

Hvis Socialministeriet – som nævnt i spørgsmålet – 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, vil der være tale om faglig vurdering, som er 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 § 23, stk. 1, og § 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. 76:** "Det fremgår af L 90 – bilag 10 pkt. 3.7, at den endelige redegørelse for regeringens fremtidige politik offentliggøres. Hvis det i stedet blev besluttet, at nogle faglige vurderinger, der indgår i redegørelsen, ikke skulle offentliggøres, ville offentligheden i så fald have ret til aktindsigt i disse dele f.eks. en økonomisk analyse af den forventede indkomstudvikling og ændringer i skattegrundlaget for beboere i kommende alternative boformer?"

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. 3.7, som der nærmere henvises til i spørgsmålet, nævnes det, at der i et tænkt eksempel sker offentliggørelse af regeringens redegørelse for erfaringerne med det tænkte sociale eksperiment "The-lejren", hvori indholdet af regeringens fremtidige politik med hensyn til alternative boformer mere detaljeret fastlægges.

Justitsministeriet lægger til grund, at der med vurderinger af den karakter, som er nævnt i spørgsmålet, sigtes til interne faglige vurderinger. I det omfang de pågældende faglige vurderinger foreligger i endelig form, og det må lægges til grund, at de indgår i det offentliggjorte politiske initiativ, vil der være ret til aktindsigt i de pågældende faglige vurderinger efter lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt. Dette gælder, uanset om vurderingerne måtte være omtalt i den offentliggjorte redegørelse eller ej.

---

**Spørgsmål nr. 77:** "Det fremgår af L 90 - bilag 10 pkt. 3.9, at lovforslagets § 29, stk. 1, som noget nyt vil give offentligheden ret til indsigt i de endelige faglige vurderinger af, hvilke omkostninger, der vil være forbundet med en forsøgsordning herunder metoder og forudsætninger. Vil det gøre nogen forskel på offentlighedens ret til indsigt, hvis denne analyse indgår som grundlag for en ministerbeslutning (ministerrådgivning)?"

**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. 3.9, som der nærmere henvises til i spørgsmålet, er der givet det tænkte eksempel, at udmøntningen af regeringens politik nødvendiggør lovgivning, og at der i Socialministeriet udarbejdes et udkast til lovforslag om dels kriterierne for udpegningen af områder, som skal indgå i en forsøgsordning med alternative boformer, dels de nærmere betingelser for at modtage statsligt tilskud til etablering af forsøg med alternative boformer. I eksemplet udarbejder Socialministeriet i den forbindelse et internt notat, som foreligger i endelig form. Det interne notat indeholder dels en gennemgang af, hvordan retstilstanden for sådanne forsøgsordninger er i andre lande, dels en intern faglig vurdering af, hvilke omkostninger der vil være forbundet med, at det offentlige yder støtte til den nævnte forsøgsordning.

I notatet er det anført, at det pågældende notat vil kunne undtages fra aktindsigt efter den gældende offentlighedslovs § 7 som et internt dokument. Det er desuden anført, at det samme gælder efter lovforslagets § 23, stk. 1, men at der efter lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt. (om ekstraheeringspligt), som noget nyt vil være ret til aktindsigt i notatets interne faglige vurdering af det offentlige økonomiske omkostninger, idet der vil være tale om en intern faglig vurdering i endelig form, ligesom der vil være ret til aktindsigt i oplysningerne om, hvilke forudsætninger de økonomiske vurderinger bygger på.

2. Hvis den interne faglige vurdering af, hvilke omkostninger der vil være forbundet med, at det offentlige yder støtte til den under pkt. 1 nævnte forsøgsordning, er indeholdt i et dokument, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning (et såkaldt ministerrådgivningsdokument), vil det følge af lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt., at der ikke vil være ret til aktindsigt i den pågældende interne faglige vurdering, der indgår i et offentliggjort politisk initiativ.

Som det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen er baggrunden for § 29, stk. 1, 2. pkt., 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 et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med den direkte ministerrådgivning.

Formålet med bestemmelsen i § 29, stk. 1, 2. pkt., er på den baggrund at opretholde den fulde fortrolighed om overvejelserne i den inderste politiske beslutningsproces og den inderste regeringsproces, ligesom bestemmelsen skal sikre kvaliteten i den rådgivning, som embedsværket yder regeringen og dens ministre, som hviler på et parlamentarisk og demokratisk valgt grundlag.

Det er desuden i bemærkningerne til lovforslagets § 29 anført, at det afgørende for, om et dokument er omfattet af den pågældende bestemmelse i § 29, stk. 1, 2. pkt., er, om dokumentet er udarbejdet med henblik på at skulle tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning.

Det skal i den forbindelse bemærkes, 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 koordinationsudvalgspapiret og fra eventuelle andre dokumenter, der er udarbejdet direkte til brug for ministerrådgivningen, at oplysningen ikke vil skulle ekstraheres.

---

**Spørgsmål nr. 78:** ”Det fremgår af L 90 – bilag 10 pkt. 3.9, at Socialministeriet har udarbejdet en redegørelse om retstilstanden for forsøgsordninger i andre lande. Har offentligheden ret til aktindsigt i denne redegørelse efter gældende ret henholdsvis lovforslaget?”

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. 3.9, som der nærmere henvises til i spørgsmålet, er der i det tænkte eksempel nævnt, at udmøntningen af regeringens politik nødvendiggør lovgivning, og at der i Socialministeriet udarbejdes et udkast til lovforslag. Det fremgår, at Socialministeriet i den forbindelse udarbejder et internt notat, som foreligger i endelig form. Det interne notat indeholder dels en gennemgang af, hvordan retstilstanden for sådanne forsøgsordninger er i andre lande, dels en intern faglig vurdering af, hvilke omkostninger der vil være forbundet med, at det offentlige yder støtte til den nævnte forsøgsordning.

Som det fremgår af pkt. 3.9 i det notat, der er nævnt i spørgsmålet, vil Socialministeriets interne notat – også efter fremsættelsen af socialministerens lovforslag – kunne undtages fra aktindsigt efter den gældende offentlighedslovs § 7 som et internt dokument.

Det samme gælder efter lovforslagets § 23, stk. 1, men der vil efter lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., som noget nyt være ret til aktindsigt i notatets interne faglige vurdering af det offentlige økonomiske omkostninger, idet der vil være tale om en intern faglig vurdering i endelig form, ligesom der vil være ret til aktindsigt i oplysningerne om, hvilke forudsætninger de økonomiske vurderinger bygger på. Denne ret til indsigt i

interne faglige vurderinger i endelig form gælder fra, at lovforslaget er fremsat eller en redegørelse er offentliggjort.

2. Det bemærkes i tilknytning hertil, at retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af bl.a. lovforslagets § 23, stk. 1 (interne dokumenter), omfatter oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen, jf. lovforslagets § 28, stk. 1, 1. pkt. Det samme gælder oplysninger i interne dokumenter om eksterne faglige vurderinger, jf. lovforslagets § 28, stk. 1, 2. pkt. Disse bestemmelser i lovforslagets § 28, stk. 1, viderefører – som det fremgår af bemærkningerne til § 28 – med visse redaktionelle og sproglige ændringer den gældende lovs § 11, stk. 1, om meddelelse af oplysninger om faktiske omstændigheder (ekstraeringspligt).

Hvis det må lægges til grund, at gennemgangen i Socialministeriets interne notat af retstilstanden i andre lande bidrager til at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag, vil de efter Justitsministeriets opfattelse skulle betragtes som oplysninger om en sags faktiske grundlag, og oplysningerne vil i så fald være ekstraheringspligtige efter såvel lovforslagets § 28, stk. 1, 1. pkt., som den gældende offentlighedslovs § 11, stk. 1.

---

**Spørgsmål nr. 79:** ”Kan undtagelsen for ministerrådgivning i lovforslagets § 29, stk. 1, også anvendes i tilfælde, hvor et dokument f.eks. en analyse om økonomiske omkostninger, der er udarbejdet med henblik på ministerrådgivning, ikke går videre fra departementschefen til ministeren eller fra styringsgruppen (STG) til et af regeringens udvalg?”

Bestemmelsen i lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led, vil efter omstændighederne kunne anvendes i et tilfælde som det nævnte. Der kan nærmere oplyses følgende:

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led (om ministerrådgivningsdokumenter), at det afgørende for, om et dokument er omfattet af bestemmelsen, 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.

Der kan uddybende henvises til Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, kapitel 16, pkt. 6.5.2.6.1, side 637 f., som der er henvist til i bemærkningerne til lovforslagets § 29. På det anførte sted i betænkningen er det på den ene side anført, at dokumenter, der blot indgår i en sag om ministerrådgivning, men som ikke er udarbejdet til brug for en sådan rådgivning, ikke vil være omfattet af lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led, og at der vil være adgang til aktindsigt efter § 29, stk. 1, 1. pkt., i de faglige vurderinger, der er indeholdt i sådanne dokumenter. På den anden side er det anført, at såfremt et dokument, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning ikke bliver anvendt, betyder det ikke, at dokumentet herefter falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde. Afgørende er, at dokumentet er udarbejdet til brug for ministerrådgivning.

---

**Spørgsmål nr. 80:** ”Det fremgår af L 90 – bilag 10 pkt. 3.11, at Socialministeren har en række drøftelser med ordførere om lovforslagets kriterier. Kan en ordfører, der ønsker at føre en fortrolig dialog med ministeren, udveksle mails med ministeren uden at risikere aktindsigt efter offentlighedsloven, hvis brevvexlingen klart sker i ministerens rolle som partipolitiker og uden medvirken af embedsmænd jf. Offentlighedskommissionens betænkning siderne 291- 92?”

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. 3.11, som der nærmere henvises til i spørgsmålet, er der i det tænkte eksempel nævnt, at socialministeren sender et foreløbigt udkast til lovforslag til regeringspartiernes ordførere på det pågældende område med henblik på en drøftelse af forslaget, og at socialministeren siden indleder en række drøftelser med disse ordførere. I den forbindelse udarbejder Socialministeriet en række notitser til ordførerne.

Det er anført i notatet, at de notitser, som socialministeren har udleveret til regeringspartiernes ordførere, i almindelighed ikke vil kunne undtages fra aktindsigt efter den gældende offentlighedslov, når lovforslaget er fremsat. Derimod vil dokumenterne efter lovforslagets § 27, nr. 2, kunne undtages fra retten til aktindsigt. Relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger samt om interne faglige vurderinger i endelig form, vil dog skulle udleveres efter lovens almindelige regler, jf. §§ 28-29.

2. Hvis vedkommende minister i sin funktion som partipolitiker selv udarbejder et dokument – f.eks. en e-mail – vil der ikke være aktindsigt heri, fordi dokumentet i det konkrete tilfælde ikke ville vedrøre en aktivitet, som udøves af den offentlige forvaltning, jf. lovforslagets § 2. Der kan i den forbindelse henvises til bemærkningerne til den pågældende bestemmelse, hvor der er anført følgende:

”Loven finder [...] alene anvendelse på den virksomhed, der udøves af *den offentlige forvaltning*. Loven finder således ikke anvendelse på den virksomhed, som en person, der er ansat eller på anden måde er en del af en forvaltningsmyndighed, udøver, hvis det ikke sker som led i den pågældendes varetagelse af sine opgaver i forvaltningsmyndigheden.

Hvis f.eks. en offentligt ansat i sin arbejdstid udarbejder et dokument til privat brug eller til brug for et bijob, vil det pågældende dokument ikke være omfattet af retten til aktindsigt, allerede fordi dokumentet ikke er tilvejebragt som led i virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning.

Det følger af det anførte, at loven heller ikke finder anvendelse på den virksomhed, som en minister f.eks. udøver i sin egenskab af medlem af Folketinget eller af et politisk parti. Dette gælder, selvom ministeren i den forbindelse gør brug af f.eks. ministeriets computer til at udarbejde et dokument. Der henvises i den forbindelse til betænkningens kapitel 9, pkt. 2.11.1 (side 281 f.) og pkt. 6.3 (side 290 ff.).”

I Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, side 290 f., som der også er henvist til i spørgsmålet og i bemærkningerne til lovforslagets § 2, er der for så vidt angår spørgsmålet om aktindsigt i dokumenter – herunder e-mails – som er udarbejdet af en minister, anført følgende:

”Offentlighedsloven vil heller ikke gælde for den virksomhed, som en minister f.eks. udøver som medlem af Folketinget eller et politisk parti. Det gælder, selvom ministeren i den forbindelse gør brug af f.eks. ministeriets computer til at udarbejde et dokument.

Som omtalt i pkt. 2.11.1 kan der i praksis efter omstændighederne opstå tvivl om, hvorvidt en virksomhed, der udøves af en minister, sker som led i den pågældendes virksomhed som minister eller som f.eks. medlem af Folketinget. I den ombudsmandsudtalelse, der er refereret a.st., har ombudsmanden udtalt sig nærmere om, hvad der i sådanne tvivlstilfælde skal lægges vægt på.

Ombudsmanden gav i den nævnte udtalelse udtryk for, at en e-mail, som miljøminister Connie Hedegaard havde sendt til den konservative folketingsgruppe vedrørende den såkaldte ”Bilka-sag” til brug for et gruppemøde, måtte anses som en aktivitet inden for den offentlige forvaltning, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1.

Ombudsmanden lagde vægt på, at mailens indhold havde en klar tilknytning til en sag i Miljøministeriet og til Connie Hedegaards rolle som mil-

jøminister, hvorfor der var skabt en vis formodning om, at mailen som udgangspunkt måtte anses for en aktivitet inden for den offentlige forvaltning.

Denne formodning kunne efter ombudsmandens opfattelse svækkes, hvis andre omstændigheder talte i modsat retning, navnlig hvis andet fremgik af eller kunne udledes af mailen, herunder ved at ministeren havde markeret, at brevvekslingen ikke skete i "ministeregenskab". Da noget sådant ikke kunne udledes af mailen, måtte den anses for en aktivitet inden for den offentlige forvaltning.

Kommissionen har overvejet, hvorvidt den opfattelse, der er kommet til udtryk i ombudsmandens udtalelse om, hvad der skal lægges vægt på i de omhandlede tvivlstilfælde, bør videreføres i forbindelse med en ny offentlighedslov.

Om dette spørgsmål bemærkes følgende:

Der opstår formentlig i praksis kun i meget få tilfælde tvivl om, hvorvidt et dokument, som er udarbejdet af en minister, er udarbejdet i dennes egenskab af minister, partipolitiker eller privatperson.

Dette skyldes, at det er den grundlæggende ordning i alle ministerier, at det er embedsværket, der udarbejder de dokumenter vedrørende sager i ministeriet, som underskrives af en minister og udsendes fra ministeriet. I det omfang embedsværket har ydet en sådan bistand, vil det uden videre kunne lægges til grund, at dokumentet er udarbejdet af "den offentlige forvaltning" og dermed omfattet af offentlighedsloven. Dette gælder også i de tilfælde, hvor en minister færdiggør f.eks. en tale, som embedsværket har lavet udkast til.

I forhold til de formentlig få tilfælde, hvor en minister uden bistand fra embedsværket selv har udarbejdet et dokument, der har en tilknytning til en sag i ministeriet, finder kommissionen i overensstemmelse med den omhandlede ombudsmandsudtalelse, at der vil gælde en vis formodning for, at det pågældende dokument er udarbejdet af ministeren i dennes egenskab af minister. Der vil altså gælde en formodning for, at dokumentet er udarbejdet af "den offentlige forvaltning" og dermed omfattet af offentlighedsloven.

Kommissionen finder endvidere som antaget i udtalelsen fra ombudsmanden, at formodningen vil kunne afsvækkes, hvis andre omstændigheder taler i modsat retning. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis det fremgår af eller kan udledes af dokumentet, at det ikke er udarbejdet i "ministeregenskab".

Det er i den forbindelse kommissionens opfattelse, at det i visse tilfælde vil kunne udledes af adressaten for det pågældende dokument, at det ikke er udarbejdet af ministeren i dennes egenskab af minister.

Hvis et dokument er sendt til en af ministerens private bekendte, vil dette således i almindelighed være udtryk for, at det er ministeren som "privatperson", der har udarbejdet dokumentet. Selv om dokumentets indhold har tilknytning til en sag i ministeriet, vil det ligeledes ofte afspejle, at ministeren har udarbejdet dokumentet som partipolitiker, hvis det er udarbejdet til brug for drøftelser i det politiske parti, som ministeren er medlem af."



**Spørgsmål nr. 81:** ”Hvilke af de dokumenter, der er nævnt i sagen omtalt i L 90 – bilag 10, vil skulle journaliseres ifølge lovforslagets § 15 henholdsvis principperne om god forvaltningsskik, der er anvendt af Folketingets Ombudsmand? I sammenhæng hermed ønskes oplyst, hvilke dokumenter, der vil fremgå af sagens aktliste, hvis der anmodes om aktindsigt få dage efter regeringens præsentation af den nye politik for alternative boformer?”

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.

For god ordens skyld bemærkes, at journaliseringspligten hverken efter gældende ret eller efter lovforslaget har betydning for omfanget af retten til aktindsigt. Forvaltningsmyndighederne har således ved behandlingen af anmodninger om aktindsigt f.eks. pligt til også at inddrage dokumenter, som ikke er journaliseret på sagen.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvilke dokumenter i det omhandlede notat der er journaliseringspligtige efter gældende ret, kan det oplyses, at det fremgår af Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, kapitel 25, pkt. 1-2 (side 859 ff.), at der ikke i lovgivningen er fastsat regler om, at forvaltningsmyndighederne har pligt til at foretage journalisering af forvaltningsmyndighedernes dokumenter, men at det følger af god forvaltningsskik, at en myndighed bør journalisere ind- og udgående post (dvs. dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed). Det anførte indebærer således, at samtlige de dokumenter i det pågældende notat, der efter gældende ret ikke har karakter af interne dokumenter, ifølge god forvaltningsskik vil skulle journaliseres.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvilke dokumenter i det omhandlede notat der er journaliseringspligtige efter lovforslaget, kan det oplyses, at der med lovforslagets § 15 lægges op til, at dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt.

Endvidere lægges der med lovforslagets § 15 op til, at interne dokumenter, der foreligger i endelig form – i modsætning til efter gældende ret – også skal journaliseres, hvis dokumentet er oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, i det omfang det pågældende dokument har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt.

Det anførte indebærer således, at der efter lovforslagets § 15, stk. 1, vil skulle foretages en journalisering af samtlige de dokumenter i det omhandlede notat, der er modtaget eller afsendt, i det omfang dokumenterne har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt. Også de interne dokumenter, der foreligger i endelig form, vil skulle journaliseres, i det omfang dokumenterne har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt.

