forberede politiske initiativer, overveje forskellige politiske alternativer m.v., uden at disse overvejelser skal være undergivet offentlighed.

Som nævnt det anførte sted i lovforslagets bemærkninger er beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces allerede i den gældende offentlighedslov anerkendt som beskyttelsesværdige hensyn, og beskyttelsen må anses for at være en væsentlig forudsætning for, at ministeren – der indgår i en regering, som hviler på et parlamentarisk og demokratisk valgt grundlag – kan modtage en tilstrækkelig kvalificeret rådgivning og bistand fra embedsværket og på hensigtsmæssig måde varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

I den forbindelse bemærkes, at den politiske rådgivning og bistand, som ministeren modtager fra sine egne embedsfolk – det vil sige de embedsfolk, der er ansat i det pågældende departement – er beskyttet i medfør af den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 7, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter interne arbejdsdokumenter. Derimod er de bidrag til den politiske rådgivning og bistand af ministeren, som stammer fra "eksterne" embedsfolk, herunder embedsfolk i styrelser på ministeriets eget område, i almindelighed ikke beskyttet.

Justitsministeriet skal i den sammenhæng peges på, at styrelser og direktorater i langt videre omfang end ved offentlighedslovens gennemførelse i 1985 varetager og deltager i behandlingen af ministerrelaterede opgaver, herunder sager om udvikling og fastlæggelse af regeringens politik og i sekretariatsbetjeningen af ministeren. Dette var opgaver, der tidligere i meget vidt omfang alene blev varetaget af departementerne.

Der kan herudover henvises til, at der under hensyn til kompleksiteten af de problemstillinger, der præger den politiske dagsorden, er sket en nødvendig udvikling i samarbejdet mellem de enkelte ministerier om sager og beslutninger af politisk karakter. Justitsministeriet kan i den forbindelse henvise til Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, kapitel 16, pkt. 6.4.3.2 (side 595 ff.), hvor kommissionen anfører, at en tilfredsstillende behandling af de komplekse problemstillinger nødvendiggør en sammenhængende indsats inden for flere forskellige ministeriers ressort, hvilket indebærer, at koordination og samarbejde er påkrævet mellem ministerierne indbyrdes. I lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 4.14.3.2 er der nævnt det eksempel, at en integration af indvandrere og flygtninge alene kan lykkes, hvis der sker en sammenhængende og koordineret indsats på forskellige ministeriers ressort. Overvejelser om politiske initiativer og tiltag indenfor dette område vil således efter omstændighederne kræve et samarbejde med hensyn til bolig-, erhvervs-, arbejdsmarkeds-, undervisnings-, social-, rets- og udgiftspolitik.

Der kan også peges på, at beskyttelsen i den gældende offentlighedslov af den politiske beslutningsproces til dels bygger på, at denne proces foregår i forbindelse med et lovgivningsprojekt, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt. (om lovgivningssager), og § 10, nr. 2 (om brevveksling mellem ministerier om lovgivning). Den politiske beslutningsproces er imidlertid i dag i højere grad end i 1985 knyttet til andet end lovgivningsinitiativer, og den politiske beslutningsproces indledes af bl.a. den grund i videre omfang end i 1985, før der foreligger et egentligt lovgivningsprojekt.

Justitsministeriet finder på denne baggrund, at den gældende offentlighedslov ikke (længere) yder den fornødne beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces på ministerielt niveau, og ministeriet har derfor tiltrådt det udkast til bestemmelsen i lovforslagets § 24, stk. 1, som en enig Offentlighedskommissionen – efter en grundig analyse af behovet

for beskyttelsen af den interne og politiske beslutningsproces, jf. betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4 (side 586 ff.) – har foreslået.

2. Justitsministeriet kan supplerende pege på følgende til illustration af den gældende offentlighedslovs utilstrækkelige beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces:

Hvis justitsministeren f.eks. kaldes i samråd i et udvalg i Folketinget sammen med en anden minister om et emne, som har tilknytning til begge ministres ansvarsområde, vil det meget ofte være nødvendigt, at der mellem de to ministerier allerede tidligt i forberedelsen af samrådet foregår en betydelig koordinering.

Koordineringen vil bl.a. kunne have til formål at sikre, at der ikke er dele af samrådsspørgsmålet, som ikke besvares. Koordineringen vil imidlertid i reglen også have til formål, at de to ministre hver især kan blive orienteret og rådgivet af deres respektive embedsværk om, hvilke faglige og politisk-taktiske spørgsmål der samlet for begge ministerområder kan opstå under samrådet. Koordineringen vil således i almindelighed være en forudsætning for, at embedsværket kan forberede deres minister tilstrækkeligt forud for et samråd.

Som led i koordineringen vil det i lyset af det anførte bl.a. kunne være en fordel at udveksle både ufærdige og endelige interne dokumenter mellem de to ministerier. Der vil af hensyn til forberedelsen af samrådet også ofte være et gensidigt ønske hos de to ministerier om forud for samrådet at se udkast til tale og udkast til beredskabspapirer, som det pågældende andet ministerium har udarbejdet til sin minister.

På grund af den utilstrækkelige beskyttelse af det forberedende arbejde og den interne og politiske beslutningsproces, som følger af den gældende offentlighedslov, er Justitsministeriet imidlertid i praksis i sådanne tilfælde meget tilbageholdende med at udlevere navnlig justitsministerens beredskabspapirer til andre ministerier. Dette gælder, selvom embedsværket i vedkommende andre ministerier dermed ikke kan forberede deres minister lige så godt på ministerens deltagelse i det pågældende folketingssamråd, som hvis embedsværket og ministeren havde haft kendskab til justitsministerens beredskabstalepapir

Baggrunden for Justitsministeriets tilbageholdenhed er for det første, at fra det tidspunkt, hvor et beredskabspapir til brug for f.eks. et samråd ud-

veksles med et andet ministerium, vil der efter den gældende offentlighedslov som udgangspunkt være ret til aktindsigt efter lovens almindelige regler i papiret. Det vil endvidere i mange tilfælde ikke være muligt på forhånd at afgøre, om vedkommende beredskabspapir efter en konkret vurdering undtagelsesvist vil kunne undtages efter opsamlingsbestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Justitsministeriets tilbageholdenhed skal for det andet ses i lyset af, at det ville kunne blotlægge en vigtig del af den interne faglige og politisk-taktiske rådgivning, som en minister modtager fra embedsværket forud for f.eks. et folketingsråd, hvis et beredskabspapir bliver udleveret i tilfælde af en aktindsigtsbegæring.

Et beredskabspapir vil således i praksis indeholde embedsværkets bud på, hvilke kritiske, opfølgende spørgsmål udvalgsmedlemmerne kan tænkes at stille under samrådet, og hvad ministeren vil kunne svare på de pågældende spørgsmål. Embedsværkets bud vil bl.a. afspejle en vurdering af, hvilke dele af vedkommende "sag", der fra en politisk-taktisk synsvinkel kan anses for vanskelig for ministeren.

Et indblik i en ministers beredskabspapirer vil af f.eks. folketingsmedlemmer kunne bruges politisk-taktisk imod ministeren, og prisgivelsen af den rådgivning, der fra embedsværkets side ligger i et beredskabspapir, vil dermed kunne berøve ministeren en efter omstændighederne væsentlig del af vedkommendes politiske manøvre muligheder.

Der ligger således tungtvejende grunde bag den tilbageholdenhed, som Justitsministeriet i praksis udviser i forhold til at udlevere f.eks. beredskabspapirer til andre ministerier. Det er ikke desto mindre Justitsministeriets vurdering, at denne praksis betyder, at embedsværket i vedkommende andre ministerier ikke kan forberedes deres minister lige så godt på ministerens deltagelse i et folketingsråd sammen med justitsministeren, som hvis embedsværket og ministeren havde haft kendskab til justitsministerens beredskabspapir. Det tilsvarende gælder for justitsministeren i forhold til andre ministres beredskabspapirer, som vedkommende ministerier ikke har ønsket at udlevere til Justitsministeriet.

Lovforslagets § 24, stk. 1, har til formål at sikre en bedre beskyttelse af det forberedende arbejde, som er nødvendigt for, at ministeren kan varetage sine opgaver i forhold til bl.a. folketingsråd, og bestemmelsen vil f.eks. kunne anvendes i forhold til de omtalte beredskabspapirer.

Spørgsmål nr. 61: "Det angives som en del af formålet med indskrænkningerne i adgangen til aktindsigt ved lovforslagets § 24, at "sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes adgang til – inden for den politisk prægede ministerbetjening – på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre". Hvad er den empiriske baggrund for at antage, at embedsmændene oplever en eventuel offentliggørelse som et pres, og kan man ikke lige så vel forestille sig, at embedsmændene ser en mulig offentliggørelse som en garanti for, at deres faglige rådgivning ikke udsættes for uacceptabel politisk pression?"