Det følger af lovforslagets § 15, stk. 2, at journaliseringspligtige dokumenter, som en forvaltningsmyndighed har modtaget eller afsendt, skal journaliseres snarest muligt efter dokumentets modtagelse eller afsendelse. Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår det, at "sædvanlige" papirbaserede dokumenter i almindelighed bør være journaliseret 3-4 arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen, mens e-mails – i det omfang de er omfattet af journaliseringspligten – i almindelighed bør være journaliseret senest 7 arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen, jf. herved også Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, side 878 f. og side 948 f.

I lovforslaget er der imidlertid ikke fastsat nogen frist for, hvornår interne dokumenter i endelig form skal journaliseres, hvilket bl.a. – som det også fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 15, stk. 2 – skyldes, at sådanne dokumenter kun skal journaliseres, hvis de foreligger i "endelig form", og at dette kriterium ikke har samme objektive og let anvendelige karakter som "afsendt" eller "modtaget". Det anførte svarer til det, som Offentlighedskommissionen fremhævede som begrundelse for, at kommissionen i sit lovudkast undlod at fastsætte et tidspunkt for, hvornår interne dokumenter (i endelig form) skulle journaliseres, jf. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 879 f.

Dokumenter, der er journaliseret på en sag, vil både efter gældende ret og efter lovforslaget, i sagens natur fremgå af aktlisten (journalindførslen).

---

**Spørgsmål nr. 82:** "Sundkøbing Kommune bliver udpeget som forsøgskommune for nye boformer, og der skal etableres 200 nye boliger i den vestlige del af kommunen. Kommunen forventer, at det primært bliver unge familier med børn, der vil være interesserede. I forbindelse hermed forberedes en politisk beslutning om ændringer i skolestrukturen, der er pligtmæssigt jf. kravene herom i folkeskoleloven. Forslag til ændringer i skolestrukturen behandles i Skole- og Kulturudvalget, der når til enighed om et forslag, der indstilles til endelig beslutning i kommunalbestyrelsen. Ifølge forslaget skal Vestre Skole udvides, mens 5 mindre skoler skal nedlægges. Har offentligheden ret til aktindsigt i de

endelige faglige vurderinger – økonomiske og pædagogiske – der indgår i grundlaget for Skole- og Kulturudvalgets henholdsvis kommunalbestyrelsens beslutning.”

Justitsministeriet har forstået eksemplet således, at de ændringer af skolestrukturen, der er nævnt i spørgsmålet, skal vedtages i forlængelse af, at Sundkøbing Kommune udpeges som forsøgskommune for den slags alternative boformer, som er nævnt i Justitsministeriets notat af 10. januar 2011 om eksempler til illustration af anvendelsesområdet for visse bestemmelser i forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90 – bilag 10).

Endvidere har ministeriet forstået spørgsmålet således, at der foreligger et internt dokument i den pågældende kommune, der indeholder visse endelige faglige vurderinger, som indgår i grundlaget for den beslutning, som kommunalbestyrelsen skal træffe vedrørende ændringer i skolestrukturen, og at spørgsmålet nærmere er, om der vil være adgang til aktindsigt i dette dokument efter gældende ret og efter lovforslaget, efter at kommunalbestyrelsen har offentliggjort beslutningen om de nærmere ændringer af skolestrukturen.

Der vil ikke efter gældende ret være ret til aktindsigt på grundlag af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 11 i de omhandlede interne faglige vurderinger, da sådanne vurderinger ikke er omfattet af den gældende bestemmelse i § 11. Der vil heller ikke efter lovforslagets § 28, stk. 1, være pligt til at ekstrahere interne faglige vurderinger.

Spørgsmålet er herefter, om den udvidelse af ekstraheringspligten som følger af lovforslagets § 29, vil have betydning i det nævnte eksempel. Dette vil afhænge af, om vurderingerne indgår i et politisk initiativ i bestemmelsens forstand. Der kan herom henvises til bemærkningerne til bestemmelsen i § 29, hvor følgende er anført:

”Bestemmelsen omfatter interne faglige vurderinger, der indgår i sager om fremsatte lovforslag eller offentliggjorte redegørelser, handlingsplaner *eller lignende*. Der er således ikke tale om en udtømmende opregning af de initiativer, der er omfattet af bestemmelsen, og som andre eksempler kan nævnes sager om udarbejdelse af generelle administrative forskrifter som bekendtgørelser og cirkulærer. Bestemmelsen tager således sigte på at give offentligheden indsigt i de interne faglige vurderinger, der knytter sig til *politiske initiativer*.

Bestemmelsen omfatter derimod ikke interne faglige vurderinger, der knytter sig til økonomiske eller politiske aftaler mellem kommunerne/regionerne og staten, da aftalerne ikke har karakter af politiske initiativer.

ver i bestemmelsens forstand. De interne faglige vurderinger i endelig form, der knytter sig til f.eks. en handlingsplan, der udmønter en aftale af den nævnte karakter, vil imidlertid være omfattet af retten til aktindsigt efter stk. 1, 1. pkt.

For kommuners og regioners vedkommende må bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., antages at have et snævert anvendelsesområde. Dette skyldes, at disse myndigheder ikke i samme omfang som ministerierne tager egentlige politiske initiativer, men derimod efter lovgivningen er forpligtet til at udarbejde planer og regulativer. Sådanne planer og regulativer – som f.eks. skoleplaner, sygehusplaner og affaldsregulativer – er ikke omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde, da de ikke kan karakteriseres som politiske initiativer i bestemmelsens forstand.”

Justitsministeriet har ikke nærmere kendskab til de mulige pligtmæssige krav (regler) i folkeskoleloven for så vidt angår ændringer af skolestrukturen, der henvises til i spørgsmålet. Hvis kommunen er forpligtet ifølge lovgivningen til at foretage den omhandlede ændring af skolestrukturen, fordi kommunen er udpeget som forsøgskommune, vil der imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse ikke være tale om et politisk initiativ efter lovforslagets § 29. Den foreslåede udvidelse af retten til aktindsigt, vil derfor i så fald ikke finde anvendelse i forhold til de endelige faglige vurderinger, som er nævnt i spørgsmålet.

---

**Spørgsmål nr. 83:** ”Ville L 90 – bilag 10 med eksemplet om ”The-lejren”, der er udleveret til ordførerne i forbindelse med en teknisk gennemgang af lovforslaget om ny offentlighedslov, kunne undtages efter § 27, nr. 2, hvis lovforslaget var gennemført – forudsat det ikke var omdelt?”

1. Efter lovforslagets § 27, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Som det fremgår af bemærkningerne til § 27, tilsigter den pågældende bestemmelse at beskytte det behov, en minister har for i fortrolighed at udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med f.eks. forberedelsen af et lovforslag. Bestemmelsen skal medvirke til, at ministre i fortrolighed kan sende dokumenter til folketingsmedlemmerne om mulige politiske initiativer, og bestemmelsen, der har et snævert anvendelsesområde, knytter sig til en allerede foreliggende praksis, hvorefter de relevante partiers ordførere inddrages i den politiske beslutningsproces.

Som det ligeledes er anført i bemærkningerne til bestemmelsen, kan lovforslagets § 27, nr. 2, ikke anvendes til at undtage dokumenter, der udveksles mellem ministre og Folketinget og dets udvalg, f.eks. i forhold til interne dokumenter, der af en minister fremsendes til et folketingsudvalg i forbindelse med behandlingen af et lovforslag.

2. 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, hvor det fremgår, at notatet er udarbejdet af Justitsministeriet som opfølgning på den tekniske gennemgang af lovforslaget den 15. december 2010.

Det omhandlede dokument er således udarbejdet til brug for den fortsatte tekniske gennemgang af lovforslaget den 12. januar 2011, og må derfor anses for udvekslet mellem Justitsministeriet og Folketingets Retsudvalg i forbindelse med behandlingen af lovforslaget.

På denne baggrund vil der i lyset af det, der er anført under pkt. 1, efter Justitsministeriets opfattelse ikke være adgang til at undtage det pågældende dokument fra retten til aktindsigt efter lovforslagets § 27, nr. 2. Dette gælder, uanset om dokumentet er omdelt i Folketingets Retsudvalg eller ej.

---

**Spørgsmål nr. 84:** "Ministeren bedes kommentere artiklen: "Lovforslag vil hindre indsigt i magtudøvelsen" fra den 10. januar 2011 i Jyllands-Posten."

Justitsministeriet har ikke kunnet identificere en artikel i Jyllands-Posten med den pågældende titel.

Ministeriet antager imidlertid, at der sigtes til kronikken "*Uden indsigt i magtudøvelsen*" af pressejurist og forskningschef på Danmarks Medie- og Journalisthøjskole Oluf Jørgensen, som blev bragt i Jyllands-Posten den 10. januar 2011, og som formentlig også er den artikel, der sigtes til med spørgsmål nr. 106 vedrørende lovforslaget.

Der henvises på denne baggrund til besvarelsen af spørgsmål nr. 106 vedrørende lovforslaget.

---

**Spørgsmål nr. 85:** "Ministeren bedes redegøre nærmere for ændringen i forslagets § 11, hvor der nu står "få og enkle kommandoer" set i forhold til det oprindelige forslag til § 11, fra Offentlighedskommissionen, hvor der alene stod

"enkle kommandoer" og mener ministeren ikke, at det ikke alene kan ses som en redaktionel ændring men også som en yderligere indskrænkning i adgangen til aktindsigt."

Med lovforslagets § 11 foreslås det, at enhver som udgangspunkt kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer (ret til dataudtræk). Da der ikke efter den gældende offentlighedslov er ret til dataudtræk, finder Justitsministeriet ikke, at bestemmelsen udgør en indskrænkning i adgangen til aktindsigt.

Om baggrunden for, at udtrykket "få" i Offentlighedskommissionens udkast til § 11 om dataudtræk er ændret til udtrykket "få og enkle" i lovforslagets § 11, henvises til pkt. 8.2.1 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget og pkt. 4.5.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger. De pågældende steder fremgår det, at formuleringen "få og enkle" efter Justitsministeriets opfattelse giver et mere retvisende billede af den retstilstand, som en enig Offentlighedskommission (og Justitsministeriet) lægger op til, og at den derfor efter ministeriets opfattelse af lovtekniske grunde er at foretrække.

---

**Spørgsmål nr. 86:** "Hvad er det nye ved forslaget til § 29 i forhold til gældende lov?"

Efter den gældende offentlighedslovs § 11, stk. 1, har en forvaltningsmyndighed pligt til i visse dokumenter, der er undtaget fra retten til aktindsigt, at meddele aktindsigt i oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet i overensstemmelse med lovens almindelige regler (den såkaldte ekstraheringspligt). Denne pligt foreslås videreført med lovforslagets § 28, stk. 1, hvor det samtidigt præciseres, at pligten til at ekstrahere oplysninger – i overensstemmelse med hvad der antages at være tilfældet efter gældende ret – også omfatter oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt, og som er relevante for sagen.

Bestemmelsen i lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., indebærer en udvidet ekstraheringspligt for myndigheden for så vidt angår oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, som findes i visse former for dokumenter, som efter loven er undtaget fra retten til aktindsigt. Denne kreds af dokumenter omfatter bl.a. interne dokumenter, ministerbetjeningsdokumenter, statsrådsprotokoller og dokumenter, der udarbejdes og

udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces. Den nye pligt efter lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., til at ekstrahere oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form gælder, hvis oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende (politisk initiativ).

Det foreslås dog, at udvidelsen af ekstraheringspligten, så den også omfatter interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et offentliggjort politisk initiativ af den nævnte karakter, ikke skal gælde, hvis vurderingerne er indeholdt i et dokument, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner, jf. lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt.

Desuden følger det af lovforslagets § 29, stk. 2, jf. § 28, stk. 2, at den nye bestemmelse i lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., om pligt til i visse tilfælde at ekstrahere oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form fra dokumenter, som er undtaget fra retten til aktindsigt, ikke gælder i det omfang 1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, 2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller 3) oplysningerne er offentligt tilgængelige.

---

**Spørgsmål nr. 87:** "Ministeren bedes redegøre for, hvad der skal til for, at et internt dokument skal journaliseres."

**1.** For så vidt angår spørgsmålet om pligt til efter gældende ret at foretage journalisering henvises til Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, kapitel 25, pkt. 1-2 (side 859 ff.). På det anførte sted i betænkningen er det bl.a. anført, at der ikke i lovgivningen er fastsat regler om, at forvaltningsmyndighederne har pligt til at foretage journalisering af forvaltningsmyndighedernes dokumenter, men at det følger af god forvaltningsskik, at en myndighed bør journalisere ind- og udgående post.

**2.** Med lovforslagets § 15 lægges der op til, at der ved lov fastsættes regler om pligtsmæssig journalisering. Det foreslås således, at dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter, der foreligger i endelig form.

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 15 omfatter journaliseringspligten efter bestemmelsen også interne dokumenter i endelig form under forudsætning af, at dokumentet er oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, og at det pågældende dokument har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Som anført i bemærkningerne til bestemmelsen vil det i sagens natur i første række bero på opfattelsen hos den myndighed, som udarbejder et internt dokument, om dokumentet foreligger i endelig form. Det vil dog formentligt i almindelighed være udtryk for, at det pågældende dokument foreligger i endelig form, hvis det har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af den pågældende sag.

For så vidt angår udtrykket "administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed" er der i bemærkningerne til lovforslagets § 15 henvist til bemærkningerne til § 7, stk. 1, hvor det fremgår, at der herved sigtes til alle dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed mv., bortset fra sådanne, der på grund af deres indhold er myndighedens løbende administrative virksomhed helt uvedkommende

Som anført i bemærkningerne til § 15 sigtes der med udtrykket "betydning for en sag" til, om dokumentet har betydning for sagens indholdsmæssige del, mens der med udtrykket "betydning for [...] sagsbehandlingen i øvrigt" navnlig sigtes til, om dokumentet i forhold til den pågældende sag har en dokumentations- eller bevismæssig værdi. Der henvises om disse kriterier i øvrigt til den nævnte betænkningens kapitel 25, pkt. 3.5.1 (side 870 ff.).

3. Det bemærkes for en god ordens skyld, at journaliseringspligten hverken efter gældende ret eller efter lovforslaget har betydning for omfanget af retten til aktindsigt. Forvaltningsmyndighederne har således ved behandlingen af anmodninger om aktindsigt f.eks. pligt til også at inddrage dokumenter, som ikke er journaliseret på sagen.

---

**Spørgsmål nr. 88:** "Hvorfor er indholdet i § 3, stk. 2 i den gældende offentlighedslov vedrørende en mulig senere offentliggørelse af dokumenter gledet ud af det nye udkast til ny offentlighedslov eller er der kompenseret for dette andre steder i L 90?"

1. Bestemmelsen i den gældende offentlighedslovs § 3 har følgende ordlyd:



”§ 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt kan afslås, skal være undtaget fra loven.

*Stk. 2.* Vedkommende minister kan fastsætte regler om, at der efter et vist åremål skal være ret til at blive gjort bekendt med nærmere angivne dokumenter, der ikke er undergivet retten til aktindsigt efter reglerne i denne lov.

Som det fremgår af offentlighedslovens § 3, stk. 1, kan vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren fastsætte generelle undtagelser for offentlighedsprincippet for nærmere angivne forvaltningsmyndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter. Sådanne undtagelser kan fastsættes, hvis der er tale om forvaltningsmyndigheder, sagsområder eller dokumenttyper, hvor undtagelsesbestemmelserne i lovens §§ 7-14 i almindelighed vil medføre, at der meddeles afslag på en aktindsigtsanmodning.

I forlængelse heraf er det i lovens § 3, stk. 2, fastsat, at vedkommende minister kan fastsætte regler om, at der efter et vist åremål skal være ret til aktindsigt i nærmere angivne dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt. Denne bestemmelse er placeret i tilknytning til § 3, stk. 1, og herved markeres, at det i forbindelse med udstedelse af undtagelsesbekendtgørelser efter stk. 1 ofte vil være nærliggende at overveje en tidsmæssig begrænsning heraf. Der henvises til bemærkningerne til § 3, stk. 2, hvor der bl.a. er anført følgende, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 208

”Bestemmelsen i *stk. 2*, der i princippet svarer til den gældende lovs § 9, giver vedkommende minister adgang til efter et vist åremål at inddrage sager omfattet af lovens undtagelsesregler under offentlighedsprincippet.

Bestemmelsen er af systematiske grunde placeret i lovens første kapitel i tilknytning til lovforslagets § 3, stk. 1, hvorved det markeres, at det i forbindelse med udstedelse af undtagelsesbekendtgørelser efter stk. 1 ofte vil være nærliggende at overveje en tidsmæssig begrænsning heraf.

[...] Den ændrede formulering af bestemmelsen i lovforslagets § 3, stk. 2, har til formål klarere at angive, at bestemmelsen alene tager sigte på tilfælde, hvor det beskyttelsesbehov, der ligger bag de generelle undtagelsesbestemmelser, typisk vil være tilgodeset, hvis blot der er hjemmel til hemmeligholdelse over et vist, kortere åremål. I sådanne tilfælde må det anses for bedst stemmende med lovens intentioner, at de pågældende undtagelsesbestemmelser – i hvert fald dersom de er fastsat ved bekendtgørelse efter stk.

1 – gøres tidsbegrænset, således at enhver efter udløbet af et nærmere angivet åremål får et egentligt retskrav på aktindsigt i dokumenter, der hidrører fra et tidligere tidspunkt.

[...].”

Bestemmelsen i lovens § 3, stk. 2, har så vidt Justitsministeriet er bekendt ikke været anvendt i praksis, jf. herved også John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (3. udgave, 1998), side 108.

2. Som det fremgår af pkt. 1, skal bestemmelsen i den gældende offentlighedslovs § 3, stk. 2, hvorefter undtagelsesbestemmelser kan tidsbegrænses bl.a. ses i sammenhæng med § 3, stk. 1, således at regler fastsat efter stk. 1 om undtagelse af særlige sagsområder mv. fra retten til aktindsigt (undtagelsesbekendtgørelser) kan gøres tidsbegrænsede.

Som det endvidere fremgår af pkt. 1, ses bestemmelsen i lovens § 3, stk. 2, ikke at have været anvendt i praksis.

På denne baggrund – og under hensyn til, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 3 (stk. 1 og 2) af en enig Offentlighedskommission ikke er foreslået videreført i kommissionens lovudkast, der er indeholdt i betænkning nr. 1510/2009 – har Justitsministeriet ikke foreslået den gældende offentlighedslovs § 3 videreført med lovforslaget.

3. Det skal i tilknytning hertil bemærkes, at det følger af lovforslagets § 14 (om meroffentlighedsprincippet), at det i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal overvejes, om der kan gives aktindsigt i sager, dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af lovforslagets §§ 19-21 og §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i persondataloven.

I forbindelse med vurderingen af, om der skal meddeles meraktindsigt i dokumenter mv. undtaget fra aktindsigt, vil der efter Justitsministeriets opfattelse efter omstændighederne kunne lægges vægt på, om det er længe siden de pågældende dokumenter mv. er indgået eller oprettet.

**Spørgsmål nr. 89:** ”Vil ministeren forsøgsvis angive, hvilke elforsyningsvirksomheder der henholdsvis falder indenfor og udenfor lovens krav om offentlighed, når der angives en grænse på 500 V i § 3, stk., nr. 1.”

Justitsministeriet har til brug for besvarelsen af spørgsmålet indhentet en udtalelse fra Klima- og Energiministeriet, der henviser til følgende udtalelse fra Energistyrelsen:

”Det fremgår af § 3, stk. 2, nr. 1, i forslag til lov om offentlighed i forvaltningen, at loven delvis finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af ”elforsyningsvirksomheder, der producerer, transmitterer eller distribuerer elektricitet ved spænding på 500 V eller derover”.

500 V har forskellig betydning alt efter, om der er tale om produktion, transmission eller distribution af elektricitet.

Der findes over 3.300 elproducenter, heraf er omkring 2.700 vindmøllevirksomheder. Antallet dækker over få virksomheder med meget store anlæg, f.eks. havvindmølleparker og centrale værker, decentrale kraftvarmeverker ned til mange små vindmøller. En væsentlig del af vindmøllerne producerer el ved lavspænding, dvs. ved spænding under 500 V.

Der findes herudover eksempelvis solcelleanlæg og husstandsmøller, som ejes af private husstande, og som producerer el ved lavspænding.

Al transmissionsvirksomhed sker på et spændingsniveau langt over 500 V. Udover Energinet.dk findes der 17 transmissionsvirksomheder med bevilling.

Distribution af elektricitet varetages af en række netvirksomheder med bevilling. Der er ca. 100 netvirksomheder. Distribution af elektricitet til private og mindre virksomheder finder sted ved lavspænding, dvs. ved spænding under 500 V. Netvirksomheder vil dog normalt samtidig drive net på højere spændingsniveau, idet de også distribuerer elektricitet til større virksomheder. Det skønnes, at nogle af de mindre netvirksomheder alene distribuerer elektricitet på lavspændingsniveau og derved ikke kommer op på et spændingsniveau på 500 V eller derover.

Den gældende elforsyningslov indeholder ikke en grænse på 500 V, hvorfor Energistyrelsen ikke er i besiddelse af en opgørelse over, hvilke virksomheder, der udøver aktiviteter over henholdsvis under denne grænse.”

Justitsministeriet kan henholde sig til det, der er anført af Energistyrelsen.

---

**Spørgsmål nr. 90:** ”Vil ministeren forsøgsvis angive, hvilke varmforsyningsanlæg der henholdsvis falder indenfor og udenfor lovens krav om offentlighed, når der angives en grænse på 10 MJ/s i § 3, stk., nr. 3.”

Justitsministeriet har til brug for besvarelsen af spørgsmålet indhentet en udtalelse fra Klima- og Energiministeriet, der henviser til følgende udtalelse fra Energistyrelsen:

”Det fremgår af § 3, stk. 2, nr. 3, i forslag til lov om offentlighed i forvaltningen, at loven delvis finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af ”kollektive varmforsyningsanlæg, som er omfattet af varmforsyningsloven og har en kapacitet på mere end 10 MJ/s”.

Ved kollektive varmforsyningsanlæg forstås: virksomhed, der driver visse anlæg med det formål at levere energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand, og som har en kapacitet på mere end 0,25 MW.

Det handler om:

1. biogas/brintanlæg, såvel produktions- som fremføringsanlæg,
2. varmfremføringsanlæg, dvs. transmissions- og distributionsnet,
3. varmeproduktionsanlæg, herunder kraftvarmeanlæg med en eleffekt op til 25 MW, og
4. blokvarmecentraler.

Virksomheder, der leverer energi til andre formål end rumopvarmning eller forsyning med varmt brugsvand, er ikke kollektive varmforsyningsanlæg. F.eks. er procesanlæg ikke omfattet.

Alene kollektive varmforsyningsanlæg, som har en kapacitet på mere end 10 MJ/s (=10 MW) er omfattet af offentlighedsloven. Som tommelfingerregel siger man, at et værk med en kapacitet på 1 MW (1 MJ/s) varme kan forsyne ca. 250 parcelhuse (à 130 m<sup>2</sup>). Varmeforsyningsanlæg, som er omfattet af offentlighedsloven, er således rimelig store og kan forsyne ca. 2.500 parcelhuse, dvs. en mindre by.

Energistyrelsen registrerer kun el- og varmeproducerende anlæg.

I Danmark er der 440 varmfremføringsanlæg, dvs. distributions- og transmissionsnet, hvor de produktionsanlæg, der leverer til anlægget, sammenlagt har en varmekapacitet på mere end 10 MJ/s.

Der findes 443 varmeproducerende værker (eksklusiv blokvarmecentraler) i Danmark, som har en kapacitet på mere end 10 MJ/s. Dette antal dækker også over kollektive varmforsyningsanlæg, som producerer både varme og el (kraftvarmeanlæg).

Blokvarmecentraler er anlæg, der er etableret i forbindelse med et større byggeri, hvis formål er at forsyne en lukket kreds eller forudbestemt antal brugere. Normalt vil det således dreje sig om forholdsvis små anlæg, som falder udenfor offentlighedslovens anvendelsesområde. Energistyrelsen har ikke en registrering af det antal blokvarmecentraler i Danmark.

Der findes i dag Energistyrelsen bekendt ikke noget biogasanlæg, der er omfattet af offentlighedsloven, men nogle af de planlagte anlæg vil forventes at kunne producere biogas med et energiindhold på mere end 10 MJ/s.

Biogas leveres til et el- og varmeproducerende anlæg via et fremføringsanlæg. Et biogasfremføringsanlæg vil være omfattet af offentlighedsloven,

når de biogasanlæg, som er tilsluttet anlægget, sammenlagt producerer biogas med et energiindhold på mere end 10 MJ/s. Der findes Energistyrelsen bekendt i dag ikke noget biogasfremføringsanlæg, som er omfattet af offentlighedsloven.

Brint produceres i dag kun på forsøgsbasis.”

Justitsministeriet kan henholde sig til det, der er anført af Energistyrelsen.

---

**Spørgsmål nr. 91:** ”Hvorfor har ministeren valgt en grænse på lovens anvendelsesområde på 75 pct. offentlig ejerandel og ikke 51 pct., som påpeget i flere høringssvar, når det er grænsen for den bestemmende indflydelse”

1. Med lovforslagets § 4, stk. 1, foreslås offentlighedslovens anvendelsesområde udvidet til som udgangspunkt at finde anvendelse på al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder. Dette svarer til, hvad en enig Offentlighedskommission anbefalede i det lovudkast, der findes i kapitel 27 i betænkning nr. 1510/2009.

Som anført i pkt. 4.3.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger har Offentlighedskommissionen om baggrunden herfor bl.a. anført, at mere end 75 % offentligt ejerskab indebærer, at selskabet har en sådan (organisatorisk og økonomisk) tilknytning til det offentlige, at selskabet – uanset at det er organiseret på et privatretligt grundlag og derfor i reglen skal drives på almindelige markedsvilkår – bør være omfattet af offentlighedsloven, mens offentlighedens interesse i indsigt i det offentliges udøvelse af ejerskabet af selskaber, hvor det offentlige ejer en mindre ejerandel, er tilgodeset ved den indsigt, der følger af reglerne i bl.a. årsregnskabsloven. Som anført i betænkningen på side 306 har Offentlighedskommissionen desuden lagt vægt på, at det ved salg af ejerandele i statsligt ejede selskaber er lagt til grund, at tjenestemænd fortsat er forpligtet til at gøre tjeneste i sådanne selskaber, hvis de statslige ejerandele ikke reduceres til under 75 %.

2. Som anført i pkt. 4.3.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger kan Justitsministeriet tiltræde forslaget om, at offentlighedslovens aktindsigtsregler også skal gælde for al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder.

Det skal – som det også er anført af Justitsministeriet i pkt. 3.3 i den kommenterede høringsoversigt – bemærkes, at selskaber mv., som er etableret på privatretligt grundlag, som udgangspunkt falder uden for den gældende offentlighedslovs anvendelsesområde, uanset om selskabet fuldt ud ejes af det offentlige, og uanset om selskabets virksomhed kan sidestilles med virksomhed, der udføres af forvaltningen. Ved vurderingen af, om der skal være adgang til indsigt i varetagelsen af opgaver, der udføres af privatretligt etablerede selskaber, hvor det offentlige er (med)ejer, må der efter Justitsministeriets opfattelse på den ene side lægges vægt på det offentliges ejerskab og på den anden side, at (også) disse selskaber skal drives på almindelige markedsvilkår. I den forbindelse vil reglerne i selskabslovgivningen, årsregnskabsloven og værdipapirhandelsloven vedrørende bl.a. statslige aktieselskabers informations- og oplysningspligt ikke i alle tilfælde være tilstrækkelige til at varetage hensynet til offentlighedens interesse i indsigt i det offentliges udøvelse af ejerskabet af et selskab.

Justitsministeriet kan i den forbindelse i forhold til spørgsmålet om størrelsen af det offentliges ejerskab tiltræde Offentlighedskommissionens afvejning af på den ene side offentlighedens interesse i det offentliges udøvelse af ejerskabet og driften af offentlige selskaber og på den anden side hensynet til, at disse selskaber er organiseret på rent privatretligt grundlag og derfor i reglen skal drives på almindelige markedsvilkår. Dette gælder, selvom det offentlige vil kunne have fuld kontrol over et selskab, hvor mindre end 75 % af ejerandele tilhører det offentlige.

---

**Spørgsmål nr. 92:** ”I betænkning nr. 1506 på side 306 henvises der til brug af årsregnskabsloven, hvis man vil have indsigt i selskaber med en offentlig ejerandel på mindre end 75 pct. – i forlængelse heraf, vil spørgeren gerne vide, hvilke muligheder årsregnskabsloven giver for offentlighedens indsigt?”

Justitsministeriet har til brug for besvarelsen af spørgsmålet indhentet en udtalelse fra Økonomi- og Erhvervsministeriet, der henviser til følgende udtalelse fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen:

”Det antages indledningsvist, at spørgeren henviser til betænkning nr. 1510, Betænkning om offentlighedsloven. På side 306 heri er det bl.a. anført at:

*”Det er således kommissionens opfattelse, at balancen mellem hensynet til offentlighedens krav på indsigt i det offentliges udøvelse af ejerskabet og driften af aktieselskaberne og hensynet til, at disse selskaber er organiseret på et privatretligt retsgrundlag og derfor skal drives på almindelige mar-*

*kedsvilkår, indebærer, at selskaber, hvor det offentlige ejer 75 % eller mindre af ejerandele, ikke bør være omfattet af offentlighedsloven. Offentlighedens interesse i indsigt i det offentliges udøvelse af ejerskabet af sådanne selskaber er tilgodeset ved den indsigt, der følger af reglerne i bl.a. årsregnskabsloven.”*

Det kan hertil oplyses, at aktie- og anpartsselskaber m.v. efter årsregnskabsloven er forpligtede til at aflægge en årsrapport, der giver et retvisende billede af virksomhedens økonomiske forhold. For mellemstore og store virksomheder skal årsrapporten også indeholde en ledelsesberetning, der bl.a. skal beskrive virksomhedens hovedaktiviteter, redegøre for udviklingen i virksomhedens aktiviteter og økonomiske forhold, beskrive særlige risici, som virksomheden kan påvirkes af, og beskrive virksomhedens påvirkning af det eksterne miljø og foranstaltninger til forebyggelse, reduktion eller afhjælpning af skader herpå.

Statslige aktieselskaber – hvormed forstås aktieselskaber, hvor staten ejer mere end 50 pct. af aktierne målt på stemmer eller i øvrigt har bestemte indflydelse – skal følge de yderligere oplysningskrav, der gælder for børsnoterede virksomheder. Det medfører bl.a., at de pågældende virksomheder skal udarbejde en redegørelse for samfundsansvar, ligesom de skal udarbejde halvårsrapporter.”

Justitsministeriet kan henholde sig til det, der er anført af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

---

**Spørgsmål nr. 93:** ”Hvilket kriterier vil være mest afgørende for ministeren med den bemyndigelse denne udstyres med i §§ 4 og 5 (konkurrenceudsættelse eller udøvelse af forvaltningsvirksomhed), når denne skal bevilge fritagelse for offentlighed?”

1. Bestemmelsen i lovforslagets § 4 indebærer, at lovens organisatoriske anvendelsesområde udvides til at omfatte visse offentligt ejede selskaber. Det foreslås således, at loven bortset fra bestemmelserne i lovforslagets §§ 11-12 og §§ 15-17 finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder. Dette gælder dog ikke børsnoterede selskaber og disses datterselskaber, jf. lovforslagets § 4, stk. 1.

Det foreslås samtidig, at vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at loven ikke skal finde anvendelse på nærmere angivne selskaber omfattet af stk. 1, jf. lovforslagets § 4, stk. 2, 1. pkt. I det omfang der er tale om kommunalt og regionalt ejede selskaber, skal de i 1. pkt. nævnte regler endvidere fastsættes efter forhandling med KL og Danske Regioner, jf. § 4, stk. 2, 2. pkt.

Med hensyn til spørgsmålet om, efter hvilke kriterier det skal afgøres, hvorvidt et selskab kan undtages fra lovens anvendelsesområde i medfør af § 4, stk. 2, henvises til bestemmelsens bemærkninger, hvor der bl.a. er anført følgende:

”Det forudsættes, at bestemmelsen i stk. 2 navnlig finder anvendelse i forhold til offentligt ejede selskaber, der ikke udøver forvaltningsvirksomhed, og som udøver virksomhed, der i altovervejende grad er konkurrenceudsat. Ved beslutninger om at undtage selskaber i medfør af bestemmelsen i 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 altovervejende grad er konkurrenceudsat. Afgørelsen heraf må bero på en konkret bedømmelse i hvert enkelt tilfælde.

Det vil desuden være nærliggende under henvisning til karakteren af den virksomhed, der udøves i Finansiell Stabilitet A/S, at undtage dette selskab (sammen med dets datterselskaber) fra offentlighedslovens anvendelsesområde.

Endvidere er det med bestemmelsen i stk. 2 forudsat, at den vil kunne anvendes i forhold til *offentligt ejede selskaber under børsnotering* fra tidspunktet for offentliggørelsen af et af Finanstilsynet godkendt prospekt for udbuddet af aktier. Hvis et offentligt ejet selskab er under børsnotering, vil det således fra tidspunktet for offentliggørelsen af et prospekt af den nævnte karakter kunne give anledning til samme problemstilling som den, der gælder for selskaber, som er børsnoterede, jf. bemærkningerne til stk. 1, 2. pkt. Således vil udlevering af dokumenter og oplysninger i medfør af retten til aktindsigt kunne give anledning til tvivl om, hvorvidt selskabet ud fra en forsigtighedsbetragtning skal udsende en prospektmeddelelse vedrørende de udleverede dokumenter og oplysninger. Dermed opstår imidlertid en risiko for, at der skabes en uklarhed i forhold til de potentielle investorer, hvilket kan have en negativ indvirkning på aktiekursen.

[...]

Det bemærkes, at hvis det af en anden lov end offentlighedsloven følger, at offentlighedsloven skal finde anvendelse for et bestemt selskab, kan bestemmelsen i stk. 2 ikke anvendes. Dette gælder, uanset om vedkommende lov er vedtaget før eller efter gennemførelsen af dette lovforslag.”

2. Med lovforslagets § 5, stk. 1, foreslås det, at lovens anvendelsesområde udvides til at omfatte 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 afgørelse på statens, en regions eller en kommunes vegne.

Efter lovforslagets § 5, stk. 2, kan vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven ikke skal finde



anvendelse på nærmere angivne selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger m.v. omfattet af stk. 1.

Om undtagelsesbestemmelsen i § 5, stk. 2, henvises til pkt. 4.3.2.3. i lovforslagets almindelige bemærkninger. Det pågældende sted peges på, at der kan forekomme tilfælde, hvor tungtvejende hensyn betyder, at indsigt efter offentlighedsloven i institutioner m.v., som er oprettet på privat initiativ og privat retsgrundlag, vil være uhensigtsmæssig. Det vil f.eks. efter omstændighederne kunne være tilfældet, hvor kompetencen til at træffe afgørelse i forhold til den enkelte borger på et bestemt område er placeret hos en privat aktør i tilknytning til anden virksomhed, som den private aktør udøver i forhold til den pågældende borger, og hvor det efter en konkret vurdering vil forekomme særligt byrdefuldt for den private at blive omfattet af offentlighedsloven for så vidt angår afgørelsesvirksomheden. Det er forudsat, at muligheden for med bestemmelsen at gøre undtagelse fra § 5, stk. 1, alene bringes i anvendelse, hvor der kan peges på særlige hensyn.

---

**Spørgsmål nr. 94:** "Hvordan vil ansøge- og godkendelsesproceduren blive for at kunne få bevilget undtagelse for offentlighed i medfør af §§ 4 og 5?"

For så vidt angår offentligt ejede selskaber omfattet af lovforslagets § 4, stk. 1, er det vedkommende minister, der efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at loven ikke skal finde anvendelse på nærmere angivne selskaber. I det omfang der er tale om kommunalt eller regionalt ejede selskaber, skal reglerne endvidere fastsættes efter forhandling med KL og Danske Regioner. Dette fremgår af lovforslagets § 4, stk. 2.

Med hensyn til eksisterende offentligt ejede selskaber, der vil blive omfattet af lovforslagets § 4, stk. 1, bemærkes, at det af hensyn til det enkelte selskab vil være hensigtsmæssigt, at det inden lovens ikrafttræden bliver afklaret, hvorvidt selskabet skal undtages efter lovforslagets § 4, stk. 2, således at det ikke bliver omfattet af loven og kort tid derefter bliver undtaget. Justitsministeriet har af den grund iværksat en høring af samtlige ministerier samt KL og Danske Regioner med henblik på at få afklaret det nævnte spørgsmål.

Af lovforslagets § 5, stk. 2, fremgår, at det er vedkommende minister, der efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte regler om, at loven ikke skal finde anvendelse på de i § 5, stk. 1, nævnte institutioner m.v.,

der har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse på statens, en regions eller en kommunes vegne.

Ved udtrykket "vedkommende minister" i lovforslagets § 4, stk. 2, og § 5, stk. 2, forstås den minister, der har det ressortmæssige ansvar for det pågældende sagsområde.

---

**Spørgsmål nr. 95:** "Hvilken betydning vil den stadig større udbredelse af konkurrenceudsættelse og brug af private leverandører og selskabsdannelser få for offentlighedens indsigt i den offentlige forvaltnings arbejde?"

Lovforslaget indeholder i §§ 4-6 bestemmelser, der i højere grad end den gældende offentlighedslov, vil give offentligheden mulighed for at få indsigt i virksomhed, der udøves af private, herunder af selskaber, hvor det offentlige har en ejerandel på mere end 75 %, jf. lovforslagets § 4. Der henvises om bestemmelsernes nærmere indhold til lovforslaget med tilhørende bemærkninger.