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

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

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

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

Det fulgte af lovudkastets § 4, stk. 2, at retten til aktindsigt ikke omfattede internt arbejdsmateriale. I bemærkningerne til den nævnte bestemmelse anførte kommissionen følgende om begrundelsen for at undtage internt arbejdsmateriale fra aktindsigt, jf. betænkning nr. 325/1963, side 66 f.:

"Udgangspunktet for udformningen af bestemmelsen i § 4, stk. 2, har været, at de offentlige myndigheders arbejdsdokumenter er af en sådan foreløbig karakter, at de ikke bør være undergivet offentlighedsprincippet. For-

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

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

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

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

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

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

Der kan endelig peges på de overvejelser, som Offentlighedskommissionen har gjort sig i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven. På side 509 f. i betænkningen anføres mere sammenfattende bl.a. følgende om baggrunden for at undtage interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt:

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

Spørgsmål nr. 62: ”Hvad er ministerens kommentar til, at DJØF – som jo repræsenterer de embedsmænd, den nye bestemmelse i § 24 påstår at beskytte – finder bestemmelsen for vidtgående?”

1. Danmarks Jurist- og Økonomforbund (DJØF) har i sit høringssvar til Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven og det heri indeholdte lovudkast om § 24 om ministerbetjening bl.a. anført, at forbundets medlemmer ikke har interesse i en sådan lukkethed om arbejdet, at den undergraver tilliden til og legitimiteten i den offentlige forvaltning, men at man anerkender behovet for at sikre en sådan ministerbetjening, at det er muligt at udøve ministerfunktionen i en demokratisk proces.

DJØF har i den forbindelse bemærket, at det skal være muligt i et tillidsfuldt og troværdigt miljø præget af faglighed at afsøge og afprøve de mange muligheder, der er for at vurdere et spørgsmål og den efter forholdene bedste besvarelse. Forbundet finder det imidlertid ikke tilfredsstillende, hvis dokumenter, der ikke er planlagt anvendt eller faktisk anvendt i ministerbetjening skal kunne undtages med henvisning til muligheden for, at dokumentet kan indgå i ministerbetjening på et senere tidspunkt.

Med henvisning til betænkningens side 978 har DJØF på denne baggrund anført, at det afgørende ikke bør være, om et dokument udveksles i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, men derimod om der er tale om dokumenter, der faktisk er anvendt eller planlagt anvendt i betjeningen af en minister.

2. Som anført i pkt. 1 i besvarelsen af spørgsmål nr. 18 vedrørende lovforslaget, følger det af lovforslagets § 24, stk. 1, nr. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder i forbindelse med ministerbetjening, og af lovforslagets § 24, stk. 1, nr. 2,

at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem ministerier i forbindelse med ministerbetjening. Selv om en minister har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v., gælder det anførte dog ifølge lovforslagets § 24, stk. 2, ikke 1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, 2) i sager om indgåelse af kontraktsforhold og 3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol eller tilsynsopgaver.

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. Det vil således fortsat gælde som et almindeligt 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 ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det vil dog 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 m.v., må der i stedet 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.

3. Justitsministeriet forstår DJØF's forslag om, at det afgørende i forhold til bestemmelsen i § 24 bør være, om det enkelte dokument faktisk er anvendt eller planlagt anvendt i betjeningen af en minister, således, at bestemmelsen i § 24 kun skal kunne bruges, hvis det pågældende dokument har været forelagt for eller har været tiltænkt en minister.

Som nævnt i besvarelsen af spørgsmål nr. 20 vedrørende lovforslaget ville det efter Justitsministeriets opfattelse imidlertid være en utilstrækkelig beskyttelse af det forberedende arbejde, som foregår af hensyn til ministeren, hvis § 24 f.eks. alene kunne bruges i forhold til dokumenter, der skulle forelægges ministeren. Det tværgående samarbejde mellem ministerier og styrelser, der er nødvendigt for at forberede f.eks. de politiske beslutninger, som træffes af ministeren, kræver således i praksis meget ofte udveksling af dokumenter, som på den ene side ikke skal forelægges vedkommende minister, men som på den anden side er nødvendige for at sikre kvaliteten i den beslutning, der i et sådant tilfælde skal træffes af ministeren.

Justitsministeriet skal endvidere – som nævnt i besvarelsen af spørgsmål nr. 20 vedrørende lovforslaget – pege på, at f.eks. den beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, der efter den nuværende offentlighedslov gælder i forhold til lovgivningssager (§ 2, stk. 1, 2. pkt., og § 10, nr. 2) heller ikke er begrænset til dokumenter, som er forelagt eller skal forelægges ministeren. Bestemmelsen i § 10, nr. 2, hvorefter brevveksling mellem ministerier (departementer) om lovgivning ikke er omfattet af retten til aktindsigt, gælder således også dokumenter, som hverken er forelagt for eller har været tiltænkt vedkommende minister.

Der henvises i øvrigt til pkt. 12.2 i den kommenterede høringsoversigt.

Spørgsmål nr. 63: "Er det korrekt – som anført i høringssvar fra DJØF og Akademikernes Centralorganisation – at lovforslaget vil betyde, at dokumenter vedrørende forfatningsretlige spørgsmål, herunder om mellemfolkelige eller andre internationale forpligtelser – kan undtages fra aktindsigt, og hvad er i bekræftende fald begrundelsen for at undtage disse faglige vurderinger, der hidtil som udgangspunkt har været tilgængelige for offentligheden?"

Danmarks Jurist- og Økonomforbund (DJØF) har i sit høringssvar til Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven og det heri indeholdte lovudkast bl.a. anført, at forbundet ikke finder, at undtagelsen for dokumenter, der er indgået i ministerbetjening, jf. lovforslagets § 24, bør omfatte dokumenter, der vedrører forfatningsretlige spørgsmål, herunder om mellemfolkelige eller andre internationale forpligtelser, idet indsigten i den højeste faglige ekspertise, herunder i Justitsministeriets Lovafdeling, på disse områder efter DJØF's opfattelse ikke bør reserveres ministre.

Justitsministeriet skal i den forbindelse henvise til ministeriets kommentarer under pkt. 12.2 i den kommenterede høringsoversigt, hvor ministeriet bemærker, at der i lyset af de hensyn til beskyttelsen af den interne og politiske beslutningsproces, som søges beskyttet med bestemmelsen i lovforslagets § 24, efter ministeriets opfattelse ikke kan peges på forhold, som generelt skulle kunne begrunde, at beskyttelsen ikke skal gælde, når det drejer sig om dokumenter, der vedrører forfatningsretlige spørgsmål, herunder om mellemfolkelige eller andre internationale forpligtelser. Ministerbetjening vedrører forfatningsretlige spørgsmål m.v. bør således efter Justitsministeriets opfattelse vurderes på samme måde som ministerbetjening i øvrigt.

Det er imidlertid ikke – som forudsat i spørgsmålet – korrekt, at lovforslaget vil betyde, at dokumenter vedrørende forfatningsretlige spørgsmål, herunder om mellemfolkelige eller andre internationale forpligtelser, generelt kan undtages fra aktindsigt.

Spørgsmål nr. 64: ”I lyset af, at vi i Danmark ikke har en forfatningsdomstol eller et lovråd, der kan vurdere forfatningsretlige spørgsmål og forholdet til internationale forpligtelser, finder ministeren det hensigtsmæssigt, at folketingsmedlemmer og befolkningen som sådan kan afskæres fra de faglige og/eller juridiske vurderinger, som foretages af Justitsministeriets Lovafdeling?”

Lovforslaget indeholder ikke bestemmelser, som indebærer, at vurderinger, som foretages af Justitsministeriets Lovafdeling, generelt undtages fra retten til aktindsigt. Sådanne vurderinger vil således som hidtil være omfattet af retten til aktindsigt efter lovforslagets almindelige regler.

Hertil kommer, at Folketingets udvalg og medlemmer af Folketinget som hidtil kan stille spørgsmål til justitsministeren vedrørende de vurderinger, som foretages af Justitsministeriets Lovafdeling.

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål nr. 63 vedrørende lovforslaget.

Spørgsmål nr. 65: ”Når det i lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt. fastsættes, at der er adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, og det i bemærkningerne anføres, at denne bestemmelse skal sikre, at såvel politikerne som offentligheden kan tage stilling til lovforslaget på baggrund af de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer lovforslaget mv. på, hvad er da den nærmere begrundelse for, at dette ifølge § 29, stk. 1, 2. pkt. ikke skal gælde, hvis disse findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, betyder denne undtagelse ikke, at faglige vurderinger i de politisk mest kontroversielle beslutninger ikke er offentlige, og finder ministeren det befordrende for en åben og oplyst demokratisk debat?”

1. Det er i lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., fastsat, at retten til aktindsigt i dokumenter, som er undtaget fra aktindsigt efter lovforslagets § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, uanset disse bestemmelser (som udgangspunkt) 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 (politiske initiativer).