Hvis der i stigende omfang f.eks. overlades opgaver til virksomheder mv., som efter lovgivningen påhviler det offentlige, vil lovforslagets § 6 indebære, at forvaltningsmyndigheder i samme stigende omfang som noget nyt vil skulle sikre, at den enkelte virksomhed løbende giver vedkommende myndighed oplysninger om udførelsen af opgaverne. Oplysningerne vil hos forvaltningsmyndigheden være omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler.

---

**Spørgsmål nr. 96:** "Vil ministeren give eksempler på hvilke virksomheder, selskaber, institutioner og foreninger, der efter forhandling, jf. § 5, stk. 2 ministeren kunne overveje ikke skulle være omfattet af lov om offentlighed?"

Der henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 93 vedrørende lovforslaget for en omtale af, i hvilke tilfælde vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren i medfør af undtagelsesbestemmelsen § 5, stk. 2, kan fastsætte regler om, at offentlighedsloven ikke skal finde anvendelse på de i § 5, stk. 1, nævnte institutioner m.v., der har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelse på statens, en regions eller en kommunes vegne.

Justitsministeriet er ikke bekendt med, hvilke institutioner m.v. omfattet af lovforslagets § 5, stk. 1, som de enkelte ministerier måtte have ønske om at fastsætte undtagelsesregler for i medfør af § 5, stk. 2.

---

**Spørgsmål nr. 97:** "Vil ministeren give eksempler på hvilke virksomheder m.v., der henvises til i § 6?"

Det følger af lovforslagets § 6, 1. pkt., at når det bliver overladt en virksomhed m.v., der ikke er omfattet af lovforslagets §§ 3-5, at udføre opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige, skal vedkommende forvaltningsmyndighed – som noget nyt – sikre, at virksomheden løbende giver oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne.

Som anført i pkt. 4.3.2.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvor det om bestemmelsen i lovforslagets § 6 er anført, at der med udtrykket "opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige", sigtes til de tilfælde, hvor udførelsen af opgaven efter lovgivningen er pålagt eller henlagt til det offentlige.

Som eksempel herpå er der det anførte sted i lovforslagets bemærkninger nævnt, at det følger af integrationslovens § 4, stk. 1, at kommunalbestyrelsen bl.a. har ansvaret for integrationsprogrammer for flygtninge og familiesammenførte udlændinge. Det følger imidlertid af integrationslovens § 5, at kommunalbestyrelsen kan overlade udførelsen af bestemte opgaver som led i gennemførelse af integrationsprogrammer til en eller flere organisationer eller foreninger m.v., herunder Dansk Flygtningehjælp, uddannelsesinstitutioner, private virksomheder og andre kommunalbestyrelser.

Endvidere er der det anførte sted i lovforslagets bemærkninger nævnt, at det følger af sygedagpengeloven, at der påhviler en kommune en række opgaver inden for sygedagpengeområdet, men at kommunen kan overlade udførelsen af opgaver efter loven, herunder at træffe afgørelse, til »andre aktører«, jf. sygedagpengelovens § 19, stk. 1, 1. pkt. Det fremgår dog af § 19, stk. 1, 2. pkt., at ansvaret fortsat vil påhvile kommunen.

Herudover er det nævnt, at efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats er kommunalbestyrelsen (de kommunale jobcentre) pålagt en række opgaver i forhold til den aktive beskæftigelsesindsats, men at det i lovens § 4 b er fastsat, at kommunen kan overlade det til andre aktører at udføre op-

gaver og træffe afgørelser. Ansvar for indsatsen påhviler efter § 4, 2. pkt., dog fortsat kommunalbestyrelsen.

I det omfang en kommunalbestyrelse måtte overlade de opgaver, der efter den nævnte lovgivning påhviler kommunen at udføre, til en privat virksomhed m.v., vil kommunalbestyrelsen i medfør af § 6 skulle sikre sig, at den pågældende virksomhed m.v. løbende giver oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne.

---

**Spørgsmål nr. 98:** "Hvad er ministerens kommentar til Datatilsynets høringsvar og især deres sammenfattende betæneligheder som angivet i afsnit 2 i høringsvaret."

Justitsministeriet kan om Datatilsynets høringsvar i det hele henvise til Justitsministeriets kommentarer i den kommenterede høringsoversigt pkt. 2.2, pkt. 5, pkt. 6, pkt. 9, pkt. 10 og pkt. 11.1.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at Datatilsynet i sit høringsvar vedrørende Offentlighedskommissionens lovudkast alene har peget på, at en enkelt bestemmelse i lovudkastet burde ændres (lovudkastets § 11 om dataudtræk), mens de andre bemærkninger, som Datatilsynet har fremsat navnlig vedrører spørgsmålet om i lovforslagets bemærkninger (og eventuelt i kommende informationsmateriale om den nye offentlighedslov) at omtale visse særlige forhold.

For så vidt angår den ret til dataudtræk, der var foreslået med § 11 i Offentlighedskommissionens lovudkast, har Datatilsynet i høringsvaret peget på, at den ville give anledning til betæneligheder i forhold til forsknings- og statistikdatabaser, der behandler personoplysninger inden for rammerne af persondatalovens § 10. Tilsynet fandt derfor, at lovudkastets § 11 burde ændres således, at retten til dataudtræk ikke omfatter databaser, hvor der sker behandling omfattet af persondatalovens § 10. Disse overvejelser er uddybet i pkt. 3 i Datatilsynets høringsvar.

Som det fremgår af Justitsministeriet kommentarer under pkt. 5 i den kommenterede høringsoversigt, er Justitsministeriet enig med Datatilsynet i det, som er anført i høringsvaret vedrørende forholdet mellem persondatalovens § 10 og Offentlighedskommissionens lovudkasts § 11 om dataudtræk.

Justitsministeriet har derfor i lovforslagets bestemmelse om dataudtræk i § 11, stk. 2, indføjet en bestemmelse om, at retten til dataudtræk ikke gælder i forhold til personoplysninger, der er omfattet af persondatalovens § 10. Der henvises om baggrunden herfor uddybende til pkt. 4.5.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

---

**Spørgsmål nr. 99:** "Er det korrekt, at man efter lovforslagets § 9, stk. 1, skal angive både oplysninger om dokument og tema, for at få aktindsigt, jfr. "og" mellem § 9, stk. 1, nr. 1 og nr. 2, og hvis det besvares bekræftende, hvorfor har ministeren lavet ovennævnte opstramning af loven, således at man nu skal angive "tema" (jf. § 9, stk. 2), når man i den gamle lov blot skulle "... angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med" (jf. § 4, stk. 3 i den gældende lov)."

1. Efter den gældende offentlighedslovs § 4, stk. 3, gælder der et krav om, at den aktindsigtssøgende angiver (identificerer) de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Det følger af dette identifikationskrav, at det kan kræves, at den, der ønsker aktindsigt, i hvert fald har et vist forhåndskendskab til en sags eller et dokumenteksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed (det subjektive identifikationskrav). Det følger heraf, at en aktindsigtssøgende ikke kan forlange adgang til en myndigheds registre, journaler m.v. med henblik på at finde frem til sager eller dokumenter, den pågældende måtte have en interesse i at blive bekendt med. Det følger endvidere heraf, at en aktindsigtssøgende heller ikke kan forlange adgang til at gennemse alle sager af en bestemt karakter eller alle sager, der er journaliseret i en bestemt periode. I det omfang en sådan begæring fremsættes af pressen, bør begæringen dog normalt imødekommes, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt m.v.

Herudover følger det af identifikationskravet, at det kan kræves, at begæringen indholder de oplysninger, der er nødvendige for, at myndigheden kan finde frem til den sag eller det dokument, der ønskes aktindsigt i (det objektive identifikationskrav). Det kan dog ikke kræves, at ansøgeren identificerer sagen ved angivelse af dens journalnummer. Hvis myndigheden ikke på baggrund af de oplysninger, som fremgår af begæringen, er i stand til at identificere den pågældende sag, er myndigheden forpligtet til at vejlede ansøgeren om, hvilke yderligere oplysninger vedkommende må tilvejebringe.

2. Efter lovforslagets § 9, stk. 1, skal en anmodning om aktindsigt 1) indeholde de oplysninger, som er nødvendige for, at den sag eller de doku-

menter, der ønskes aktindsigt i, kan identificeres, og 2) angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører.

Som anført i pkt. 4.4.1.2, jf. pkt. 4.4.2.1, i lovforslagets almindelige bemærkninger foreslås gældende ret, hvorefter det kan kræves, at en begæring om aktindsigt skal indeholde de oplysninger, der er nødvendige for, at myndigheden kan finde frem til den sag eller det dokument, der ønskes aktindsigt i (det objektive identifikationskrav), således videreført. 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, at det ikke længere skal være et krav for at få aktindsigt, at den aktindsigtssøgende har et vist (subjektivt) forhåndskendskab til den sag eller det dokument, der anmodes om aktindsigt i (det subjektive identifikationskrav). I den forbindelse peges der bl.a. på, at det subjektive krav er vanskeligt at administrere for forvaltningsmyndighederne, da det kan være svært at afgøre, hvornår kravet om forhåndskendskab er opfyldt i det enkelte tilfælde.

I stedet for det subjektive krav foreslås indført et nyt krav om, at den aktindsigtssøgende skal angive temaet for den sag eller det dokument, som den pågældende ønsker aktindsigt i. Kravet om angivelse af temaet indebærer, at ansøgeren må præcisere sin anmodning om aktindsigt, således at det offentliges ressourcer kan koncentreres om de relevante sager eller dokumenter, og kravet indebærer dermed en mere ligelig fordeling af arbejdsbyrden mellem ansøgeren og den offentlige myndighed, uden at dette begrænser ansøgerens adgang til aktindsigt i de relevante sager eller dokumenter. Justitsministeriet har dog i bemærkningerne til lovforslagets § 9 præciseret, at en angivelse af en sags journalnummer i en anmodning om aktindsigt vil være tilstrækkelig til, at forvaltningsmyndigheden ikke vil kunne afslå at behandle anmodningen, selvom kravet om angivelse af tema ud fra en principiel betragtning ikke er opfyldt.

3. Efter gældende ret skal – som omtalt i pkt. 1 – både det objektive og det subjektive identifikationskrav være opfyldt.

Når der i lovforslagets § 9, stk. 1, er et ”og” mellem nr. 1 og nr. 2, betyder det, at begge betingelser skal være opfyldt.

Efter både gældende ret og lovforslaget opstilles således to betingelser, for at identifikationskravet er opfyldt, men det skal nævnes, at der efter Justitsministeriets opfattelse med lovforslaget samlet set sker en lempelse af identifikationskravet i forhold til gældende ret, fordi der efter lovforslaget ikke stilles krav om et vist forhåndskendskab til sagen eller dokumentet.

---

**Spørgsmål nr. 100:** "Hvorledes definerer ministeren "... et forholdsmæssigt ressourceforbrug ..." i § 9, stk. 2, nr. 1."

Med lovforslagets § 9, stk. 2, nr. 1, foreslås det, at en myndighed kan afslå at behandle en anmodning om aktindsigt, uanset at betingelserne i § 9, stk. 1 (identifikationskravet) er opfyldt, afslås, i det omfang behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

I bemærkningerne til lovforslagets § 9 er det anført, at 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. Det er i bemærkningerne anført, at der i den forbindelse må 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).

Det er desuden i bemærkningerne til lovforslagets § 9 anført, at hvis det uforholdsmæssige ressourceforbrug skyldes, at forvaltningsmyndigheden har undladt f.eks. at journalisere sagens (sagernes) akter behørigt, kan bestemmelsen dog ikke af den grund bringes i anvendelse.

Kravet om, at det skal påvises, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, indebærer desuden, som ligeledes anført i bemærkningerne til lovforslagets § 9, 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.

Hvor der er tale om en anmodning om aktindsigt, der vil være ressourcekrævende at behandle, herunder uforholdsmæssig ressourcekrævende, vil en myndighed m.v. dog under alle omstændigheder og således også i forhold til bl.a. journalister kunne anmode den aktindsigtssøgende om at konkretisere, hvad det nærmere er, den pågældende interesserer sig for. Endvidere vil myndigheden efter omstændighederne kunne tilkendegive, at en manglende konkretisering – hvor der ikke er tale om afslag på anmodningen som følge af et uforholdsmæssigt ressourceforbrug – vil indebære længere sagsbehandlingstid. Meddelelse af afslag på aktindsigt med henvisning til ressourceforbruget bør således meget ofte ikke være den første reaktion på en anmodning om aktindsigt, men myndigheden bør i første række indlede en dialog med den aktindsigtssøgende med henblik på at få afgrænset og konkretiseret anmodningen, således at et eventuelt ressourceproblem ikke længere foreligger.

---

**Spørgsmål nr. 101:** ”Hvorledes definerer ministeren en ”særlig interesse” i bemærkningerne til § 9, stk. 2, nr. 1, udover en anmodning om aktindsigt fra et massemedie eller en forsker og i forlængelse heraf, hvilke særlige interesser ”almindelige borgere” skal udvise for at få bevilget aktindsigt på trods af udsigten til et stort tidsforbrug fra forvaltningen?”

Det vil bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde på baggrund af oplysningerne i den pågældende sag, om en person har en sådan særlig interesse i sagen eller dokumenterne, at den pågældende kan få behandlet sin anmodning om aktindsigt på trods af, at det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Som et eksempel på en interesse, der i almindelighed må anses for ”særlig” i bestemmelsens forstand, kan imidlertid nævnes interessen i at indsamle oplysninger til brug for en verserende retssag, som ansøgeren er involveret i. Et andet eksempel kan være et tilfælde, hvor den pågælden-



de sag mv. vil kunne belyse forhold af særlig personlig betydning for an-  
søgeren, f.eks. om et adoptivbarns biologiske familie.

---

**Spørgsmål nr. 102:** "Hvorledes vil ministeren skabe forståelse for og udbrede princippet om meroffentlighed (jf. § 14) i den offentlige kommunale og statslige forvaltning i forlængelse af vedtagelsen af loven, når ministeren i sine bemærkninger understreger "... at forvaltningsmyndighederne ... ikke blot kan, men skal overveje, om der kan gives meraktindsigt i dokumenter og oplysninger, der kan undtages fra retten til aktindsigt efter loven"?"

Justitsministeriet agter, såfremt lovforslaget bliver vedtaget, at udstede en vejledning til den nye offentlighedslov, som vil kunne bidrage til at give offentligheden et overblik over offentlighedslovens regler om indsigt i forvaltningen. Den pågældende vejledning vil også komme til at indeholde en omtale af lovforslagets § 14 om meroffentlighedsprincippet. Det er hensigten med vejledningen, at den bl.a. vil kunne anvendes i sagsbehandlingen af anmodninger om aktindsigt, herunder i den kommunale og den statslige forvaltning.

Det bemærkes desuden, at det følger af lovforslagets § 18, at der på internettet skal føres en portal (Offentlighedsportalen), der skal indeholde 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 indsigtsret. Den pågældende portal vil foruden offentlighedsloven og den nævnte vejledning komme til at indeholde bl.a. de udtalelser fra Folketingets Ombudsmand, som måtte have betydning for fortolkningen af lovforslagets § 14 om meroffentlighedsprincippet. Om Offentlighedsportalens nærmere indhold henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 18.

---

**Spørgsmål nr. 103:** "Findes der ikke allerede i dag erfaringer og evalueringsrapporter fra ministerier, styrelser og kommuner på brug af åbne postlister og har de i givet fald indgået i arbejdet med betænkningen 1506 og udarbejdelsen af L 90?"

Justitsministeriet forstår spørgsmålet således, at der sigtes til, i hvilket omfang Offentlighedskommissionen i forbindelse med udarbejdelsen af betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven har inddraget allerede

foreliggende erfaringer med myndighedernes brug af åbne postlister, og i hvilket omfang sådanne erfaringer er indgået i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslagets § 16, jf. § 44, om indførelse af en forsøgsordning om postlister. De nævnte bestemmelser i lovforslaget svarer til de tilsvarende bestemmelser i kommissionens lovudkast.

Justitsministeriet kan i den forbindelse henvise til den nævnte betænkningens kapitel 23 om åbne postlister, hvor der på side 821 ff. – på baggrund af en rapport fra januar 2004, der er udarbejdet af Institut for Computerstøttet Journalistik (DICAR), en rapport fra maj 2008, der er udarbejdet af UPDATE, der er et center for journalistisk kompetenceudvikling, og som er en del af Danmarks Medie- og Journalisthøjskole, samt et statusnotat fra februar 2004, der er udarbejdet af Center for Digital Forvaltning – er givet en nærmere oversigt over myndighedernes brug af postlister.

Med det fremsatte lovforslag har Justitsministeriet tiltrådt Offentlighedskommissionens udkast til en bestemmelse om, at der – i stedet for straks enten at indføre eller at afvise at indføre en permanent pligtmæssig postlisteordning – indhentes mere dækkende erfaringer, inden der tages endelig stilling til indførelse af en permanent postlisteordning. Ministeriet har derfor tiltrådt kommissionens forslag om en forsøgsordning med postlister med tilhørende revisionsbestemmelse, og hvor der lægges op til, at forsøgsordningen som det mindste skal omfatte et enkelt ministeriums departement, en underliggende styrelse samt den centrale forvaltning i en region eller en større kommune.

Justitsministeriet har i den forbindelse tiltrådt, at der tre år efter ordningens etablering foretages en evaluering med henblik på, at der kan tages stilling til, i hvilket omfang forsøgsordningen skal gøres permanent, herunder om ordningen skal omfatte samtlige ministerielle departementer, underliggende styrelser m.v. Det er i den forbindelse ministeriets opfattelse, at evalueringen bør foretages af andre end de myndigheder, der vil kunne blive omfattet af postlisteordningen.

Om den omhandlede ordning henvises uddybende til bemærkningerne til lovforslagets § 16 og § 44.

---

**Spørgsmål nr. 104:** ”Har alle forvaltningsmyndigheder pligt til at have en hjemmeside?”

Det er efter gældende ret ikke et krav til en forvaltningsmyndighed, at den skal have en hjemmeside. Der indføres heller ikke med lovforslaget noget krav herom.

Det bemærkes i den forbindelse særligt, at det følger af bemærkningerne til lovforslagets § 17 om aktiv information – hvorefter ministerielle departementer samt underliggende styrelser og direktorater, uafhængige nævn og råd samt den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne på sin hjemmeside skal give borgerne information om sin virksomhed – at det er Justitsministeriets forventning, at alle de myndigheder, som omfattes af bestemmelsen, i praksis har en hjemmeside. Hvis dette ikke måtte være tilfældet, følger der dog ikke af bestemmelsen en pligt for de omhandlede myndigheder til at etablere en hjemmeside.

---

**Spørgsmål nr. 105:** ”Hvorfor skal alle kalendere i medfør af § 22 undtages for reglerne om aktindsigt, når det som f.eks. anført i et af høringssvarene påpeges, at det kan være en hjælp for både de ansatte i forvaltning og borgerne at de kan se om man kan træffe en given myndighedsperson?”

Den gældende offentlighedslov finder ikke anvendelse på sager om førelse af en ministerkalender, jf. § 2, stk. 1, 2. pkt. Denne retstilstand foreslås med lovforslaget – i overensstemmelse med anbefalingen fra et flertal i Offentlighedskommissionen – udvidet, således at retten til aktindsigt ikke skal omfatte alle sager om førelse af en kalender, jf. lovforslagets § 22.

Som anført i pkt. 4.13.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger har Offentlighedskommissionens flertal i denne forbindelse bl.a. vægt på, at de hensyn, der ligger bag bestemmelsen om at undtage en ministerkalender (at sikre kalenderen som et nødvendigt praktisk planlægningsredskab samt at beskytte privatsfæren), gør sig gældende i forhold til alle sager om førelse af en kalender i den offentlige forvaltning. Der er herunder risiko for, at anmodninger om aktindsigt i offentligt ansattes kalendere vil blive udnyttet på en chikanøs måde. Dette synspunkt skal også ses i sammenhæng med, at undtagelsen af ministerkalendere fra retten til aktindsigt tydeliggør, at der gælder en ret til aktindsigt i offentligt ansattes kalendere. Flertallet anfører desuden, at det må tages i betragtning, at offentligt ansatte vil kunne føle utryghed og usikkerhed alene på grund af den omstændighed, at der vil kunne begæres aktindsigt i deres kalendere, uanset om det i det enkelte tilfælde må antages, at den konkrete anmod-

ning om aktindsigt har et chikanøst formål. Der henvises til side 487 f. i betænkning nr. 1510/2009.

Som nævnt i pkt. 4.13.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger kan Justitsministeriet tilslutte sig, at der også i forhold til andre end ministre er behov for at sikre kalenderen som et nødvendigt praktisk planlægningsredskab og for at beskytte privatsfæren. Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at den foreslåede undtagelse ikke indebærer et væsentligt indgreb i offentlighedens adgang til information, idet det ikke kan antages, at der er en særlig offentlig interesse i at få aktindsigt i offentligt ansattes kalendere, ligesom sådanne kalendere ikke generelt kan antages at indeholde oplysninger af særlig interesse for offentligheden. I den sammenhæng må det også tages i betragtning, at der i forhold til alle ansatte i det offentlige tjeneste vil være aktindsigt i oplysninger om tjenesterejser, jf. lovforslagets § 21, stk. 3, ligesom der i overensstemmelse med lovens almindelige regler vil kunne søges aktindsigt i bilag m.v. for konkrete udgifter, der afholdes som led i varetagelsen af det offentlige hverv, herunder møder m.v.

Det bemærkes, at lovforslagets § 22 ikke vil være til hinder for, at en offentligt ansat kalender er tilgængelig for andre ansatte i vedkommende forvaltningsmyndighed, så kalenderen f.eks. kan bruges til at orientere borgere, der henvender sig telefonisk, om, hvorvidt den pågældende offentligt ansatte ifølge kalenderen er fraværende på et givet tidspunkt.

---

**Spørgsmål nr. 106:** "Hvad er ministerens kommentar til Oluf Jørgensens kronik i JP den 10. januar 2011?"

1. Justitsministeriet går ud fra, at der med spørgsmålet sigtes til kronikken "*Uden indsigt i magtudøvelsen*" af pressejurist og forskningschef på Danmarks Medic- og Journalisthøjskole Oluf Jørgensen, som blev bragt i Jyllands-Posten den 10. januar 2011.

I det følgende gennemgås under pkt. 2-4 de spørgsmål og betragtninger, der fremkommer i kronikken. I tilknytning til gennemgangen anføres Justitsministeriets kommentarer til de enkelte spørgsmål og betragtninger.

2.1. I kronikken anfører Oluf Jørgensen bl.a., at Offentlighedskommissionens mindretal, som Oluf Jørgensen selv var en del af, foreslog at styrke offentlighedens ret til indsigt i grundlaget for politiske beslutninger. Efter mindretallets forslag skal offentligheden have ret til indsigt i interne fag-

lige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Formålet er at sikre offentligheden mulighed for at drøfte og tage stilling til de faglige præmisser, forslag er baseret på.

Det er anført, at lovforslaget følger kommissionens flertal og undtager de vigtigste politiske beslutninger. Det er desuden anført, at efter lovforslaget vil retten til indsigt ikke gælde faglige præmisser, der indgår i grundlaget for beslutninger, der træffes af en minister eller på et ministermøde, og at ifølge lovforslagets bemærkninger skal offentligheden heller ikke have ret til indsigt i de faglige vurderinger, der indgår i grundlaget for de vigtigste beslutninger i kommuner og regioner. Det er anført, at denne undtagelse omfatter lovpligtige planer, f.eks. planer for sygehuse, skoler og kollektiv trafik, og at den – ifølge Oluf Jørgensen – overraskende begrundelse lyder, at sådanne planer ikke er politiske.

**2.2.** Der henvises om bestemmelsen i lovforslagets § 29 om indsigt i visse interne faglige vurderinger i endelig form – som givetvis er den bestemmelse, som den under pkt. 2.1 omtalte del af kronikken sigter til – bl.a. til besvarelsene af spørgsmål nr. 65, nr. 77, nr. 86 og nr. 121 vedrørende lovforslaget.

Justitsministeriet skal i den forbindelse særligt fremhæve, at det af bemærkningerne til lovforslagets § 29 fremgår, at for kommuners og regioners vedkommende må bestemmelsen i § 29, stk. 1, 1. pkt., antages at have et snævert anvendelsesområde. Dette skyldes, at disse myndigheder ikke i samme omfang som ministerierne tager egentlige politiske initiativer, men derimod efter lovgivningen er forpligtet til at udarbejde planer og regulativer. Det er anført, at sådanne planer og regulativer – som f.eks. skoleplaner, sygehusplaner og affaldsregulativer – ikke er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde, da de ikke kan karakteriseres som politiske initiativer i bestemmelsens forstand. I den forbindelse henvises også til besvarelsen af spørgsmål nr. 82 vedrørende lovforslaget.

**3.1.** Det er i kronikken desuden anført, at med lovforslaget udstrækkes lukketheden med en helt ny undtagelse for dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces. Det er anført, at denne undtagelse ikke er nødvendig for at sikre mulighed for fortrolige drøftelser mellem et folketingsmedlem og en minister, idet denne mulighed eksisterer i forvejen, fordi ministre har flere roller. Det er således anført, at når en minister agerer som partipolitiker, er han ikke omfattet af offent-

lighedsloven, og ministeren kan f.eks. udveksle fortrolige mails med et folketingsmedlem om et politisk initiativ.

Det er endvidere anført, at den nye undtagelse skal ses i sammenhæng med, at lovgivningsarbejdet i de seneste årtier gradvist er flyttet fra Christiansborg til Slotsholmen. Det er nu almindeligt, at ministre indbyder ordførere fra partier til forhandlinger med henblik på at indgå forlig, før et lovforslag fremsættes for Folketinget. I forbindelse med politiske forlig bliver det ofte aftalt, at ordførerne skal tage stilling til vigtige spørgsmål ved gennemførelsen af loven. Materiale fra ministerier, herunder svar på spørgsmål, der udgør grundlaget for de politiske beslutninger om lovgivning, blev tidligere givet til Folketingets udvalg. Det er anført, at den praksis, der er etableret, betyder, at vigtige dele af beslutningsgrundlaget ofte kun sendes til ordførerkredsen, og at det derfor er det meget alvorligt, at forslaget til ny offentlighedslov vil hindre offentlighed. Det er anført, at hvis Folketinget vedtager denne nye undtagelse, sker der en markant forringelse af den demokratiske kontrol.

**3.2.** Om bestemmelsen i lovforslagets § 27, nr. 2 – som det lægges til grund, at der sigtes til i den under pkt. 3.1 omtalte del af kronikken – henvises bl.a. til besvarelserne af spørgsmål nr. 107, nr. 108 nr. 109, nr. 110 og nr. 122 vedrørende lovforslaget.

I tilknytning hertil bemærkes, at Offentlighedskommissionens flertal – som anført i pkt. 4.15.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger – har anført, at man ikke deler den opfattelse, at bestemmelsen i lovforslagets § 27, nr. 2, vil føre til en alvorlig svækkelse af muligheden for en bred og offentlig politisk debat. Der peges således på, 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.

Som nævnt i pkt. 4.15.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger er Justitsministeriet enig i, at der er et behov for særligt at beskytte den politiske beslutningsproces, således som Offentlighedskommissionens flertal lægger op til med bestemmelsen i § 27, nr. 2. I den forbindelse kan Justitsministeriet tilslutte sig de synspunkter, som flertallet har anført over-

for mindretallets synspunkter om, at bestemmelsen bl.a. vil indebære en alvorlig svækkelse af muligheden for en bred og offentlig politisk debat.

For så vidt angår spørgsmålet om aktindsigt i dokumenter, som en minister i sin funktion som partipolitiker selv udarbejder – f.eks. en e-mail – henvises til pkt. 2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 80 vedrørende lovforslaget.

**4.1.** I kronikken er det anført, at Folketinget parallelt med behandling af den ny offentlighedslov skal tage stilling til et forslag om ændring af forvaltningslovens regler for parter aktindsigt (jf. forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen) (L 91).

Det er anført, at ret til indsigt eller lukkethed om endelige faglige vurderinger også i dette lovforslag er et afgørende spørgsmål. Der gives i kronikken en række eksempler. Det anføres desuden, at Offentlighedskommission anbefalede, at borgere og virksomheder, der er parter i en sag, får ret til indsigt i de interne faglige vurderinger i endelig form, men at der i det pågældende lovforslag er indsat betingelser, der stort set udelukker denne ret, idet retten til indsigt kun skal gælde, hvis myndigheden normalt bruger eksterne vurderinger, og idet konkrete juridiske vurderinger bliver holdt uden for. Det er anført, at disse betingelser ikke indgik i forslaget fra en enig Offentlighedskommission.

Det er endvidere anført, at efter Offentlighedskommissionens opfattelse har en borger eller virksomhed, der er part i en sag, brug for indsigt i myndighedens endelige faglige vurderinger for at kunne varetage sine interesser. Det skal være muligt at holde foreløbige overvejelser fortrolige, men når myndigheder er færdige med overvejelserne og træffer en afgørelse, bør borgeren eller virksomheden have ret til information om grundlaget, herunder interne, faglige vurderinger. Det er anført, at en ret for parter til indsigt i de faglige vurderinger, der indgår i grundlaget for konkrete afgørelser, ville stemme med den faglige etik i mange faggrupper, og at en række organisationer i høringsvar har bakket op om Offentlighedskommissionens forslag på dette punkt.

**4.2.** Om bestemmelsen i § 14 b i L 91 – som der givetvis sigtes til i den del af kronikken, som er omtalt under pkt. 4.1 – henvises til pkt. 26.2.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget samt pkt. 4.3.7.4.3 i de almindelige bemærkninger til L 91.

Det skal i tilknytning hertil bemærkes, at der i pkt. 4.3.7.4.2. i de almindelige bemærkninger til L 91 bl.a. er anført følgende vedrørende spørgsmål om indsigt i interne faglige, herunder juridiske, vurderinger i sager omfattet af § 14 b:

”Der kan om indholdet af udtrykket intern ”faglig vurdering” henvises til den afgrænsning, som Offentlighedskommissionen har foretaget i forhold til § 29, stk. 1, i deres lovudkast, og som Justitsministeriet kan tiltræde, jf. pkt. 4.3.7.4.1 ovenfor og pkt. 4.16 i det samtidig fremsatte forslag til ny offentlighedslov. I denne afgrænsning ligger, at vurderingen af, hvilken løsning der anbefales på grundlag af en faglig vurdering falder uden for udtrykket »faglig vurdering«. Det samme gælder (selve) indstillingen om, hvilken løsning der bør vælges. [...] Som det også fremgår, vil de interne faglige vurderinger (herefter) være de ”rene” faglige vurderinger – af f.eks. lægefaglig, økonomisk eller juridisk karakter – der vedrører sagens umiddelbare indhold.

Den nævnte afgrænsning vil i forhold til de interne faglige vurderinger, der vil være omfattet af forslaget til forvaltningslovens § 14 b, indebære, at det alene er de ”rene” faglige vurderinger af f.eks. lægefaglig, økonomisk eller juridisk karakter, der vil være ret til aktindsigt i (efter lovens almindelige regler), og alene sådanne vurderinger, der vedrører ”sagens umiddelbare indhold. Derimod vil der ikke være adgang til aktindsigt i myndighedens overvejelser om, hvilken betydning den faglige vurdering skal tillægges i afgørelsessagen – dvs. overvejelser om den konkrete anvendelse af den faglige vurdering i den pågældende sag. Det samme gælder myndighedens overvejelser om, hvad der – på grundlag af blandt andet den interne faglige vurdering – skal være udfaldet af sagen (hvilken afgørelse der konkret skal træffes). De nævnte overvejelser er således ikke faglige vurderinger i § 14 b’s forstand, men derimod led i den konkrete subsumtion i sagen.”

---

**Spørgsmål nr. 107:** ”Hvilke undtagelsesbestemmelser er der i den nuværende offentlighedslov i forhold til aktindsigt i dokumenter, der er udvekslet mellem en minister/et ministerium og folketingsmedlemmer, f.eks. under forligsforhandlinger.”

1. Den gældende offentlighedslov bygger – ligesom lovforslaget – på den ordning, at enhver som udgangspunkt har ret til aktindsigt i forvaltningsmyndighedernes dokumenter, men at der herfra gælder en række undtagelser. Det er således fastsat, at loven ikke gælder for visse sagstyper, visse dokumenttyper og visse oplysningstyper. Hertil kommer, at retten til aktindsigt er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt.

Den gældende offentlighedslov anerkender bl.a., 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



de 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).

Den gældende offentlighedslov indeholder imidlertid ikke en bestemmelse, som sigter til at beskytte det behov, en minister har for i fortrolighed at udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med f.eks. forberedelsen af et politisk initiativ. Offentlighedsloven indeholder dog en opsamlingsbestemmelse i lovens § 13, stk. 1, nr. 6, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses af hensyn til offentlige eller private interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Som nævnt i lovforslagets beskrivelse af gældende ret, jf. pkt. 3.4.3.3 i de almindelige bemærkninger, er det forudsat, at opsamlingsbestemmelsen kun kan anvendes i begrænset omfang, og kun hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentlige eller private interesser er klart påkrævet. Bestemmelsen kan i første række benyttes til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der er nært beslægtede med de interesser, som er anerkendt ved lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig utilstrækkelige. Herudover kan bestemmelsen anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, som er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne.

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6 (som foreslås videreført med lovforslagets § 33, nr. 5), kan – som det fremgår af det, der er anført på det nævnte sted i bemærkningerne til lovforslaget – alene anvendes, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysningerne i en sag eller et dokument efter et konkret skøn findes at burde vige for offentlige eller private interesser. Aktindsigt efter bestemmelsen kan således kun afslås i det tilfælde, hvor der er en nærliggende fare for, at offentlige eller private interesser vil lide skade af betydning.

Det anførte indebærer, at bestemmelsen ikke kan anvendes alene med henvisning til, at en myndighed vil beskytte det behov, en minister har for i fortrolighed at udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer i forbindelse med forberedelsen af et politisk initiativ. Der skal derimod foreligge en nærliggende fare for, at offentlige interesser vil lide skade af betydning, hvis der meddeles aktindsigt i de pågældende udvekslede dokumenter.

2. Om den begrænsede adgang til efter den gældende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 6, at undtage dokumenter, som en minister udveksler med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med en politisk proces, kan der i øvrigt henvises til en sag, der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1992, side 52.

I den nævnte sag havde Energiministeriet med henvisning til den dagældende offentlighedslovs § 2, stk. 2 (lovgivningssager), meddelt afslag på aktindsigt i et "Udkast til Biomassehandlingsplan", der var sendt til samtlige partiers gruppeformænd og energipolitiske ordførere som grundlag for politiske drøftelser, og det var aftalt, at udkastet ikke skulle offentliggøres.

Ombudsmanden fandt ikke den dagældende offentlighedslovs § 2, stk. 2, anvendelig, men overvejede på eget initiativ, om der var hjemmel i § 13, stk. 1, nr. 6, til at undtage handlingsplanudkastet fra aktindsigt. Ombudsmanden afviste også dette hjemmelsgrundlag, da "der er tale om en politisk beslutningsproces, som igennem de senere år er blevet forholdsvis almindelig (udarbejdelse af handlingsplaner, forudgående inddragelse af de politiske ordførere) [...]".

---

**Spørgsmål nr. 108:** "I hvilket omfang og til hvilket formål bruger ministerierne i dag undtagelsesbestemmelser i den nuværende offentlighedslov, f.eks. § 13, til at begrænse aktindsigten i dokumenter, der er udvekslet mellem en minister/et ministerium og folketingsmedlemmer, f.eks. under forligsforhandlinger."

Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 107 vedrørende lovforslaget, indeholder den gældende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 6, en opsamlingsbestemmelse, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses af hensyn til offentlige eller private interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Som det endvidere fremgår af den nævnte besvarelse, kan bestemmelsen alene anvendes, hvis der efter et konkret skøn foreligger en nærliggende fare for, at offentlige eller private interesser vil lide skade af betydning. Bestemmelsen kan således ikke anvendes alene med henvisning til, at en myndighed vil beskytte det behov, en minister har for i fortrolighed at udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer i forbindelse med en politisk proces.

Justitsministeriet er ikke i besiddelse af oplysninger om, i hvilket omfang offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, i praksis er anvendt til at undtage

dokumenter, der er udvekslet mellem en minister og folketingsmedlemmer, f.eks. under forligsforhandlinger, fra retten til aktindsigt.

---

**Spørgsmål nr. 109:** "Hvad er årsagen til, at ministeren mener, at det er nødvendigt at udvide undtagelsen fra aktindsigt til at omfatte alle dokumenter, der er udvekslet mellem en minister/et ministerium og folketingsmedlemmer, f.eks. under forligsforhandlinger jfr. § 27 i L 90, udover de undtagelser, der er i den nuværende offentlighedslov, f.eks. § 13."