Med den nævnte bestemmelse foreslås således en udvidelse af ekstraheringspligten i forhold til gældende ret, hvor pligten til at ekstrahere oplysninger fra dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt, alene omfatter oplysninger om faktiske omstændigheder samt eksterne faglige vurderinger, jf. nærmere herom Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 553 ff.

Med hensyn til overvejelserne om at udvide ekstraheringspligten som foreslået i lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., kan der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 4.16.2.2., hvor der er anført følgende:

”På den ene side kan der peges på, at principielle grunde – hensynet til at beskytte den interne og politiske beslutningsproces samt hensynet til embedsværkets arbejdsvilkår – taler for, at den omhandlede adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger ikke indføres.

Der kan således navnlig peges på, at offentlighed omkring interne faglige vurderinger vil kunne resultere i en svækkelse af grundlaget for de beslutninger, der træffes i den offentlige forvaltning, herunder af ministre, der er en del af en regering, som hviler på et parlamentarisk og demokratisk valgt grundlag. Offentlighed omkring den faglige rådgivning, som f.eks. en minister modtager fra sine embedsfolk, kan således føre til, at embedsfolk på

lægger sig selv uhensigtsmæssige begrænsninger i forhold til indholdet af og formen for rådgivningen. Man kan således risikere, at embedsfolkene for ikke at havne i et offentligt modsætningsforhold til vedkommende minister (og regeringen) vil undlade at rådgive skriftligt om f.eks. faglige svagheder ved en løsning, som ministeren er tilhænger af, hvis offentlig kendskab til indholdet af rådgivningen kan bruges mod ministeren af f.eks. politiske modstandere.

Heroverfor kan der imidlertid peges på en række hensyn, der kan begrunde en vis adgang til indsigt i interne dokumenter.

Der kan således bl.a. peges på, at hensynet til, at offentligheden får kendskab til det fulde grundlag, der ligger bag en beslutning om et offentliggjort politisk initiativ, taler for, at der gives aktindsigt i interne dokumenter. Et sådant kendskab vil kunne bidrage til, at offentligheden gennem brug af offentlighedsprincippet kan kontrollere forvaltningsmyndighedernes beslutninger, der er et af de formål, som også en ny offentlighedslov navnlig varetager, jf. lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 3.

Der kan endvidere peges på, at hensynet til et åbent, demokratisk samfund – som er et af de overordnede hensyn, der ligger bag offentlighedsprincippet, jf. betænkningens kapitel 8, pkt. 3.1.1 (side 243 f.) – taler for, at der ikke blot er offentlighed omkring oplysninger om faktiske omstændigheder og eksterne faglige vurderinger, men at der også er offentlighed omkring interne faglige vurderinger, der f.eks. indgår i sager om politiske initiativer, herunder lovforslag, redegørelser, handlingsplaner og lignende. Dette synspunkt skal ses i sammenhæng med, at befolkningen, medierne og politikere ved at få indsigt i interne faglige vurderinger kan vurdere og drøfte det politiske initiativ på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer initiativet på. Offentlighed omkring interne faglige vurderinger kan således siges at understøtte borgernes deltagelse i demokratiet, hvilket i øvrigt er et af de formål, som en offentlighedsordning bør varetage, jf. lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 2.

På denne baggrund kan Justitsministeriet – uanset de principielle grunde, der kan anføres herimod – tiltræde, at der indføres en pligt til fra interne dokumenter at ekstrahere 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, jf. lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt. Justitsministeriet har i den forbindelse også lagt vægt på den udvidelse, der med § 24, stk. 1, samtidig foretages af beskyttelsen af den interne og politiske beslutningsproces.”

2. Det følger af lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led, at retten til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form ikke gælder i forhold til oplysninger, som findes i et dokument, der indgår i sager om politiske initiativer omfattet af § 29, stk. 1, 1. pkt., såfremt dokumentet er udarbejdet til brug for bl.a. ministerrådgivning (såkaldte ministerrådgivningsdokumenter).

Med lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led, har Justitsministeriet således – i lighed med Offentlighedskonmissionens flertal – fundet grundlag for en modifikation i forhold til den udvidelse af ekstraheringspligten,

som lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., er udtryk for. Der er således ikke med ministerrådgivningsbestemmelsen tale om, at man i forhold til gældende ret indsnævrer ekstraheringspligten, men derimod, at man ikke fra Justitsministeriets side – i lighed med Offentlighedskommissionens flertal – har fundet grundlag for at udvide ekstraheringspligten vedrørende interne faglige vurderinger i endelig form så vidt, at den også skal omfatte ministerrådgivningsdokumenter.

Baggrunden herfor er – som ligeledes anført i bemærkningerne til § 29 og i overensstemmelse med Offentlighedskommissionens flertal – at en efterfølgende 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 som nævnt det anførte sted i lovforslagets bemærkninger et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med den direkte ministerrådgivning.

Formålet med bestemmelsen i § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led (om ministerrådgivningsdokumenter), 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 ministrene og regeringen, som hviler på et parlamentarisk og demokratisk valgt grundlag

Det afgørende for, om et dokument er omfattet af den pågældende bestemmelse om ministerrådgivning er, om dokumentet er udarbejdet med henblik på at skulle tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning. Hvis der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der – som ligeledes anført i bemærkningerne til § 29 – 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.

Som eksempler på dokumenter omfattet af ministerrådgivningsbestemmelsen kan f.eks. nævnes dokumenter, der udarbejdes til Regeringens Koordinationsudvalg eller Regeringens Økonomiudvalg. Endvidere kan det dreje sig om et internt dokument, som et ministeriums embedsværk udarbejder direkte til brug for ministeren. Det bemærkes, at de nævnte

dokumenter efter den gældende offentlighedslov vil være undtaget fra aktindsigt, og at ekstraheringspligten alene vil omfatte oplysninger om faktiske omstændigheder.

Det skal i øvrigt nævnes, at ministerrådgivningsbestemmelsen ikke indebærer, at der slet ikke vil være indsigt i de faglige vurderinger, der vedrører offentliggjorte politiske initiativer, blot fordi den interne faglige vurdering (også) er indeholdt i et ministerrådgivningsdokument. Dette skyldes, at de pågældende faglige vurderinger også vil kunne være indeholdt i andre dokumenter, der ikke har karakter af ministerrådgivningsdokumenter, og der vil i så fald være aktindsigt i disse andre dokumenter efter lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt.

Hvis f.eks. et ministeriums interne faglige vurdering findes i et tidligere udarbejdet internt notat i ministeriet, og dette notat er omfattet af en anmodning om aktindsigt, vil denne oplysning være ekstraheringspligtig efter § 29, stk. 1, 1. pkt., selvom den interne faglige vurdering også findes i et ministerrådgivningsdokument omfattet af § 29, stk. 1, 2. pkt. – f.eks. et papir til brug for ministerens deltagelse i regeringens Koordinationsudvalg. Det vil i et sådant eksempel således alene være fra koordinationsudvalgsrapporten og fra eventuelle andre dokumenter, der er udarbejdet direkte til brug for ministerrådgivningen, at oplysningen ikke vil skulle ekstraheres.

Spørgsmål nr. 66: ”Er det rigtigt forstået, at lovforslagets § 24 kombineret med § 29 for eksempel vil betyde, at den faglige begrundelse for, at regeringen ikke fremsatte lovforslag om et burkaforbud – nemlig det 8 sider lange notat fra Justitsministeriets Lovafdeling om forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention optrykt som svar på spm. 286 (alm. del) 2009-2010 fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik – ikke ville være undergivet offentlighed?”

Efter lovforslaget kan enhver forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, jf. § 7, stk. 1, der er enslydende med den gældende offentlighedslovs § 4, stk. 1, 1. pkt.

Justitsministeriet lægger til grund, at der med spørgsmålet sigtes til ministeriets besvarelse af 12. november 2009 på otte sider af spørgsmål nr. 286 fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik (alm. del, 2008-2009). Det pågældende dokument var ikke indgået til eller op-

rettet af Justitsministeriet, før ministeriet udarbejdede besvarelsen af det nævnte spørgsmål fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik. Det pågældende dokument forelå således ikke forud for dette tidspunkt, og der var derfor ikke noget dokument, der kunne være givet aktindsigt i.

Det bemærkes, at adgangen for Folketingets udvalg og medlemmer af Folketinget til at stille spørgsmål til de enkelte ministre ikke berøres af lovforslaget.

Det bemærkes desuden, at den omhandlede besvarelse af spørgsmål nr. 286 fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik (alm. del, 2008-2009) – ligesom efter gældende ret – vil være undergivet aktindsigt efter lovforslagets almindelige regler.

Spørgsmål nr. 67: "I lyset af, at den gældende bestemmelse om undtagelse af interne dokumenter bygger på et simpelt objektivi konstaterbart kriterium, nemlig om dokumentet er "sendt ud af huset" eller ej, mens den foreslåede nye bestemmelse forudsætter myndighedens subjektive vurdering af en række subtile omstændigheder med henblik på at afgøre, om dokumentet er til brug for ministerbetjening eller ej, er ministeren da ikke enig i, at det i ganske vidt omfang overlades til forvaltningsmyndigheden selv at foretage den nærmere afgrænsning af, hvilke dokumenter der i medfør af § 24 og § 29 undtages fra aktindsigt, og at ansøgeren vil have ringe muligheder for at problematisere dette myndighedsskøn?"

1. Lovforslaget bygger – ligesom den gældende offentlighedslov – på den ordning, at der fra hovedreglen om aktindsigt i lovforslagets § 7, stk. 1, gælder en række undtagelser, herunder at dokumenter omfattet af lovforslagets § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, som følge af de hensyn, der ligger bag de pågældende bestemmelser, er undtaget fra retten til aktindsigt.

Lovforslaget bygger endvidere på den ordning, at der fra en række af de dokumenter, som er undtaget fra retten til aktindsigt efter de nævnte undtagelsesbestemmelser, vil være ret til indsigt i visse oplysninger efter lovens almindelige regler, jf. lovforslagets §§ 28-29 om den såkaldte ekstraheringspligt. Ekstraheringspligten efter § 29 gælder dog bl.a. ikke dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, jf. lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led.

Ordningen efter lovforslaget er endvidere – ligesom efter den gældende offentlighedslov – at afgørelser om aktindsigt træffes af den myndighed

m.v., der har dokumentet i sin besiddelse, medmindre der er tale om en afgørelsessag, hvor aktindsigtsafgørelser træffes af den myndighed, der skal træffe afgørelse i den pågældende (materielle) sag, jf. lovforslagets § 36, stk. 1. Det er således – som efter gældende ret – den myndighed, der har kompetencen efter lovforslagets § 36, stk. 1, som vil skulle vurdere, om bestemte dokumenter er undtaget fra aktindsigt, og om de undtagne dokumenter indeholder ekstraheringspligtige oplysninger.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at det i sagens natur må være myndigheden og ikke ansøgeren, der vurderer, om betingelserne for at undtage et dokument fra retten til aktindsigt f.eks. efter lovforslagets § 24, stk. 1, om ministerbetjening, er opfyldt, eller om betingelserne for at undlade at foretage ekstrahering i et ministerrådgivningsdokument efter lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led, er opfyldt.

2. Med hensyn til lovforslagets § 24 og 29 vil en række af de betingelser, der skal være opfyldt, for at bestemmelserne hver især kan anvendes i det konkrete tilfælde, være nye for både forvaltningsmyndighederne, journalister, borgere, Folketingets Ombudsmand mv. Der vil endvidere – formentlig navnlig i den første tid efter offentlighedslovens ikrafttræden – kunne opstå spørgsmål om den nærmere fortolkning og anvendelse af disse betingelser. Sådanne spørgsmål vil i almindelighed løbende blive afklaret i administrativ praksis og udtalelser fra Folketingets Ombudsmand.

Det er endvidere ikke Justitsministeriets opfattelse, at den gældende bestemmelse om interne arbejdsdokumenter i offentlighedslovens § 7 bygger på et ”simpelt objektivt konstaterbart kriterium”. F.eks. vil det efter omstændighederne kunne give anledning til tvivl, om et interne arbejdsdokument er afgivet til en ”udenforstående” og derfor ikke længere kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 7.

3. Det bemærkes i øvrigt, at hvis den person, som er meddelt helt eller delvist afslag på en anmodning om aktindsigt – herunder med henvisning til § 24, stk. 1, eller § 29, stk. 1, 2. pkt. – klager over afslaget til ombudsmanden, vil den myndighed, der har meddelt afslaget efter § 19, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand med senere ændringer være forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter m.v., som forlanges af ombudsmanden.

Folketingets Ombudsmand vil således have fuld indsigt i sagens dokumenter og vil derfor på samme grundlag som myndigheden kunne vurdere, om f.eks. betingelserne for at undtage et dokument fra retten til aktindsigt er opfyldt, eller om der i et dokument, som er undtaget fra retten til aktindsigt, indgår ekstraheringspligtige oplysninger.

Spørgsmål nr. 68: "Hvordan har ministeren forestillet sig, at den nærmere fortolkning og anvendelse af undtagelserne i § 24 og § 29, stk. 1, 2. pkt. skal overvåges og håndhæves, og har man i den forbindelse planlagt en styrkelse af ombudsmandsinstitutionen og/eller særlige vejledningsinitiativer over for journalister, borgere m.v.?"

1. Myndighedernes anvendelse af bestemmelserne i lovforslaget, herunder § 24 og § 29, stk. 1, 2. pkt., vil kunne efterprøves af bl.a. Folketingets Ombudsmand. Det bemærkes i den forbindelse, at hvis den person, som er meddelt helt eller delvist afslag på en anmodning om aktindsigt, klager over afslaget til ombudsmanden, vil den myndighed, der har meddelt afslaget efter § 19, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand med senere ændringer være forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter mv., som forlanges af ombudsmanden.

Folketingets Ombudsmand vil således have fuld indsigt i sagens dokumenter og vil derfor på samme grundlag som myndigheden kunne vurdere, om f.eks. betingelserne for at anvende bestemmelserne i lovforslagets § 24 og § 29, stk. 1, 2. pkt. er opfyldt.

Justitsministeriet finder i øvrigt af principielle grunde ikke at burde kommentere de spørgsmål om Folketingets Ombudsmand, der er rejst i spørgsmålet, idet initiativer med hensyn til at tilføre Folketingets Ombudsmand yderligere ressourcer bør udgå fra Folketinget og ikke regeringen.

2. Det bemærkes endvidere, at det følger af lovforslagets § 18, at der på internettet skal føres en portal (Offentlighedsportalen), der indeholder love, administrative forskrifter, lovforslag samt Folketingets Ombudsmands udtalelser om aktindsigt. Som det er anført i bemærkningerne til lovforslagets § 18, er formålet hermed bl.a. at give offentligheden mulighed for at få kendskab til adgangen til aktindsigt hos forvaltningsmyndighederne samt det nærmere omfang af denne indsichtsret. Om Offent-

lighedsportalens nærmere indhold henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 18.

Justitsministeriet agter desuden at udstede en vejledning til en ny offentlighedslov, som vil kunne bidrage til at give offentligheden et overblik over offentlighedslovens regler om indsigt i forvaltningen.

Spørgsmål nr. 69: "Ministeren bedes redegøre for, hvor stor en del af anmodningerne om aktindsigt, der besvares inden 10 dage efter de gældende regler."

1. Det er i den gældende offentlighedslovs § 16, stk. 1, fastsat, at vedkommende myndighed snarest afgør, om en begæring om aktindsigt kan imødekommes. Der gælder således ikke en egentlig frist for behandlingen af en anmodning om aktindsigt, men det følger af bestemmelsen, at sagen skal prioriteres af forvaltningsmyndighederne. Der gælder desuden efter § 16, stk. 2, en underretningspligt således, at en forvaltningsmyndighed, der ikke har afslået eller imødekommet en begæring om aktindsigt inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal underrette den aktindsigtssøgende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål nr. 57 vedrørende lovforslaget.

2. Justitsministeriet er ikke i besiddelse af en opgørelse over, hvor stor en andel af de anmodninger om aktindsigt, som ministeriet modtager, der er færdigbehandlede inden 10 dage (svarende til fristen for at give underretning efter offentlighedslovens § 16, stk. 2). Det bemærkes imidlertid, at Justitsministeriet tilstræber at behandle begæringer om aktindsigt i overensstemmelse med reglerne i offentlighedslovens § 16, stk. 1 og 2, herunder at besvare henvendelserne inden 10 dage.

Justitsministeriet er heller ikke i besiddelse af oplysninger om, hvor stor en andel af begæringer om aktindsigt som andre myndigheder efter den gældende offentlighedslov afgør eller besvarer inden 10 dage. Oplysninger herom findes herunder ikke i Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009.

3. Justitsministeriet skal imidlertid bemærke, at hvor begæring om aktindsigt fremsættes i et større antal sager eller i et omfattende materiale, vil behandlingen heraf i mange tilfælde kunne medføre en kortere eller

længere udsættelse af afgørelsen om aktindsigt, herunder således at sagsbehandlingstiden overstiger 10 dage, så der vil skulle ske underretning efter offentlighedslovens § 16, stk. 2.

Det samme vil bl.a. kunne være tilfældet, hvor der må foretages høring af den, hvis interesser kan være til hinder for, at begæringen imødekommes, og hvor der opstår fortolkningsspørgsmål, der kræver nærmere undersøgelse, herunder ved forelæggelse for en anden myndighed.

I tilfælde, hvor aktindsigt ikke kan imødekommes inden for 10 dage, skal myndigheden imidlertid – som det fremgår ovenfor under pkt. 1 – under alle omstændigheder underrette den begærende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 2.

Spørgsmål nr. 70: ”Ministeren bedes give eksempler på at der er givet aktindsigt i udkast til pressemeddelelser, der er udarbejdet til en eller flere ministres brug.”