1. Justitsministeriet antager, at der med spørgsmålet sigtes 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.

Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 107 vedrørende lovforslaget, indeholder den gældende offentlighedslov ikke en bestemmelse, der sigter til at beskytte det behov, en minister har for i fortrolighed at udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med f.eks. forberedelsen af et politisk initiativ. Den gældende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 6, indeholder dog en opsamlingsbestemmelse, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses af hensyn til offentlige eller private interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Som det endvidere fremgår af den nævnte besvarelse, kan bestemmelsen alene anvendes, hvis der efter et konkret skøn foreligger en nærliggende fare for, at offentlige eller private interesser vil lide skade af betydning. Bestemmelsen kan således ikke anvendes alene med henvisning til, at en myndighed vil beskytte det behov, en minister har for i fortrolighed at udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer i forbindelse med forberedelsen af et politisk initiativ. Der henvises i den forbindelse også til den ombudsmandsudtalelse, der er nævnt i besvarelsen af spørgsmål nr. 107 vedrørende lovforslaget.

2. Om lovforslagets § 27, nr. 2, kan det i øvrigt oplyses, at bestemmelsen – som anført i bemærkningerne til bestemmelsen – tilsigter at beskytte det behov, en minister har for i fortrolighed at udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med f.eks. forberedelsen af et lovforslag. Folketingsmedlemmerne modtager i praksis som led i deres virke i visse tilfælde dokumenter fra de enkelte ministre, der indeholder oplysninger og synspunkter om f.eks., hvilke politiske tiltag regeringen overvejer at tage initiativ til, og det er i den forbindelse, at der efter Justitsministeriets opfattelse er behov for, at

en minister i fortrolighed kan udveksle dokumenter. Bestemmelsen skal medvirke til, at ministre i fortrolighed kan sende dokumenter til folketingsmedlemmerne om mulige politiske initiativer, og bestemmelsen, der ifølge lovforslagets bemærkninger har et snævert anvendelsesområde, knytter sig til en allerede foreliggende praksis, hvorefter de relevante partiers ordførere inddrages i den politiske beslutningsproces.

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).

---

**Spørgsmål nr. 110:** ”Ministeren bedes komme med eksempler på, at bestemmelserne i den nuværende offentlighedslov har generet den politiske beslutningsproces under politiske forligsforhandlinger, og som derfor skulle begrunde § 27 i L 90.”

Der henvises til besvarelserne af spørgsmål nr. 107 og nr. 109 vedrørende lovforslaget, hvor der nærmere er redegjort for den begrænsede adgang til efter den gældende offentlighedslov at undtage dokumenter, som en minister udveksler med folketingsmedlemmer i forbindelse med f.eks. forberedelsen af et politisk initiativ. Det følger af det, der er anført i de nævnte besvarelser, at det klare udgangspunkt er, at dokumenter, der udveksles i den omhandlede sammenhæng, vil være omfattet af lovens regler om aktindsigt.

Det er således Justitsministeriets opfattelse, at den gældende offentlighedslov ikke på tilstrækkelig vis beskytter det behov, en minister har for i fortrolighed at udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med f.eks. forberedelsen af et politisk initiativ, når der som det klare udgangspunkt ikke kan ske en sådan udveksling, 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 den nævnte udveksling af dokumenter med folketingsmedlemmer, og at der tages hensyn til den utilstrækkelige beskyttelse under forberedelsen af et politisk initiativ.

Der udvises i overensstemmelse hermed tilbageholdenhed i Justitsministeriet med at udveksle dokumenter med folketingsmedlemmer som led i forberedelsen af et politisk initiativ på grund af risikoen for, at de pågældende dokumenter efterfølgende skal udleveres som led i aktindsigt, og dette gælder, selvom udvekslingen i det enkelte tilfælde ville kunne være en langt mere hensigtsmæssig måde at forberede det politiske initiativ på.

---

**Spørgsmål nr. 111:** "Hvor mange dokumenter i forbindelse med finanslovsforhandlingerne i efteråret 2010 ville have været undtaget fra aktindsigt, hvis § 27 i L90 havde været gældende i forhold til den gældende offentlighedslov, hvor der også er undtagelser i aktindsigten, jf. f.eks. § 13."

1. 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.

Justitsministeriet går ud fra, at der med spørgsmålet sigtes til lovforslagets § 27, nr. 2. Efter denne bestemmelse omfatter retten til aktindsigt ikke dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces. For at kunne vurdere, om bestemmelsen i § 27, nr. 2, ville kunne anvendes i forhold til et dokument, vil det f.eks. være nødvendigt at tage stilling til, om dokumentet er udarbejdet med det pågældende formål, ligesom det vil skulle undersøges, om dokumentet tillige er udvekslet med andre end folketingsmedlemmer. Hertil kommer, at det vil skulle vurderes, om der i dokumentet indgår ekstraheringspligtige oplysninger, f.eks. oplysninger om sagens faktiske grundlag, som er relevante for sagen, jf. lovforslagets § 28, stk. 1, eller oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, jf. lovforslagets § 29, stk. 1. Der henvises herom nærmere til bemærkningerne til de enkelte bestemmelser.

2. Det følger af det, som er anført under pkt. 1, at en besvarelse af spørgsmålet kræver et nærmere kendskab til hvert enkelt af de dokumenter, som har været anvendt under finanslovsforhandlingerne i 2010.

Justitsministeriet har imidlertid ikke et sådant kendskab. Det bemærkes i den forbindelse, at Justitsministeriet ikke kender til, hvilke myndigheder der er i besiddelse af dokumenter, som har været anvendt under de pågældende finanslovsforhandlinger.

Hvis Justitsministeriet skulle besvare spørgsmålet, ville det derfor for det første kræve, at Justitsministeriet fik afklaret, hvilke myndigheder der er i besiddelse af dokumenter, som har været anvendt under finanslovforhandlingerne i 2010, og at ministeriet herefter indhentede kopi af de – antageligvis – mange dokumenter, det drejer sig om

For det andet vil besvarelsen af spørgsmålet forudsætte, at der – efter at Justitsministeriet havde indhentet kopier af alle de omhandlede dokumenter – blev foretaget en konkret vurdering af hvert enkelt dokument for at fastslå, om det ville kunne undtages efter bestemmelsen i lovforslagets § 27, nr. 2, og om det i givet fald indeholder oplysninger, som ville skulle ekstraheres efter lovforslagets § 28 eller § 29.

Det er imidlertid Justitsministeriets opfattelse, at ministeriet ikke ville kunne foretage denne vurdering på egen hånd.

Det må således antages, at Justitsministeriet i vidt omfang måtte indhente udtalelser om de enkelte dokumenter fra de relevante myndigheder, for at Justitsministeriet kunne redegøre for, om der ville være ret til aktindsigt i et konkret dokument efter forslaget til den nye offentlighedslov.

Det ville f.eks. være nødvendigt at få afklaret, om et dokument, som umiddelbart fremtræder som omfattet af lovforslagets § 27, nr. 2, er udarbejdet netop med henblik på udlevering til en folketingspolitiker. Det ville bl.a. også skulle afklares, om dokumentet eventuelt måtte være udvekslet med andre, da dokumentet i givet fald ikke ville kunne undtages efter bestemmelsen i § 27, nr. 2.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at den sagsbehandling, der i lyset af det anførte samlet set ville være nødvendig, for at ministeriet kunne udarbejde den efterspurgte redegørelse, ville være endog særdeles tids- og ressourcekrævende.

omfattet af den eksisterende offentlighedslov uanset hvilken funktion de varetager.”

1. Justitsministeriet er enig i, at ministres særlige rådgivere er offentligt ansatte, der dog er ansat på særlige vilkår.

Der henvises i den forbindelse til bemærkningerne til lovforslagets § 7, hvor det er anført, at ministres særlige rådgivere skal betragtes som embedsmænd med særlige ansættelsesvilkår. De indgår således som en del af ministeriernes embedsværk, og de er i det væsentlige underlagt de samme regler, som gælder for de øvrige embedsmænd. I overensstemmelse hermed skal spørgsmålet om aktindsigt i materiale, som en særlig rådgiver bruger, vurderes efter offentlighedslovens almindelige regler.

Det følger heraf, at såfremt et dokument er indgået til, afsendt eller udarbejdet af den særlige rådgiver som ansat i vedkommende ministerium som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med ministeriets virksomhed, vil der være ret til aktindsigt heri i overensstemmelse med offentlighedslovens almindelige regler.

Dette gælder, uanset om rådgiveren har anvendt f.eks. en e-mailadresse i ministeriet eller en privat e-mailadresse. Det anførte omfatter også tilfælde, hvor et dokument er udarbejdet m.v. til ministeren, herunder af hensyn til dennes funktion som regeringspolitiker.

Hvis den særlige rådgiver har udarbejdet dokumenter i forbindelse med en opgave, der kun er knyttet til ministerens funktion som partipolitiker, vil de pågældende dokumenter – som følge af § 7, stk. 1, og i overensstemmelse med gældende ret – ikke være omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens regler. Dette gælder, uanset om rådgiveren har anvendt f.eks. en e-mailadresse i ministeriet eller en privat e-mailadresse til at sende de pågældende dokumenter. Det skyldes, at sådanne dokumenter ikke af den særlige rådgiver vil have været undergivet administrativ sagsbehandling. Den pågældende opgave vil således ikke vedrøre en ”sag” i ministeriet. Det anførte harmonerer med, at hvis vedkommende minister i sin funktion som partipolitiker selv udarbejder et dokument – f.eks. en e-mail – vil der ikke være aktindsigt heri, fordi dokumentet i det konkrete tilfælde ikke ville vedrøre en aktivitet, som udøves af den offentlige forvaltning, jf. bemærkningerne til lovforslagets § 2.

Det, der er anført ovenfor, er efter Justitsministeriets opfattelse ikke i strid med det, som følger af betænkning nr. 1443/2004 om embeds-

mænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Der kan herved bl.a. peges på, at det i betænkningen er lagt til grund, at særlige rådgivere kan rådgive og yde bistand til ministre, selvom det vedrører en opgave, som kun er knyttet til ministerens funktion som partipolitiker, jf. f.eks. betænkningen, side 196 f. Det kan i øvrigt nævnes, at betænkning nr. 1443/2004 ikke behandler spørgsmålet om adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven i dokumenter, som en særlig rådgiver bruger i forbindelse med en opgave, der kun er knyttet til ministerens funktion som partipolitiker.

2. Det bemærkes i øvrigt – som det også er anført i bemærkningerne til lovforslagets § 7 – at hvis de dokumenter, som en særlig rådgiver bruger til en opgave, der kun er knyttet til ministerens funktion som partipolitiker, tidligere er indgået i administrativ sagsbehandling hos f.eks. det ministerium, som den særlige rådgiver er ansat i, vil de – som en del af vedkommende ministerielle sag – være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler. Tilsvarende vil dokumenter, som en særlig rådgiver udarbejder eller bruger til en opgave, der kun er knyttet til ministerens funktion som partipolitiker, og som efterfølgende er indgået i administrativ sagsbehandling hos f.eks. det ministerium, som den særlige rådgiver er ansat i – som en del af ministeriets sag – være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens regler fra det tidspunkt, hvor de er indgået i en sådan administrativ sagsbehandling.

---

**Spørgsmål nr. 113:** "Hvad er ministerens kommentar til Højesteretsdommer Jens Peter Christensen udtalelser i Orientering i efteråret (her citeret fra Oluf Jørgensens artikel "Spindoktorer for grønt lys" i Politiken den 25. november 2011), om "... at spindoktorer er offentligt ansatte og omfattet af offentlighedsloven, uanset hvilken funktion de varetager"."

Justitsministeriet er enig i, at særlige rådgivere er offentligt ansatte (der dog er ansat på særlige vilkår), og at de er omfattet af offentlighedsloven.

Når Justitsministeriet i lovforslaget anfører, at der efter gældende ret og efter lovforslaget ikke er aktindsigt i dokumenter, som en særlig rådgiver udarbejder som led i udførelsen af f.eks. en opgave om ministerens partis materiale til en kommende valgkamp, er det endvidere ikke, fordi ministeriet er af den opfattelse, at der gælder en speciel undtagelse i offentlighedsloven for særlige rådgivere.

Justitsministeriets opfattelse bygger derimod på, at den generelle betingelse i lovforslaget – som også følger af den gældende offentlighedslov –



om, at der kun er aktindsigt i et dokument, hvis det har været undergivet administrativ sagsbehandling, ikke vil være opfyldt i forhold til en opgave, der kun er knyttet til en ministers funktion som partipolitiker. Arbejdet med f.eks. at udarbejde valgkampsmateriale er således ikke administrativ sagsbehandling i lovforslagets eller den gældende offentlighedslovs forstand.

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål nr. 112 vedrørende lovforslaget.

---

**Spørgsmål nr. 114:** "Hvad er ministerens kommentarer til Oluf Jørgensens forslag (jf. Politiken den 25. januar 2011 s. 4) om "Men man kunne for eksempel bare indskrive en klausul i deres kontrakter om, at de ikke må medvirke til politisk arbejde i den periode, hvor de er fritstillet med løn fra staten"?"

1. Justitsministeriet antager, at der med spørgsmålet henvises til pressejurist og forskningschef på Danmarks Medie- og Journalisthøjskole Oluf Jørgensens udtalelse i artiklen: "*POLITIK: Spindoktorer skal ud af valgkamp*", som blev bragt i Politiken den 25. januar 2010. I artiklen er der bl.a. anført følgende:

"Spindoktorernes ansættelsesvilkår gør, at de ved valgudskrivelse bliver fritstillet med løn et halvt år. Intet forhindrer dem dog i at fortsætte arbejdet for ministeren i den følgende valgkamp, og det giver en ulige kamp for oppositionspartierne, der selv må aflønne deres rådgivere, mener Oluf Jørgensen .

"Det er på den ene side rimeligt, at de får løn et stykke tid efter fratrædelsen, så de ikke med øjeblikkelig varsel kan stå uden indtægter", lyder det fra Oluf Jørgensen .

Han tilføjer dog: "Men man kunne for eksempel bare indskrive en klausul i deres kontrakter om, at de ikke må medvirke til politisk arbejde i den periode, hvor de er fritstillet med løn fra staten". Oluf Jørgensen henviser desuden til, at hver minister ifølge retningslinjerne for spindoktorer - eller særlige rådgivere - må ansætte tre særlige rådgivere, hvilket potentielt kunne give knap 60 statsaflønnede valgkampsmedarbejdere for regeringspartierne, hvis alle nuværende 19 ministre udnyttede reglerne."

2. Der lægges ikke med lovforslaget op til at ændre reglerne eller retningslinjerne for ministres ansættelse af særlige rådgivere eller reglerne for sådanne særlige rådgiveres ansættelsesvilkår.

Justitsministeriet skal i øvrigt bemærke, at Rigsrevisionen i beretning nr. 02/2009 om brugen af særlige rådgivere har anført følgende vedrørende bl.a. spørgsmålet om de særlige rådgiveres adgang til beskæftigelse for

ministerens parti under en valgkamp i den periode på 6 måneder, hvor de fritstilles i forbindelse med udskrivelse af valg, jf. den nævnte beretning side 26 f.:

**”E. Beskæftigelse i fritstillingsperioden for ministerens parti og modregning af lønindtægt**

**Fritstilling i forbindelse med folketingsvalg samt arbejde i fritstillingsperioden**

68. Ifølge standardkontrakten fra 2004 ophører ansættelsen for den særlige rådgiver ved udskrivelse af valg eller ved udnævnelse af ny minister (fritstilling). Den særlige rådgiver kan påtage sig andet arbejde i fritstillingsperioden på 6 måneder, men er pligtig til at underrette ministeriet herom, herunder også om indtægten herfra. Ifølge standardkontrakten ”forbeholder” ministeriet sig ret til at modregne eventuel løn ved beskæftigelse i fritstillingsperioden.

69. Efter folketingsvalget i 2007 blev der bl.a. i Folketinget rejst kritik af, at de særlige rådgivere havde beskæftigelse for ministrenes partier under valgkampen, hvor de i princippet stadig fik løn fra ministeriet.

Statsministeren udtalte bl.a. i forbindelse med samråd H i Det Politisk-Økonomiske Udvalg i maj 2008, at der ingen begrænsninger er i, hvad en særlig rådgiver kan beskæftige sig med i fritstillingsperioden, og der er ”således ikke noget til hinder for, at de særlige rådgivere – ligesom enhver anden borger – kunne udføre frivilligt arbejde for et politisk parti eller en anden organisation”. Ifølge statsministeren var der derfor, ifølge den model, som udvalget (betænkning nr. 1443) anbefalede, mulighed for, at de særlige rådgivere kunne føre valgkamp, mens de modtog fratrædelsesgodtgørelse fra ministerierne. Ingen af de særlige rådgivere havde ifølge statsministeren haft deres daglige gang i ministerierne, mens de deltog i valgkampen.

70. Som nævnt beskæftigede udvalget bag betænkning nr. 1443 sig med spørgsmålet om fritstillede rådgivere, der medvirker til ministerens valgkamp, jf. boks 6.

**BOKS 6. BETÆNKNING NR. 1443 OM BESKÆFTIGELSE UNDER FRITSTILLING SOM FØLGE AF VALGKAMP**

Ifølge udvalget bør de særlige rådgivere opsiges med 6 måneders varsel og fritstilles på dagen, hvor der udskrives valg til Folketinget. For det første af hensyn til, at det almindelige embedsværk i kraft af den særlige rådgivers virke i ministeriet ikke må trækkes ind i politisk prægede funktioner, og for det andet hensynet til, at de særlige rådgivere ikke bør kunne medvirke til deres ministers valgkamp, samtidig med at de oppebærer løn som ansatte i et ministerium.

Udvalget har overvejet den problemstilling, at fritstillede særlige rådgivere, der medvirker til ministerens valgkamp og efter valget genansættes som særlig rådgiver i ministeriet, kan siges de facto at have været i samme situation, som hvis de havde været lønnet af ministeriet i valgkampperioden. Dette vil således kunne udlægges som værende i strid med hensynet til, at særlige rådgivere ikke bør kunne føre valgkamp med løn fra ministeriet.

Udvalget har forståelse for dette synspunkt, men fastholder af særligt 3 grunde anbefalingen af den skitserede model. For det første vil problemstillingen kun være aktuel i det tilfælde, hvor en siddende minister fortsætter efter valget og

ønsker at genansætte den særlige rådgiver. Hvorvidt dette i det enkelte tilfælde bliver aktuelt, vil i sagens natur først være kendt efter valgets afholdelse. For det andet er valgkampperioden i reglen kort, og der vil derfor være tale om en relativt begrænset udgift til løn til de fritstillede særlige rådgivere i valgkampperioden. Endelig er der for det tredje ingen af de alternative modeller, som udvalget har overvejet, der vil kunne løse det nævnte problem tilfredsstillende, samtidig med at det sikres, at det almindelige embedsværk ikke trækkes ind i valgkamperelaterede spørgsmål som følge af den særlige rådgivers virke i ministeriet for ministeren i dennes valgkamp. Udvalget har overvejet den mulighed, at de særlige rådgivere i valgkampperioden kunne gå på orlov uden løn fra ministeriet. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at det hverken ville være rimeligt eller ansættelsesretligt muligt for ministerierne at pålægge medarbejdere at tage orlov uden løn.