Der behandles i den offentlige forvaltning et meget stort antal sager om aktindsigt efter offentlighedsloven, og der udleveres på det grundlag et formentlig særdeles stort antal dokumenter. Justitsministeriet kan imidlertid ikke umiddelbart pege på eksempler, hvor der i forbindelse med imødekommelse af en anmodning om aktindsigt er udleveret et udkast til en pressemeddelelse, som er udarbejdet til en eller flere ministres brug, men ministeriet finder det sandsynligt, at dette er forekommet.

Det er endvidere i alle tilfælde Justitsministeriets opfattelse, at den gældende offentlighedslov ikke (længere) yder en tilstrækkelig beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når der som det klare udgangspunkt ikke kan ske udveksling mellem ministerier af et udkast til en pressemeddelelse, som er udarbejdet til en eller flere ministres brug, uden at der bliver aktindsigt heri efter lovens almindelige regler.

Det er samtidig Justitsministeriets vurdering, at der i ministerierne generelt er stor opmærksomhed om den gældende offentlighedslovs utilstrækkelige beskyttelse af tværministerielt samarbejde, som er nødvendigt for at forberede en sag eller en beslutning af politisk karakter, og at der tages hensyn til den utilstrækkelige beskyttelse under forberedelsen.

Det er således Justitsministeriets vurdering, at embedsværket i ministerierne er tilbageholdende med at udveksle f.eks. tidlige udkast til pressemeddelelser, der ikke er politisk afstemte mellem de involverede ministre, på grund af risikoen for, at udkastene efterfølgende skal udleveres som led i aktindsigt, og at dette gælder, selvom udveksling af selv meget tidlige udkast i det enkelte tilfælde ville kunne være en langt mere hensigtsmæssig måde at forberede pressemeddelelsen på.

Spørgsmål nr. 71: ”Ministeren bedes komme med et skøn over, hvor meget tid/hvor mange årsværk, der normalt bruges i et ministerium i løbet af et år på at besvare anmodninger om aktindsigt.”

1. Et skøn baseret på udtalelser fra de øvrige ministerier og Justitsministeriets vurdering i forhold til ministeriets eget område er, at der samlet på de 19 ministerområder årligt anvendes ca. 110 årsværk på at behandle aktindsigtssager.

Der er under pkt. 2 nedenfor en nærmere omtale af de enkelte ministerområder. Som det bl.a. fremgår heraf må vurderingerne af ressourceforbruget basere sig på et skøn, da forvaltningsmyndighederne generelt set ikke foretager registrering af den tid, der medgår til behandlingen af de enkelte aktindsigtsanmodninger, og ressourceforbruget i forhold til den enkelte sag bl.a. afhænger af sagens omfang, kompleksitet og juridiske aspekter m.v.

Det bemærkes, at Justitsministeriet med hensyn til de udtalelser, hvor der alene er angivet timetal, har lagt til grund, at et årsværk svarer til 1.924 timer pr. år. Justitsministeriet skal desuden bemærke, at vurderingen af ressourceforbruget ved visse af myndighederne kan omfatte aktindsigtsanmodninger efter andre love end offentlighedsloven.

2. Der kan nærmere oplyses følgende om de enkelte ministerområder:

Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet er organiseret som en enhedsorganisation, hvor det faglige ansvar er i den enkelte enhed/styrelse. Beskæftigelsesministeriets besvarelse er derfor opdelt i de enkelte enheders besvarelse.

Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at det generelle billede er, at der ikke foretages særskilt tidsregistrering af anmodninger om aktindsigt, og

at vurderingerne af tidsforbruget derfor baserer sig på skønsmæssige opgørelser.

Arbejdsmarkedsstyrelsen: 2.290 timer pr. år

Arbejdstilsynet: 4.000 timer pr. år

Pensionsstyrelsen: 400 timer pr. år

Arbejdsskadestyrelsen: 2.200 timer pr. år

Departementet: 2.300 timer pr. år

Center for HR og Personale: 490 timer pr. år

Samlet: 11.680 timer pr. år

Finansministeriet har oplyst, at der på ministeriets område på det seneste er anvendt 9-10 årsværk i løbet af et år på at besvare anmodninger om aktindsigt. Det er oplyst, at den nævnte opgørelse er baseret på et skøn og derfor er behæftet med en vis usikkerhed.

Forsvarsministeriet har oplyst, at ministeriet skønner, at departementet og underliggende myndigheder i alt bruger ca. 13 årsværk i løbet af et år på at besvare anmodninger om aktindsigt. Forsvarsministeriet bemærker, at der er tale om en skønsmæssig opgørelse, der ikke er baseret på arbejdstidsregistrering.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har som bidrag til besvarelse af spørgsmålet oplyst følgende:

Departementet: 1,7 årsværk (Indenrigs- og Sundhedsministeriet har regnet med, at et årsværk udgør 1.924 timer)

Etisk Råd: 7,5 timer

Kennedy Centret: 40-50 timer

Lægemiddelstyrelsen: 1.560 timer

Patientombuddet: 0,2 årsværk

Statens Serum Institut: 0,5 årsværk

Sundhedsstyrelsen: 2.132 timer

Videns- og Forskningscenter for alternativ behandling: 7,5 timer

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at antallet og omfanget af aktindsigtsbegæring og dermed de anvendte ressourcer til behandling heraf varierer over tid. Indenrigs- og Sundhedsministeriet registrerer ikke den anvendte tid på behandling af aktindsigtsanmodninger, og opgørelsen af det anvendte ressourceforbrug beror således på et skøn. Skønnet

omfatter primært ressourcer til den juridiske vurdering af sagen, men også ressourcer i forbindelse med fremsøgning og ekspedition af sagerne.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets indtryk, at antallet og omfanget af aktindsigtsbegæringer, herunder de såkaldte "fiskeekspeditioner", og dermed ressourceanvendelsen på aktindsigtsbegæringer er stigende. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i den forbindelse oplyst, at der i 2010 var et stort antal og meget omfattende anmodninger om aktindsigt, der var meget ressourcekrævende at behandle, og Indenrigs- og Sundhedsministeriet har anslået, at ministeriet i 2010 har anvendt yderligere ca. ½ årsværk.

Justitsministeriet kan oplyse, at det er ministeriets vurdering, at ressourceforbruget på aktindsigtssager i Justitsministeriets departement i dag udgør ca. 1½ akademikerårsværk og ½ kontorårsværk baseret på ca. 160 sager på årsbasis.

Fra styrelser m.v. under Justitsministeriet har ministeriet til brug for besvarelsen af spørgsmålet modtaget følgende oplysninger:

Civilstyrelsen har oplyst, at ressourceforbruget på aktindsigtssager i styrelsen i dag udgør ca. 2 akademikerårsværk og 1 kontorårsværk baseret på ca. 300 sager årligt.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har oplyst, at ressourceforbruget på aktindsigtssager i direktoratet skønnes at udgøre ca. ½ årsværk.

Familiestyrelsen har oplyst, at styrelsen næppe behandler mere end 50 sager om aktindsigt efter offentlighedsloven om året, og at ressourceforbruget ikke overstiger ½ årsværk.

Rigsadvokaten har oplyst, at Rigsadvokaten i 2009 og 2010 i gennemsnit har modtaget ca. 65 henvendelser om aktindsigt om året. Ressourceforbruget til behandlingen af disse sager kan skønsmæssigt opgøres til ca. ½ årsværk.

Rigspolitiet har oplyst, at der årligt i Rigspolitiet, inklusiv PET, skønsmæssigt behandles 300-350 sager om aktindsigt. Tallet, der er behæftet med betydelig usikkerhed, omfatter anmodninger efter såvel forvaltningsloven som offentlighedsloven. Ressourceforbruget i Rigspolitiet til

behandling af disse sager kan skønsmæssigt opgøres til i alt ca. 7 årsværk.

Kirkeministeriet har oplyst, at ministeriets oplysninger om, hvor meget tid, der normalt bruges i løbet af et år på at besvare anmodninger om aktindsigt, er udtryk for en skønsmæssig vurdering, idet ministeriets medarbejdere ikke foretager en særskilt tidsregistrering af denne type sager. Endvidere har ministeriet bemærket, at sager om partsaktindsigt ikke er medtaget i ministeriets opgørelse. Kirkeministeriet har på det grundlag meddelt, at ministeriet skønsmæssigt bruger 1/6 årsværk på at besvare aktindsigtsanmodninger. Ministeriet har herudover anmodet landets 10 stiftsøvrigheder – som er sidestillede regionale statslige myndigheder – om at bidrage til besvarelsen. Det fremgår af disse besvarelser, at stiftsøvrighederne til sammen skønsmæssigt bruger 1/5 årsværk på at besvare anmodninger om aktindsigt.

Klima og Energiministeriet har oplyst, at det årlige tidsforbrug inden for hele ministerområdet på behandling af aktindsigtsanmodninger kan opgøres til ca. 2 årsværk.

Kulturministeriet har oplyst, at ministeriet i 2010 brugte ca. 3,67 årsværk på hele ministerområdet på at besvare aktindsigtssager.

Miljøministeriet har oplyst, at den nuværende Naturstyrelse inklusiv de decentrale enheder (daværende Skov- og Naturstyrelse og By- og Landskabsstyrelse) i 2010 har registreret 327 anmodninger, Miljøstyrelsen har haft 107 sager om anmodning om aktindsigt, Kort- og Matrikelstyrelsen har behandlet 22 sager, Miljøklagenævnet har haft 32 aktindsigtsanmodninger, Naturklagenævnet har haft 99 aktindsigtsanmodninger, og departementet har i 2010 registreret 64 sager med anmodning om aktindsigt.

I alt er der således i Miljøministeriet oprettet 651 sager i 2010 med anmodninger om aktindsigt. Miljøministeriet har hertil bemærket, at samme anmodning kan resultere i oprettelse af flere sager, idet der afhængigt af sagens indhold kan være behov for svar fra flere instanser i ministeriet.

Miljøministeriet har oplyst, at det – ud fra tilbagemeldingen fra Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen samt departementet egen opgørelse – umiddelbart er vurderingen, at antallet af aktindsigtsanmodninger er stigende. Til illustration heraf har Naturstyrelsen oplyst, at der i 2009 var registreret i alt 223 anmodninger, Miljøstyrelsen havde 65 sager, og departementet

havde 25 sager om anmodning om aktindsigt. Natur- og Miljøklagenævnet har vurderet, at der ikke er væsentlige udsving i det årlige antal aktindsigtsanmodninger.

Om tidsforbruget har Miljøministeriet oplyst, at ressourceforbruget til behandling af sagerne er meget varierende alt efter sagens karakter, og at behandlingen af en sag skønnes at kunne tage fra få timer for små ukomplicerede sager til flere måneder for store og komplicerede sager. Som eksempel på sidstnævnte har Kort- og Matrikelstyrelsen oplyst, at der i 2007 blev brugt ekstra meget tid på aktindsigtssager, idet der alene i en enkelt sag – ”aktindsigt i udbud af digital højdemodel” – blev brugt ca. 400 timer.

Miljøministeriet har oplyst, at Miljøstyrelsen skønner samlet at have brugt 2.485 timer i 2010 på besvarelse af anmodninger om aktindsigt. Kort- og Matrikelstyrelsen skønner at have brugt ca. 300 timer på aktindsigtssager i 2010. Det er Miljø- og Naturklagenævnets skønsmæssige vurdering, at der årligt samlet blev brugt ca. ½ årsværk på opgaven i de daværende Miljøklagenævn og Naturklagenævn.

Miljøministeriet har gjort opmærksom på, at de nævnte tal om tidsforbruget alene bygger på et skøn, da det ikke er muligt at lave udtræk af tidsforbrug på disse sager i ministeriets tidsregistreringssystem. Årsagen hertil er, at tidsforbruget til behandling af aktindsigtsanmodninger ikke registreres særskilt, da behandling af en anmodning om aktindsigt betragtes som en del af behandlingen af den pågældende sag.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har med hensyn til departementet oplyst, at ministeriet skønner, at der bliver behandlet ca. 500 anmodninger om aktindsigt om året, at ca. ¼ vedrører aktindsigtsanmodninger i generelle sager, der behandles efter offentlighedslovens regler, og at ca. ¾ vedrører aktindsigtsanmodninger i konkrete (person)sager, der behandles efter forvaltningslovens regler. Ministeriet har endvidere skønnet, at der i gennemsnit bruges ca. 2.000 timer svarende til ca. 1 ½ årsværk på at besvare disse anmodninger, og at ca. 70 % af tiden anvendes på aktindsigtsanmodninger i generelle sager.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har understreget, at der er tale om et forsigtigt skøn, da ministeriet ikke registrerer efter hvilken lov en aktindsigtsanmodning behandles, og da en egentlig beregning af tidsforbruget forhindres af, at der ikke i departementets tidsre-

gistreringssystem findes en særskilt kode for behandling af anmodninger om aktindsigt.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har endvidere bemærket, at oplysningerne er behæftet med en vis usikkerhed, da departementets journalsystemer er opbygget som journaliserings- og sagsstyringssystemer og ikke som statistiksystemer. Departementet fører ikke statistik over aktindsigtssager. Hertil kommer, at alle aktindsigtsanmodninger registreres manuelt i systemerne, hvorfor der kan forekomme afvigelser i benævnelsen af akter m.v.

For så vidt angår opgørelsen af tidsforbrug har Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration bemærket, at der sondres mellem aktindsigt i konkrete (person)sager og aktindsigt i generelle sager, idet en aktindsigtsanmodning i en generel sag ofte tager væsentlig længere tid end en behandling af en aktindsigtsanmodning i en konkret sag. Der er mange ukendte faktorer, som indgår i en skønsmæssig beregning af tidsforbruget, herunder sagens omfang, præcisionen i aktindsigten, og om der skal ske anonymisering af akter i sagen. Dertil kommer, at der er meget stor forskel på den tid, der bruges på en aktindsigtsanmodning, alt efter om anmodningen skal imødekommes, eller om der skal gives afslag på anmodningen, ligesom det har betydning for den tid, der bruges på aktindsigtsanmodningen, om besvarelsen heraf skal forelægges internt i ministeriet, før besvarelsen kan afsendes. Da der er meget stor forskel på den fysiske størrelse af sagerne, ligesom der er meget stor forskel på, om der skal anonymiseres i de akter, der skal udsendes i forbindelse med en imødekommelse af en anmodning om aktindsigt, bliver der alene tale om et skøn helt uden nogen form for forsøg på at beregne tidsforbruget.

Med hensyn til Udlændingesservice er det oplyst, at der blev behandlet i størrelsesordenen 1.800-1.900 ansøgninger om aktindsigt baseret på registreringerne i systemerne for perioden 1. januar 2010 til 31. december 2010, og at det umiddelbart skønnes, at ca. 10 % vedrører generelle sager, der behandles efter offentlighedslovens regler. Kombineret med udtræk fra Udlændingesservices tidsregistreringssystem vurderes det, at det samlede reelle sagsbehandlingstidsforbrug på behandlingen af en ansøgning om aktindsigt i gennemsnit ligger på 2-3 timer pr. sag. Dette svarer til, at Udlændingesservice i 2010 har anvendt ca. 3-4 årsværk på at behandle anmodninger om aktindsigt.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har oplyst, at det ikke er muligt at komme med oplysninger om et præcist antal timer, men at man efter en samlet opgørelse, baseret på et kvalificeret skøn, som dækker hele Fødevareministeriets område, anslår, at der gennemsnitligt for årene 2008-2010 er brugt 9,5 årsværk pr. år på besvarelse af aktindsigtsanmodninger efter offentlighedsloven.

Herudover har Fødevareministeriet peget på, at ministeriet i en årrække haft et væsentligt tidsforbrug på besvarelse af aktindsigtsanmodninger efter forvaltningsloven (partsaktindsigt) og efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Dette tidsforbrug er ikke medregnet i ovennævnte opgørelse.

Fødevareministeriet har endelig bemærket, at der er stor variation i tidsforbruget ved behandling af aktindsigtsanmodninger. Tidsforbruget kan således svinge fra nogle få timer pr. ansøgning til en uge eller mere. Eksempler på ressourcekrævende aktindsigtssager er anmodninger om udlevering af repræsentations-, møde-, fortærings-, taxa- og rejsebilag for en tidsperiode af eksempelvis op til 5 år samt ansøgninger, der indebærer stillingtagen til udtræk af it-systemer. Af andre eksempler nævner Fødevareministeriet aktindsigt i aktindsigtsansøgninger for en given tidsperiode samt anmodninger om aktindsigt for så vidt angår en specifikt angivet sagskategori for en given periode, hvor det i et konkret tilfælde var nødvendigt for ministeriet at foretage en gennemgang af 1.477 enkeltsager.

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling har oplyst, at der på ministeriets område, som omfatter ministeriets departement, Forsknings- og Innovationsstyrelsen, Styrelsen for Internationale Uddannelser, IT- og Telestyrelsen og Universitets- og Bygningsstyrelsen, bruges ca. 3.600 timer årligt, svarende til ca. 2 ½ årsværk. Det er oplyst, at opgørelsen er baseret på et skøn ud fra antallet af journaliserede sager om anmodninger om aktindsigt i 2010, og at ministeriet ikke fører præcise registreringer af medarbejdernes tidsmæssige forbrug ved behandlingen af aktindsigtsanmodninger. Det er endelig anført, at antallet af sager varierer fra år til år efter, hvilke sager der påkalder sig offentlighedens interesse.

Skatteministeriet har oplyst, at Skatteministeriets koncern skønnes at bruge ca. 11 årsværk i løbet af et år på at behandle anmodninger om aktindsigt. Ressourceforbruget er i vid udstrækning baseret på et skøn, da de ønskede oplysninger ikke entydigt registreres.