71. Som det fremgår af boks 6, har udvalget overvejet forskellige muligheder, herunder bl.a. om der skulle være mulighed for orlov uden løn ved valgkampe, men afviste denne mulighed og andre løsningsmodeller. Statsministerens fortolkning er, efter Rigsrevisionens opfattelse, i overensstemmelse med udvalgets anbefalinger.”

Som det fremgår, fandt Rigsrevisionen, at statsministerens fortolkning af de særlige rådgiveres adgang til at deltage i valgkampen, efter udskrivelse af folketingsvalg, var i overensstemmelse med anbefalingerne fra det udvalg, som havde nuværende højesteretsdommer Jens Peter Christensen som formand, og som afgav betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

---

**Spørgsmål nr. 115:** ”Er det rimeligt, at op imod 60 spindoktorer, (Politiken den 25. januar 2011 s. 4) som aflønnet af staten arbejder for regeringen i en valgkamp?”

Der henvises til besvarelserne af spørgsmål nr. 114 og nr. 112 vedrørende lovforslaget.

Justitsministeriet skal for en god ordens skyld bemærke, at det af den artikel, som ministeriet går ud fra, at der henvises til med spørgsmålet, jf. besvarelsen af spørgsmål nr. 114 vedrørende lovforslaget, fremgår, at ingen af regeringens nuværende 19 ministre har mere end én særlig rådgiver (spindoktor).

---

**Spørgsmål nr. 116:** ”I forlængelse af svarene på L 90 spørgsmål 113-115 vil spørgeren gerne vide om spindoktorers angivelige særlige status blot kan ændres via bemærkninger til § 7 eller om dette i givet fald ikke skulle fremgå af lovtæksten?”

Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 112 vedrørende lovforslaget, følger det af den gældende ordning, at ministres særlige rådgivere

(spindoktorer) skal betragtes som embedsmænd med særlige ansættelsesvilkår, og at spørgsmålet om aktindsigt efter offentlighedsloven (og lovforslaget) i materiale, som en særlig rådgiver bruger, i overensstemmelse hermed skal vurderes efter offentlighedslovens (og lovforslagets) almindelige regler.

Det er ikke Justitsministeriets opfattelse, at den beskrivelse af offentlighedslovens betydning for særlige rådgivere, som fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 7, er udtryk for en ændring i forhold til gældende ret. Der henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 113 vedrørende lovforslaget.

---

**Spørgsmål nr. 117:** "Hvad er ministerens kommentar til Oluf Jørgensens artikel "Spindoktorer får grønt lys" i Politiken den 25. januar 2011?"

1. I debatindlægget den 25. januar 2011 i Politiken "*Offentlighedslov. Spindoktorer får grønt lys*" af pressejurist og forskningschef på Danmarks Medie- og Journalisthøjskole Oluf Jørgensen er det bl.a. anført, at når folketingsvalg udskrives, bliver ministeriernes spindoktorer fritstillet til at føre valgkamp for ministre med fuld lønkomensation fra staten. Det er anført, at denne praksis bygger på den såkaldte spindoktorbetænkning fra 2004, og at betænkningens begrundelse for, at spindoktorer skal fritstilles, bl.a. er hensynet til at sikre fair balance mellem regering og opposition under valgkampen. Det er desuden anført, at hver minister kan have op til tre spindoktorer.

Det er desuden i debatindlægget anført, at en minister har flere roller. Han er øverste chef for ministeriet, medlem af regeringen og partipolitiker. Som øverste chef og regeringsmedlem er ministeren omfattet af offentlighedsloven, men ikke som partipolitiker. Ministeren kan f.eks. udveksle mail med et folketingsmedlem om et politisk initiativ uden at være omfattet af offentlighedsloven, når ministeren modtager og skriver som partipolitiker uden medvirken af embedsmænd. Statens spindoktorer har særlige ansættelsesvilkår, der betyder, at de i dagligdagen på Slotsholmen kan bruge en del af deres arbejdstid til at rådgive ministeren i rollen som partipolitiker. Ifølge betænkningen skal det være en mindre del af arbejdstiden. Almindelige embedsmænd skal bruge hele deres arbejdstid til at løse offentlige opgaver. Det gælder også kommunikationsrådgivere i kommuner og andre offentlige instanser.

Herudover er det i debatindlægget anført, at ministerier ræsonnerer, at når offentlighedsloven ikke gælder for ministeren som partipolitiker, så gælder den heller ikke, når en spindoktor bistår ministeren i denne rolle, men at betænkningen intet indeholder herom, og at formanden for det udvalg, der skrev betænkningen, højesteretsdommer Jens Peter Christensen, i efteråret 2010 har udtalt til P1's "Orientering", at spindoktorer er offentligt ansatte og omfattes af offentlighedsloven, uanset hvilken funktion de varetager. Det er desuden anført, at ministeren ikke er en del af den offentlige forvaltning, når han er partipolitiker, men spindoktoren er statsansat, også når han arbejder med ministerens partipolitiske opgaver. Det taler for, at spindoktorens eksterne skriftlige kommunikation er omfattet af offentlighedsloven. Det er anført, at ministerier i de senere år typisk har afvist aktindsigt i spindoktorens eksterne kommunikation med henvisning til, at de bistår ministeren som partipolitiker, ligesom der er henvist til, at spindoktoren benytter privat e-mail-adresse, og at ministeriet derfor slet ikke har adgang til spindoktorens kommunikation.

Det anføres endvidere i debatindlægget med henvisning til bemærkningerne til lovforslagets § 7, at det her også fremgår at særlige rådgivere kan bruge privat mailadresse, og at der hermed anerkendes en praksis, der gør det umuligt for ministeriet og Folketingets Ombudsmand at kontrollere en spindoktors skriftlige kommunikation.

2. Justitsministeriet skal henvises til besvarelserne af spørgsmål nr. 80, nr. 112, nr. 114 og nr. 115 vedrørende lovforslaget.

---

**Spørgsmål nr. 118:** "Er ministeren enig i, at der ikke i betænkningen om embedsmænds rådgivning og bistand (2004) er noget belæg for, at en særlig rådgiver må benytte sig af en privat mailadresse i forbindelse med arbejdsfunktioner som offentligt ansat."

Spørgsmålet om en særlig rådgivers adgang til at bruge en privat e-mailadresse i forbindelse med varetagelsen af sine opgaver som offentligt ansat er ikke behandlet i betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre.

Det kan i forlængelse heraf nævnes, at spørgsmålet om offentligt ansattes, herunder særlige rådgiveres, brug af en privat e-mailadresse til at modtage eller afsende e-mails af betydning for løsningen af deres opgaver som ansatte, ikke er reguleret i offentlighedsloven, jf. herved også besvarelsen af spørgsmål 112.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at det i første række er de retningslinjer, der gælder i vedkommende forvaltningsmyndighed, som har betydning for, om de ansatte – herunder eventuelle særlige rådgivere – må anvende en privat e-mailadresse til at modtage og afsende e-mails i forbindelse med løsningen af den ansattes opgaver for myndigheden.

For så vidt angår spørgsmålet om aktindsigt bemærkes, at såfremt et dokument er modtaget eller afsendt af en offentlig ansat – herunder en særlig rådgiver – som led i administrativ sagsbehandling i vedkommende forvaltningsmyndighed, vil der være ret til aktindsigt heri i overensstemmelse med lovforslagets (og den gældende offentlighedslovs) almindelige regler. Dette gælder, uanset om den offentligt ansatte har anvendt f.eks. en e-mailadresse i ministeriet eller en privat e-mailadresse.

---

**Spørgsmål nr. 119:** ”Hvad er begrundelsen for, at regeringen med L 90 ønsker at bryde med de principper, som ligger i betænkningen om embedsmænds rådgivning og bistand (2004), og som VK-regeringen, efter at betænkningen var afgivet, ellers erklærede at ville følge?”

Der henvises til besvarelsene af spørgsmål nr. 112, nr. 114 og nr. 116 vedrørende lovforslaget. Det følger bl.a. heraf, at der ikke med lovforslaget lægges op til at fravige det, der følger af betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, som regeringen således fortsat kan tilslutte sig.

---

**Spørgsmål nr. 120:** ”Undtagelserne fra aktindsigt i medfør af § 24 om ministerbetjening og § 29 vedrørende ekstraheringspligten bliver hovedsagelig begrundet med ønsket om at skabe et ”frirum” til politikudvikling for ministre og embedsmænd i ministerierne, men hvordan skal embedsmænd i de heldigvis sjældne tilfælde det sker kunne forhindre misbrug af deres arbejde og dokumentere viderebringelse af eventuel falske oplysninger til offentligheden, når materiale i forbindelse med ministerbetjening er delvis mørkelagt?”

Hverken lovforslagets § 24 om ministerbetjening eller § 29 om interne faglige vurderinger begrænser offentligt ansattes mulighed for at videregive oplysninger om ulovlig forvaltning mv.

Offentlig ansatte vil således i samme omfang som efter gældende ret kunne videregive oplysninger om ulovlig forvaltning mv. Om offentligt ansattes adgang til at videregive sådanne oplysninger kan der henvises til vejledningen om ”God adfærd i det offentlige” udgivet i juni 2007 af

Personalestyrelsen, KL og Danske Regioner, hvor der på side 37 f., er anført følgende:

”En offentligt ansat har ret til frit at videregive ikke-fortrolige oplysninger til pressen og andre eksterne parter (for eksempel tilsynsmyndigheder eller Folketingets Ombudsmand) i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller andre kritisable forhold i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler. Hvis der er tale om fortrolige oplysninger, vil disse kunne videregives i tilfælde, hvor den ansatte handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv. Den ansatte vil endvidere kunne udtale sig til pressen mv. om forhold vedrørende ulovlig forvaltning mv. i en form, der har karakter af en meningstilkendegivelse, hvis udtalelserne ligger inden for grænserne af vedkommendes ytringsfrihed.

En retmæssig videregivelse af oplysninger – hvad enten dette sker internt eller eksternt – kan ikke danne grundlag for negative ledelsesreaktioner.”

---

**Spørgsmål nr. 121:** ”Hvad er forskellen mellem ”ministerbetjening” (jf. § 24) og ”ministerrådgivning” (jf. § 29).”

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

Efter lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., omfatter retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3 (om visse dokumenter undtaget fra aktindsigt), uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Det gælder dog i medfør af lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt., ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for bl.a. ministerrådgivning.

2. Som anført i bemærkningerne til lovforslagets § 24 er det afgørende for, om udvekslingen af et dokument sker som led i ministerbetjening i bestemmelsens forstand, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Dette svarer til det kriterium, som en enig Offentlighedskommission har anbefalet, jf. betænkning nr.

1510/2009, side 600 og side 978. Såfremt den pågældende sag er omfattet af anvendelsesområdet for § 24, er det er uden betydning, om dokumentet skal tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning, jf. betænkningens side 637. Det afgørende er ministerens behov eller forventede behov for rådgivning og bistand på det tidspunkt, hvor dokumentet udveksles.

Det er i bemærkningerne anført, at det dog uden videre vil 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 politisk karakter må forventes, at ministeren får brug herfor. Det er anført, at bestemmelsen om ministerbetjening skal fortolkes og anvendes restriktivt, og at 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 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.

Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen, kan bl.a. nævnes 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 folketingssspørgsmål samt embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger. Yderligere eksempler på bestemmelsens anvendelsesområde findes i pkt. 4.14.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvor det i øvrigt bemærkes, at det forhold, at pressen udviser en interesse for en bestemt sag, ikke indebærer, at det uden videre kan lægges til grund, at



de (interne) dokumenter og oplysninger, der i den forbindelse udveksles mellem forskellige myndigheder, vil være omfattet af § 24, stk. 1, idet det også i sådanne tilfælde vil være afgørende, om ministeren i forhold til det foreliggende spørgsmål (som pressen viser interesse for) i øvrigt har eller må forventes at få brug for embedsværkets rådgivning og bistand.

3. Som anført i bemærkningerne til lovforslagets § 29 er det afgørende for, om et dokument er udarbejdet til brug for ministerrådgivning i bestemmelsens forstand, om dokumentet er udarbejdet med henblik på at skulle tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning.

I modsætning til "ministerbetjeningsdokumenter" omfattet af lovforslagets § 24, stk. 1, skal et "ministerrådgivningsdokument" for at være omfattet af lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt., være udarbejdet med henblik på at blive forelagt for en eller flere ministre. Det vil sige, at dokumenter, der på den ene side tjener som grundlag for den direkte ministerrådgivning, men som på den anden side ikke er udarbejdet med dette formål for øje, ikke vil være omfattet af bestemmelsen i lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt., jf. betænkningens side 637.

Bestemmelsen i § 29, stk. 1, 2. pkt., vil bl.a. omfatte dokumenter, der udarbejdes til Regeringens Koordinationsudvalg eller Regeringens Økonomiudvalg.

I tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen i § 29, stk. 1, 2. pkt., finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om hensynet til den inderste politiske beslutningsproces eller den inderste regeringsproces taler for, at der i forhold til dokumentet opretholdes den fulde fortrolighed.

---

**Spørgsmål nr. 122:** "Vil ministeren præcisere indholdet i formuleringerne i § 27, nr. 2 "... eller anden tilsvarende politisk proces.""

Efter lovforslagets § 27, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Som anført i bemærkningerne til lovforslagets § 27, sigtes der med udtrykket "anden tilsvarende politisk proces" til andre sager om politiske forhandlinger end sager om lovgivning. Det er desuden anført, at det pågældende udtryk omfatter sager, der kan vise sig at ende med et lovgiv-

ningsinitiativ, 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. Det fremgår af bemærkningerne, at forudsætningen for, at denne del af bestemmelsen i § 27, nr. 2, finder anvendelse – i lighed med anvendelsen af bestemmelsens led om ”sager om lovgivning” – er, 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.

Det skal – som det ligeledes fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 27 – understreges, at bestemmelsen i § 27, nr. 2, ikke finder anvendelse i forbindelse med ministres drøftelser med folketingsmedlemmer af forhold, der kan betegnes som ”egentlige administrative anliggender”. Her ved sigtes til anliggender, der ikke som sådan vedrører spørgsmålet om forberedelsen eller den videre udvikling af politiske initiativer eller lignende. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor en minister afholder et møde med folketingsmedlemmer med henblik på at orientere de pågældende om en forvaltningsafgørelse, der er eller vil blive truffet af ministeren på baggrund af den gældende lovgivning.

---

**Spørgsmål nr. 123:** ”Hvad er ministerens kommentar til udtalelserne i høringsvaret fra DJØF om at forfatningsretlige dokumenter bør friholdes de begrænsninger i aktindsigten der nævnes i § 24?”

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

---

**Spørgsmål nr. 124:** ”Ministeren bedes forklare baggrunden for § 29, stk. 2, set i lyset af, at det er i debatten sagt, at § 24 kun omfatter politisk rådgivning, og § 29, 2. led er adgang til at få faglige vurderinger fra dokumenter, der ellers er omfattet af § 24, stk. 1, undtaget. Er § 29, 2. led en udvidelse af det område, der kan undtages fra aktindsigt efter § 24, stk. 1?”

Justitsministeriet går ud fra, at der med spørgsmålet sigtes til forholdet mellem på den ene side lovforslagets § 24, stk. 1, hvorefter retten til aktindsigt i visse sager 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, og på den anden side lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt., hvorefter ekstraheringspligten for så vidt angår interne faglige vurderin-

ger i endelig form i visse dokumenter undtaget fra retten til aktindsigt, jf. § 29, stk. 1, 1. pkt., ikke omfatter oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for minister-rådgivning.

Der henvises på denne baggrund til besvarelsen af spørgsmål nr. 121 vedrørende lovforslaget.

---

**Spørgsmål nr. 125:** "Er den manglende ret til aktindsigt i medfør af § 31 og 32 endelig, eller er der mulighed for at vedkommende minister på samme måde som det var tilfældet i den eksisterende lov (jf. § 3, stk. 2) på sigt kan fastsætte regler om, "... at der efter et vist åremål skal være ret til at blive bekendt med nærmere angivne dokumenter ..."

Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 88 vedrørende lovforslaget, ses den gældende offentlighedslovs § 3, stk. 2, hvorefter undtagelsesbestemmelser fra offentlighedsloven kan gøres tidsbegrænsede, ikke at have været anvendt i praksis og bl.a. på denne baggrund har Justitsministeriet – i lighed med, hvad der fulgte af Offentlighedskommissionens lovudkast i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven – ikke foreslået bestemmelsen videreført med lovforslaget.

Når det gælder lovforslagets § 31 og § 32 bemærkes, at disse bestemmelser hver især kun kan bruges til at afslå aktindsigt i nærmere bestemte oplysninger, hvis betingelserne i bestemmelserne er opfyldt på det tidspunkt, hvor afgørelsen om aktindsigt skal træffes.

Heri ligger, at hvis de hensyn, som de to bestemmelser gør det muligt at beskytte, ikke gør sig gældende på det tidspunkt, hvor der skal træffes afgørelse, vil bestemmelserne ikke kunne bruges. Dette gælder, selvom der tidligere er meddelt afslag på aktindsigt i de pågældende oplysninger med henvisning til § 31 eller § 32.

---

**Spørgsmål nr. 126:** "Vil ministeren overveje at styrke ombudsmandsinstitutionen ressourcemæssigt, således at man langt hurtigere kan behandle klager over manglende aktindsigt?"

Som anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 68 vedrørende lovforslaget bør initiativer med hensyn til at tilføre Folketingets Ombudsmand yderligere ressourcer efter Justitsministeriets opfattelse udgå fra Folketinget og ikke regeringen.

**Spørgsmål nr. 127:** "Ministeren bedes oversende sit talepapir fra Retsudvalgets høring den 26. januar 2011."

Der er ikke udarbejdet et talepapir til justitsministeren til brug ved Retsudvalgets høring den 26. januar 2011 vedrørende forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90).

---

**Spørgsmål nr. 128:** "Under henvisning til professor i statskundskab Tim Knudsens oplæg under udvalgets høring om L 90 er det da korrekt, at der foreligger udtalelser fra departementschefer om, at det er vanskeligt at adskille det faglige og det politiske i sager der behandles og hvordan harmonerer det med lovforslaget klare adskillelse af de to elementer, herunder i f.eks. lovforslagets § 29, der tale om faglige vurderinger?"

Justitsministeriet er ikke bekendt med, hvilke udtalelser fra departementschefer som Tim Knudsen sigter til.