I den forbindelse har Skatteministeriet endvidere bemærket, at eventuelle anmodninger om aktindsigt efter forvaltningsloven fra parter formentlig typisk vil blive behandlet som en integreret del af sagsbehandlingen i den konkrete sag, hvorfor det ikke er muligt at angive ressourceforbruget her til.

Socialministeriet har oplyst, at ministeriets departement, Ankestyrelsen, Servicestyrelsen og SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, tilsammen skønsmæssigt bruger ca. 3.700 timer i løbet af et kalenderår, svarende til ca. 2 årsværk, på at besvare anmodninger om aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Socialministeriet har bemærket, at ovennævnte tidsforbrug alene er skønsmæssigt fastsat.

Statsministeriet har oplyst, at Statsministeriet ikke foretager tidsregistrering, men at ministeriet skønner, at der samlet anvendes ca. 4-5 årsværk på behandling af anmodninger om aktindsigt.

Transportministeriet har oplyst, at ministeriet til brug for besvarelsen har anmodet om bidrag fra Trafikstyrelsen, Vejdirektoratet, Kystdirektoratet og Banedanmark.

Transportministeriet har valgt ikke at anmode ministeriets resterende institutioner om bidrag, da de skønnes i kun meget begrænset omfang at behandle anmodninger om aktindsigt.

Transportministeriet har oplyst, at ministeriets departement ikke er i besiddelse af præcise opgørelser over, hvor lang tid eller hvor mange årsværk der årligt bruges på at besvare anmodninger om aktindsigt. Den tid, der medgår til behandlingen af den enkelte anmodning, varierer meget og afhænger bl.a. af sagens omfang, kompleksitet, juridiske aspekter m.m.

Transportministeriets departement har estimeret, at der bruges ca. 16 sagsbehandlingstimer pr. sag. I 2010 modtog Transportministeriets departement i alt 69 anmodninger om aktindsigt, hvorfor det samlede timeforbrug for 2010 estimeres at være i alt 1.104 timer.

Trafikstyrelsen har oplyst, at styrelsen i gennemsnit bruger ca. 25 timer pr. aktindsigtssag. Idet styrelsen i 2010 behandlede 79 anmodninger om

aktindsigt, beløber det samlede timeforbrug i 2010 sig til i alt ca. 1.995 timer.

Kystdirektoratet har oplyst, at direktoratet i 2010 skønsmæssigt brugte ca. 270 timer på behandling af ca. 100 sager.

Vejdirektoratet har oplyst, at direktoratet i 2010 skønsmæssigt brugte ca. 660 timer på behandling af 66 anmodninger om aktindsigt.

Banedanmark har oplyst, at Banedanmark i 2010 skønsmæssigt brugte ca. 34 timer på behandlingen af 17 anmodninger om aktindsigt.

Transportministeriet har oplyst, at det samlede antal sagsbehandlingstimer i 2010 på behandling af anmodninger om aktindsigt inden for ministeriets område således beløber sig til i alt ca. 4.069 timer eller ca. 2,9 årsværk, fordelt på ca. 331 sager.

Udenrigsministeriet har oplyst, at antallet af aktindsigtssager modtaget i 2010 er opgjort til 178. Antallet skal tages med forbehold for, at det sandsynligvis ikke er alle sager, der er blevet meddelt Folkeretskontoret, hvor der føres liste over sagerne. Udenrigsministeriet har oplyst, at de senere års stigning i antallet af anmodninger, der i 2009 skønsmæssigt udgjorde 150 anmodninger, dermed fortsætter. Det antages at stigningen i anmodninger er omtrent tredoblet over de seneste 5 år.

I øvrigt har Udenrigsministeriet meddelt, at timeforbruget til den samlede sagsbehandling af aktindsigtssager i ude- og hjemmetjenesten på baggrund af en opgørelse fra 2009 pr. januar 2010 skønsmæssigt blev opgjort til over 22.000 timer, svarende til ca. 12 årsværk (et årsværk udgøres af 1.924 timer).

Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriets, inklusive styrelsernes, årlige ressourceforbrug i forbindelse med besvarelse af anmodninger om aktindsigt skønsmæssigt andrager ca. 2 ½ årsværk.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at ministeriet skønner, at ministeriet har anvendt ca. 7 årsværk á 1500 timer på behandling af aktindsigtssager i 2010.

Spørgsmål nr. 72: "Det fremgår af L 90 – bilag 10 pkt. 3.1, at Sundhedsministeriet har foretaget nærmere vurderinger af sygdomsrisici på grund af manglende kloakering i "The-lejren". Det kan tænkes, at dokumentet, der fremsendes, kun indeholder konklusionerne. Vil offentligheden have ret til aktindsigt hos Sundhedsministeriet efter gældende lov henholdsvis lovforslaget i de beregninger og analyser, der er foretaget herunder metoder og forudsætninger, der er anvendt?"

1. Det dokument, der henvises til i spørgsmålet (som L 90 – bilag 10), er et notat af 10. januar 2011 om eksempler til illustration af anvendelsesområdet for visse bestemmelser i forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90). Notatet er udarbejdet af Justitsministeriet som opfølgning på den tekniske gennemgang af lovforslaget den 15. december 2010.

I notatets pkt. 3 er der beskrevet et (tænkt) eksempel på et sagsforløb om et politisk initiativ og angivet, i hvilket omfang visse dokumenter og oplysninger, der indgår i det pågældende sagsforløb, vil kunne undtages fra retten til aktindsigt dels efter den gældende offentlighedslov, dels efter lovforslaget.

2. I notatets pkt. 3.1, som der nærmere henvises til i spørgsmålet, er der givet det eksempel, at Sundhedsministeriet til brug for en redegørelse for erfaringerne med det tænkte sociale eksperiment "The-lejren", som skal danne grundlag for udkast til regeringens fremtidige politik med hensyn til alternative boformer, skal udarbejde et bidrag vedrørende den mulige forøgede risiko for spredning af sygdomme som følge af The-lejrens manglende kloaksystem. I det pågældende bidrag anfører Sundhedsministeriet med henvisning til en lang række faktiske forhold ved The-lejren – herunder det manglende kloaksystem – at der foreligger en forøget risiko for spredning af en række sygdomme, og at det er sundhedsministerens opfattelse, at The-lejren burde lukkes, da tiden må være løbet fra den slags eksperimenter.

I notatets pkt. 3.1 er det anført, at Sundhedsministeriets bidrag til redegørelsen i almindelighed ikke vil kunne undtages fra aktindsigt efter den gældende offentlighedslov. Det er desuden anført, at Sundhedsministeriets bidrag efter lovforslagets § 24, stk. 1, nr. 2, vil kunne undtages fra retten til aktindsigt. Oplysningerne om de faktiske forhold – herunder om det manglende kloaksystem – vil dog efter lovforslagets § 28, stk. 1, skulle udleveres efter lovens almindelige regler. Det samme gælder eventuelle andre relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger.

3. Justitsministeriet har forstået spørgsmålet således, at det skal lægges til grund, dels at Sundhedsministeriets bidrag til den redegørelse, der er nævnt under pkt. 1, alene indeholder konklusionerne, dels at der i Sundhedsministeriet foreligger et internt dokument, som indeholder oplysninger om de beregninger og analyser, der er foretaget, herunder metoder og forudsætninger, der i den forbindelse er anvendt.

Det pågældende interne dokument vil være undtaget fra retten til aktindsigt efter den gældende offentlighedslovs § 7, stk. 1, nr. 1, og efter lovforslagets § 23, stk. 1, nr. 1.

Oplysninger om faktiske omstændigheder, der er indeholdt i det interne dokument, og som er af væsentlig betydning for sagsforholdet, vil dog efter den gældende offentlighedslovs § 11, stk. 1, skulle udleveres efter lovens almindelige regler (ekstraheringspligt). Det samme gælder efter lovforslagets § 28, stk. 1, 1. pkt., for så vidt angår oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen.

Som anført i bemærkningerne til lovforslagets § 28 er det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i § 28, stk. 1, 1. pkt. – 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. Som ligeledes anført i bemærkningerne omfatter udtrykket oplysninger om en sags faktiske grundlag i stk. 1, 1. pkt., på den baggrund ”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”.

Som ligeledes anført i bemærkningerne til lovforslagets § 28 viderefører bestemmelsen i § 28, stk. 1, med visse redaktionelle og sproglige ændringer den gældende offentlighedslovs § 11, stk. 1, om ekstraheringspligt.

Der er i bemærkningerne til lovforslagets § 28 desuden henvist til Offent-

lighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, kapitel 16, pkt. 6.5.1 (side 619 ff.). Her er der på side 621 f. anført følgende vedrørende spørgsmålet om ekstrahering i f.eks. et internt dokument om metoder og forudsætninger:

”Kommissionen skal sammenfattende om spørgsmålet om ekstrahering af oplysninger i f.eks. et internt dokument om metoder og forudsætninger bemærke følgende:

I det omfang der i det pågældende dokument måtte foreligge oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af oplysninger om sagens faktiske grundlag (f.eks. såkaldte egentlige faktuelle oplysninger), vil oplysningerne om de metoder og forudsætninger, som myndigheden har anvendt, skulle ekstraheres efter lovudkastets § 28, stk. 1, 1. pkt. Oplysninger om metoder og forudsætninger vil i det nævnte tilfælde således også selv blive betragtet som en del af sagens faktiske grundlag.

[...]”

4. Der kan i øvrigt peges på, at hvis regeringen i eksemplet med The-lejren på et tidspunkt måtte vælge at fremsætte lovforslag om alternative boformer, vil der kunne være aktindsigt i eventuelle interne faglige om de sundhedsfaglige problemstillinger ved The-lejren hos Sundhedsministeriet efter lovforslagets § 29, hvis vurderingerne angår et element i det fremsatte lovforslag. Der vil ikke efter gældende ret være en sådan ret til aktindsigt.

Spørgsmål nr. 73: ”Det fremgår af L 90 - bilag 10 pkt. 3.5, at private konsulentfirmaer har foretaget og fremsendt en rapport med vurderinger af indeklimaproblemer henholdsvis forslag til løsninger. Ville det gøre nogen forskel på offentlighedens ret til aktindsigt, hvis disse vurderinger og forslag til løsninger var udarbejdet i et ministerium eller en styrelse?”

1. Om indholdet af det dokument, der henvises til i spørgsmålet (som L 90 – bilag 10), henvises til pkt. 1 i besvarelsen af spørgsmål nr. 72 vedrørende lovforslaget.

I det pågældende notats pkt. 3.5, som der nærmere henvises til i spørgsmålet, er der givet det eksempel, at der i forbindelse med udarbejdelsen af en redegørelse for erfaringerne med det tænkte sociale eksperiment ”The-lejren”, som danner grundlag for udkast til regeringens fremtidige politik med hensyn til alternative boformer, mellem Socialministeriet og Justitsministeriet er udvekslet et udkast til et notat baseret på en rapport fra et privat konsulentfirma med speciale i rådgivning om alternativt byggeri. Af rapporten fremgår, at målinger har vist, at 18 % af bygnin-

gerne i The-lejren har alvorlige problemer med indeklimaet, og at disse indeklimaproblemer efter konsulentfirmaets eksperters vurdering i 85 % af tilfældene vil kunne afhjælpes ved brug af nogle særlige miljømæssigt bæredygtige byggematerialer.

I notatet er det anført, at det pågældende udkast til notat i almindelighed ikke vil kunne undtages fra aktindsigt efter den gældende offentlighedslov. Det er desuden anført, at udkastet til notatet derimod efter lovforslagets § 24, stk. 1, nr. 2, vil kunne undtages fra retten til aktindsigt. Oplysningen om, at 18 % af bygningerne i The-lejren har alvorlige problemer med indeklimaet, er imidlertid en oplysning om sagens faktiske grundlag, som må antages at være af relevans for sagen. Oplysningen vil derfor efter § 28, stk. 1, 1. pkt., skulle udleveres efter lovforslagets almindelige regler. Tilsvarende vil oplysningen i notatet om det private konsulentfirmas vurdering af, at indeklimaproblemer i 85 % af tilfældene vil kunne afhjælpes ved brug af miljømæssigt bæredygtige byggematerialer, være en ekstern faglig vurdering, der vil skulle udleveres efter lovforslagets almindelige regler, jf. § 28, stk. 1, 2. pkt.

2. Oplysningen om, at målinger har vist, at 18 % af bygningerne i The-lejren har alvorlige problemer med indeklimaet, vil efter Justitsministeriets opfattelse også være en oplysning om sagens faktiske grundlag, som må antages at være af relevans for sagen, hvis oplysningen stammede fra et dokument, der er udarbejdet af et ministerium og ikke fra et dokument, der er udarbejdet af et privat konsulentfirma. Oplysningerne vil derfor fortsat efter lovforslagets § 28, stk. 1, 1. pkt., skulle udleveres efter lovforslagets almindelige regler.

Hvis vurderingen af, at indeklimaproblemerne i 85 % af tilfældene vil kunne afhjælpes ved brug af nogle særlige miljømæssigt bæredygtige byggematerialer var foretaget af f.eks. et ministerium, ville der være tale om en faglig vurdering, som ville være intern. Hvis oplysningen om en sådan intern vurdering alene indgår i f.eks. et internt dokument (jf. lovforslagets § 23, stk. 1, nr. 1) eller et ministerbetjeningsdokument (jf. lovforslagets § 24, stk. 1), ville der opstå spørgsmål om ekstrahering af oplysningen efter lovforslagets § 29, stk. 1 (og ikke § 28, stk. 1).

Efter lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., omfatter retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af bl.a. § 23, stk. 1, eller § 24, stk. 1, 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 (politiske initiativer). 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, jf. lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt.

Efter offentliggørelsen af det politiske initiativ, som eksemplet vedrører, vil der således efter Justitsministeriet opfattelse være aktindsigt i den pågældende interne faglige vurdering efter lovforslagets almindelige regler – hvis vurderingen angår et element i initiativet – idet det i eksemplet må lægges til grund, at vurderingen foreligger i endelig form. Der henvises herom til bemærkningerne til lovforslagets § 29.

Spørgsmål nr. 74: ”Det fremgår L 90 – bilag 10 pkt. 3.4, at socialministeren og justitsministeren bliver enige og fremsender endelig udkast til redegørelse til Statsministeriet med henblik på et kommende ministermøde. Vil offentligheden have ret til indsigt i faglige vurderinger i endelig form efter regeringens offentliggørelse af den nye plan for alternative bomiljøer?”

Om indholdet af det dokument, der henvises til i spørgsmålet (som L 90 – bilag 10), henvises til pkt. 1 i besvarelsen af spørgsmål nr. 72 vedrørende lovforslaget.

I det pågældende notats pkt. 3.4, som der nærmere henvises til i spørgsmålet, er der givet det eksempel, at socialministeren og justitsministeren opnår enighed om indholdet af en redegørelse for erfaringerne med det tænkte sociale eksperiment ”The-lejren”, som danner grundlag for udkast til regeringens fremtidige politik med hensyn til alternative boformer, og sender det endelige udkast til redegørelse til Statsministeriet med henblik på et kommende ministermøde.

Der vil i medfør af lovforslaget – efter det pågældende politiske initiativs offentliggørelse – være aktindsigt efter lovens almindelige regler i interne faglige vurderinger i endelig form, som indgår i den pågældende sag, jf. lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt. Det anførte gælder dog ikke, oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, jf. lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvornår en faglig vurdering foreligger i endelig form, henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 29, hvor det fremgår, 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 fremgår desuden af bemærkningerne, at det herudover i almindelighed vil 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.

Spørgsmål nr. 75: "Det fremgår L 90 – bilag 10 pkt. 3.5, at Socialministeriet har foretaget en analyse af indkomstforhold for beboere i The-lejren. Vil den endelige faglige vurdering være eller blive omfattet af offentlighedens ret til indsigt, hvis Socialministeriet desuden foretager en vurdering af den forventede indkomstudvikling for beboere ved gennemførelse af regeringens nye politik for alternative boformer, hvis der satses på kloakering og anvendelse af bæredygtige byggematerialer?"

Om indholdet af det dokument, der henvises til i spørgsmålet (som L 90 – bilag 10), henvises til pkt. 1 i besvarelsen af spørgsmål nr. 72 vedrørende lovforslaget.

I det pågældende notats pkt. 3.5, som der nærmere henvises til i spørgsmålet, er der givet det eksempel, at der i forbindelse med udarbejdelsen af en redegørelse for erfaringerne med det tænkte sociale eksperiment "The-lejren", som danner grundlag for udkast til regeringens fremtidige politik med hensyn til alternative boformer, mellem Socialministeriet og Justitsministeriet er udvekslet et udkast til et notat, der er udarbejdet i Socialministeriet, som viser, at 95 % af indbyggerne i The-lejren tilhører såkaldte lavindkomstgrupper, og at miljømæssigt bæredygtige byggematerialer er betydeligt dyrere end byggematerialer i øvrigt.

I notatet er det anført, at det pågældende udkast til notat, der er udvekslet mellem de to ministerier, i almindelighed ikke vil kunne undtages fra aktindsigt efter den gældende offentlighedslov. Det er desuden anført, at udkastet derimod efter lovforslagets § 24, stk. 1, nr. 2, vil kunne undtages fra retten til aktindsigt, men at Socialministeriets oplysning om, at 95 % af indbyggerne i The-lejren tilhører såkaldte lavindkomstgrupper, imidlertid er en oplysning om sagens faktiske grundlag, som må antages at være af relevans for sagen. Oplysningerne vil derfor efter § 28, stk. 1, 1. pkt., skulle udleveres efter lovforslagets almindelige regler.