Justitsministeriet skal imidlertid bemærke, at der vil kunne forekomme tilfælde, hvor f.eks. et internt dokument oprettet af en forvaltningsmyndighed indeholder en klar adskillelse mellem faglige vurderinger og politisk-strategiske overvejelser, ligesom der vil kunne forekomme tilfælde, hvor det er vanskeligt at adskille faglige vurderinger fra politisk-strategiske overvejelser. Dette er også forudsat i bemærkningerne til lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt. (om ekstrahering visse interne faglige vurderinger i endelig form), hvor bl.a. følgende er anført:

"Omfattet af udtrykket »faglige vurderinger« vil [...] være de »rene« faglige vurderinger, f.eks. vurderinger af lægefaglig, økonomisk eller juridisk karakter. De pågældende vurderinger vil med andre ord vedrøre sagens umiddelbare indhold. Derimod vil interne politiske og strategiske vurderinger samt vurderinger af, hvilken løsning der anbefales på grundlag af en faglig vurdering, falde uden for udtrykket.

[...]

Det vil i et vist omfang være vanskeligt at undgå, at interne faglige vurderinger i f.eks. et internt dokument er integreret med politisk præget rådgivning. I det omfang dette er tilfældet, vil der ikke skulle foretages ekstrahering af de faglige vurderinger efter stk. 1, 1. pkt. Der vil heller ikke skulle foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger, i det omfang disse vil afspejle de politisk-strategiske overvejelser, som den pågældende forvaltningsmyndighed har foretaget i løbet af sagens behandling."

Der kan i den forbindelse også henvises til Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 629 f.

**Spørgsmål nr. 129:** "I lyset af bl.a. høringen om L 90, hvordan ser ministeren så fremover på muligheden for embedsmænds deltagelse i høringer over lovforslag af teknisk vanskelig karakter?"

Hvis Folketingets Retsudvalg ønsker, at embedsmænd fra Justitsministeriet holder oplæg og deltager i debatten ved offentlige høringer om f.eks. lovforslag, rejser det en problemstilling, som er knyttet til det grundlæggende krav om, at ministeriernes embedsmænd overfor omverdenen – herunder Folketinget – fremstår som partipolitiske neutrale. Dette krav skal navnlig bidrage til, at forskellige regeringer og ministre kan have tillid til, at de kan lade sig rådgive af det samme embedsværk.

Jeg har tidligere haft lejlighed til at redegøre for min principielle holdning til den nævnte problemstilling i et brev af 27. april 2010 til Retsudvalget vedrørende en høring om Scandinavian Star.

Som omtalt i brevet er det min principielle holdning, at hvis Retsudvalget ønsker oplysninger eller vurderinger fra Justitsministeriet, må dette som det helt klare udgangspunkt ske gennem mig som ansvarlig minister i form af spørgsmål fra Folketinget, som jeg herefter besvarer med bistand fra embedsværket. Et alternativ til formelle spørgsmål fra Folketinget er den mere uformelle form, som en teknisk gennemgang i Justitsministeriet af navnlig lovforslag giver mulighed for.

Der er ikke generelt noget til hinder for, at embedsmænd fra Justitsministeriet eller myndigheder under ministeriet efter en konkret vurdering deltager i f.eks. høringer med henblik på at bidrage med faktuelle oplysninger.

Som jeg har nævnt i det omtalte brev til Retsudvalget, vil Justitsministeriet imidlertid i almindelighed være meget tilbageholdende med at deltage med embedsmænd i forhold til spørgsmål, som er eller må forventes at blive genstand for politiske drøftelser. Dette hænger sammen med, at der i sådanne tilfælde i almindelighed vil være en nærliggende risiko for, at de pågældende embedsmænd bliver trukket ind i en politisk diskussion og identificeret med regeringens politiske vurderinger.

Den omstændighed, at jeg i forbindelse med den offentlige høring den 26. januar 2011 vedrørende forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), var ledsaget af en embedsmand, der – efter at jeg havde givet udtryk for nogle generelle synspunkter om lovforslaget – holdt et oplæg

om lovforslagets § 29 samt (også efter at jeg havde forladt høringen) besvarede en række spørgsmål vedrørende den nærmere forståelse af dele af lovforslaget, ændrer ikke ved min principielle holdning til den omtalte problemstilling.

---

**Spørgsmål nr. 130:** "Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 7. februar 2011 fra Netværket Åbenhedstinget, jf. L 90 - bilag 17."

1. Netværket Åbenhedstinget har sendt et notat af 7. februar 2011 til Folketingets Retsudvalg. Notatet skal ses i sammenhæng med Åbenhedstingets notat af 10. december 2010, som også blev sendt til Folketingets Retsudvalg, og som Justitsministeriet den 24. januar 2011 kommenterede i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) (L 90).

Notatet af 7. februar 2011 (herefter omtalt som notatet) indeholder dels en række spørgsmål i forhold til forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) (L 90), dels enkelte spørgsmål vedrørende forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen) (L 91).

I det følgende gennemgås under pkt. 2-16 de spørgsmål i notatet, der vedrører forslaget til en ny offentlighedslov (herefter lovforslaget). Under pkt. 17 gennemgås spørgsmålene vedrørende forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven. I tilknytning til gennemgangen anføres Justitsministeriets kommentarer til de enkelte spørgsmål.

**2.1.** Det er i notatet vedrørende lovforslagets § 2 om offentlighedslovens anvendelsesområde anført, at Europarådets aktindsigtskonvention fastsætter, at Folketinget og domstolene for så vidt angår udførelsen af administrative funktioner er omfattet af konventionens regler om aktindsigt, men at den nævnte konvention ikke indgik som grundlag for Offentlighedskommissionens drøftelse af offentlighedslovens anvendelsesområde. Det anføres, at offentligheden har en interesse i visse oplysninger om administrative funktioner, f.eks. rejseudgifter for folketingsudvalg eller Tinglysningens it-system.

Det anføres endvidere, at der er flere muligheder for i forbindelse med ratifikationen af aktindsigtskonventionen at undgå et forbehold i forhold til Folketingets og domstolenes administrative funktioner. En mulighed er bl.a., at Retsudvalget stiller ændringsforslag til lovforslaget, der tilfø-

jer som § 2, stk. 2: "Loven finder desuden anvendelsen på administrative funktioner ved Folketinget og domstolene". Herudover anføres det, at en anden mulighed er, at Retsudvalget tilkendegiver, at dette problem må klares ved særskilt lovgivning. Ret til aktindsigt i administrative funktioner ved domstolene kan således sikres ved en ny bestemmelse i retsplejeloven, der ikke nødvendigvis skal indføres ved den aktuelle behandling af L 91, men kan vente til næste folketingssamling. Ret til aktindsigt i administrative funktioner ved Folketinget må kunne sikres ved en passende bestemmelse herom i Folketingets Forretningsorden kap. 17 eller ved regler fastsat af Folketingets Præsidium.

**2.2.** Justitsministeriet skal vedrørende spørgsmålet om at udvide offentlighedslovens anvendelsesområde til også at omfatte Folketingets og domstolenes udførelse af administrative funktioner, herunder spørgsmålet om at tage de nødvendige forbehold i forhold til Europarådets aktindsigtskonvention, henvise til pkt. 2.2 i Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

**3.1.** Det er i notatet vedrørende lovforslagets § 4 om visse offentligt ejede selskaber bl.a. anført, at såfremt Retsudvalget ønsker, at loven som udgangspunkt skal omfatte selskaber, hvor det offentlige kan have fuld kontrol, kan det ske ved et ændringsforslag, hvor "mere end 50 %" erstatter "mere end 75 %".

Det er desuden anført, at det ifølge bemærkningerne til lovforslagets § 4, stk. 2, i almindelighed skal være en forudsætning for undtagelse for offentlighedsloven, at selskaberne udøver virksomhed, der i altovervejende grad er konkurrenceudsat og ikke udfører opgaver, der har karakter af traditionel forvaltningsvirksomhed. Det anføres, at det på denne baggrund er overraskende, at Justitsministeriet i bemærkningerne på forhånd undtager Finansiell Stabilitet A/S og ikke udelukker undtagelser for andre monopollignende selskaber f.eks. havneselskaber, der har stor betydning for borgere og virksomheder. I forlængelse heraf anføres det, at undtagelser kan udhule formålet med den nye bestemmelse i lovforslagets § 4, stk. 1, og at der er grund til, at Folketingets Retsudvalg præcisere, at det ikke må ske og nøje følger anvendelsen af ministerbemyndigelsen i lovforslagets § 4, stk. 2.

**3.2.** Justitsministeriet skal for så vidt angår spørgsmålet om at ændre grænsen for, hvilken procentgrad af offentlig ejerandel der skal indebære, at et selskab omfattes af offentlighedsloven, henvise til pkt. 4.2 i besva-

relsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget. Justitsministeriet skal i forhold til Finansielt Stabilitet A/S henvise til samme sted.

**4.1.** I notatet er det vedrørende lovforslagets § 5, stk. 2 – hvorefter der kan fastsættes regler om, at nærmere angivne selskaber mv., der har fået beføjelse til at træffe afgørelser på det offentlige vegne, skal være undtaget fra offentlighedsloven – anført, at Justitsministeriet ikke har givet nogen nærmere begrundelse for den nævnte bestemmelse. Det anføres endvidere, at undtagelser vil betyde, at den demokratiske kontrol og retssikkerheden bliver klart svækket ved udlicitering af afgørelsessager, og Åbenhedstinget anbefaler, at Retsudvalget undgår sådanne svækkelser med et ændringsforslag, der fjerner stk. 2.

**4.2.** Justitsministeriet skal om dette spørgsmål henvise til pkt. 5.2.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

**5.1.** Det er i notatet vedrørende lovforslagets § 6 bl.a. anført, at lovforslaget lægger vægt på offentlighed om det faktiske grundlag for myndigheders beslutninger, og at dette væsentlige hensyn kan blive undergravet i praksis, hvis myndigheder ikke stiller krav om, at private konsulentfirmaer m.v., der udfører undersøgelser, skal aflevere datagrundlaget i forbindelse med aflevering af en rapport. Åbenhedstinget anbefaler derfor, at Retsudvalget ved et ændringsforslag til § 6 får præciseret, at myndigheders pligt til at sikre oplysninger omfatter datagrundlag ved undersøgelser, evalueringer m.v., der er overladt til private virksomheder.

**5.2.** Justitsministeriet skal herom henvise til pkt. 7.1 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget, og skal på ny bemærke, at den foreslåede ændring af lovforslagets § 6 ikke vil have karakter af en præcisering, men derimod en indholdsmæssig ændring af bestemmelsen.

**6.1.** I notatet er det vedrørende lovforslagets § 7 anført, at Justitsministeriet i pkt. 7.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget fastholder, at dokumenter, som en særlig rådgiver modtager, udarbejder eller afsender i tilknytning til ministerens funktion som partipolitiker, ikke er omfattet af offentlighedsloven, men at ministeriet ikke kommenterer, at højesteretsdommer Jens Peter Christensen, der var formand for udvalget, der i 2004 afgav betænkning nr. 1443/2004 om særlige rådgivere m.v., har udtalt, at særlige rådgivere som offentligt ansatte, er omfattet af offentlighedsloven uanset funktionen.



Det anføres, at Offentlighedskommissionens betænkning intet indeholder om undtagelser for særlige rådgivere, og at det i lovforslagets bemærkninger er anført, at særlige rådgivere ikke er omfattet af offentlighedsloven i rollen som rådgivere for ministeren som partipolitiker. Bemærkningerne forudsætter, at særlige rådgivere kan benytte private e-mail-adresser.

Endvidere anføres det, at ”mange spørgsmål trænger sig på i forbindelse med særlige rådgivere i ministerierne: Hvor mange skal den enkelte minister have mulighed for at ansætte? Skal særlige rådgivere fritstilles i valgkampen med mulighed for heltidsstøtte til ministeren eller skal rådgiverne under valgkamp udelukkende udføre ordinært internt kommunikationsarbejde i ministeriet? Skal væsentlige dele af de særlige rådgiveres funktioner være uden for offentlighedsloven? Skal særlige rådgivere have ret til at bruge privat e-mailadresse som umuliggør kontrol fra ministeriet? Skal særlige rådgivere kunne kommunikere anonymt til offentligheden?”

Herudover anføres det, at Folketinget ikke hidtil har taget stilling til vilkårene for særlige rådgivere, og at bemærkningerne til lovforslagets § 7 giver ikke Folketinget et solidt grundlag for denne stillingtagen. Det anføres, at disse vigtige spørgsmål bør afklares ved særlig lovgivning, og Åbenhedstinget anbefaler, at Retsudvalget ved et ændringsforslag til § 7 markerer, at Folketinget ikke ved vedtagelsen af offentlighedsloven tager stilling til særordninger for særlige rådgivere.

**6.2.1.** Særlige rådgivere er embedsmænd med særlige ansættelsesvilkår, og de indgår således som en del af ministeriernes embedsværk, og er i det væsentlige underlagt de samme regler, som gælder for de øvrige embedsmænd, jf. betænkning 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, side 182.

Særlige rådgivere er imidlertid ikke på samme måde som det almindelige embedsværk undergivet princippet om partipolitisk neutralitet. Dette indebærer bl.a., at særlige rådgivere kan varetage specielle opgaver, herunder i forhold til ministerens parti og politiske bagland, der bl.a. ud fra princippet om partipolitisk neutralitet kan falde uden for rammerne for, hvad det almindelige embedsværk kan yde bistand til, jf. betænkning 1443/2004, side 177 f. og 192 ff.

I den forbindelse antages det, at der i relation til ministerens partiarbejde generelt bør gælde vide grænser for de særlige rådgiveres rådgivning og bistand. Det antages dog samtidig, at de særlige rådgivers hovedopgaver bør være knyttet til ministeren i funktionen som minister (og ikke i funktionen som f.eks. partipolitiker), jf. den nævnte betænkning side 196 f.

Særlige rådgivere er som nævnt embedsmænd med særlige ansættelsesvilkår, der indgår som en del af ministeriernes embedsværk, og de er – som det også fremgår af pkt. 7.2 i Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget – således omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt.

Når Justitsministeriet i bemærkningerne til lovforslagets § 7 anfører, at der efter gældende ret og efter lovforslaget ikke er aktindsigt i dokumenter, som en særlig rådgiver udarbejder som led i udførelsen af f.eks. en opgave om ministerens partis materiale til en kommende valgkamp, er det således ikke, fordi ministeriet er af den opfattelse, at særlige rådgivere ikke er omfattet af offentlighedsloven.

Justitsministeriets opfattelse bygger derimod på, at den generelle betingelse i lovforslaget – som også følger af den gældende offentlighedslov – om, at der kun er aktindsigt i et dokument, hvis det har været undergivet administrativ sagsbehandling, ikke vil være opfyldt i forhold til en opgave, der kun er knyttet til en ministers funktion som partipolitiker. Arbejdet med f.eks. at udarbejde valgkampsmateriale er således ikke administrativ sagsbehandling i lovforslagets eller den gældende offentlighedslovs forstand. Som nævnt bør de særlige rådgivers hovedopgaver være knyttet til ministeren i funktionen som minister, og der vil således ikke være tale om, at væsentlige dele af de særlige rådgiveres funktioner falder uden for offentlighedsloven.

Justitsministeriet er ikke bekendt med, at denne retsopfattelse skulle være i strid med det, som højesteretsdommer Jens Peter Christensen skulle have udtalt.

**6.2.2.** For så vidt angår spørgsmålet om offentligt ansattes, herunder særlige rådgiveres, brug af en privat e-mailadresse til at modtage eller afsende e-mails af betydning for løsningen af deres opgaver som ansatte, bemærkes, at dette spørgsmål ikke er reguleret i offentlighedsloven, jf. herudover også besvarelsen af spørgsmål 112 vedrørende lovforslaget.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at det i første række er de retningslinjer, der gælder i vedkommende forvaltningsmyndighed, som har betydning for, om de ansatte – herunder eventuelle særlige rådgivere – må anvende en privat e-mailadresse til at modtage og afsende e-mails i forbindelse med løsningen af den ansattes opgaver for myndigheden.

Med hensyn til spørgsmålet om aktindsigt bemærkes, at såfremt et dokument er modtaget eller afsendt af en offentlig ansat – herunder en særlig rådgiver – som led i administrativ sagsbehandling i vedkommende forvaltningsmyndighed, vil der være ret til aktindsigt heri i overensstemmelse med lovforslagets (og den gældende offentlighedslovs) almindelige regler. Dette gælder, uanset om den offentligt ansatte har anvendt f.eks. en e-mailadresse i ministeriet eller en privat e-mailadresse.

**6.2.3.** I forhold til spørgsmålet om, hvilke ansættelsesretlige vilkår mv. der skal gælde for særlige rådgivere, bemærkes, at offentlighedsloven ikke berører dette spørgsmål, og der lægges ikke med lovforslaget op til at ændre retningslinjerne for ministres ansættelse af særlige rådgivere eller reglerne for sådanne særlige rådgiveres ansættelsesvilkår, som følger af betænkning nr. 1443/2004, som regeringen således fortsat kan tilslutte sig.

Justitsministeriet skal i øvrigt bemærke, at Rigsrevisionen i beretning nr. 02/2009 om brugen af særlige rådgivere har givet udtryk for, at regeringen følger anbefalingerne i betænkning nr. 1443/2004, herunder bl.a. i forhold til spørgsmålet om de særlige rådgiveres adgang til beskæftigelse for ministerens parti under en valgkamp i den periode på 6 måneder, hvor de fritstilles i forbindelse med udskrivelse af valg, jf. også besvarelsen af spørgsmål nr. 114 vedrørende lovforslaget.

**7.1.** Det er i notatet vedrørende lovforslagets § 11, stk. 1, om dataudtræk bl.a. anført, at Offentlighedskommissionens forslag giver ret til dataudtræk, hvis udtrækket kan gennemføres ved "enkle kommandoer", mens lovforslaget ændrer kriteriet til "få og enkle kommandoer", og at denne ændring indebærer en indsnævring af retten til at få foretaget dataudtræk. Åbenhedstinget anbefaler derfor, at Retsudvalget med et ændringsforslag sikrer, at ordene "få og" udgår af lovforslagets § 11, stk. 1.

**7.2.** Justitsministeriet skal vedrørende det anførte henviser til pkt. 8.2.1 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget, hvoraf det bl.a. fremgår, at det er ministeriets opfattelse, at formuleringen "få og enkle"

giver et mere retvisende billede af den retstilstand, som en enig Offentlighedskommission (og Justitsministeriet) lægger op til, og at den derfor efter ministeriets opfattelse af lovtekniske grunde er at foretrække.

**8.1.** Det er i notatet vedrørende lovforslagets § 14 om meroffentlighedsprincippet anført, at Offentlighedskommissionen ikke tager udtrykkelig stilling til spørgsmålet om, der som udgangspunkt skal gives aktindsigt i høringssvar vedrørende offentliggjorte lovudkast, når de er modtaget af ministeriet, men at kommissionen forudsætter, at interne endelige faglige vurderinger, der indgår i en lovgivningssag, som udgangspunkt udleveres efter § 14 fra det tidspunkt, lovudkastet sendes i ekstern høring. Det anføres, at det på denne baggrund vil være paradoksalt, hvis høringssvar i form af eksterne, endelige faglige vurderinger, ikke skal være tilgængelige fra det tidspunkt, de modtages. Offentlighed om høringssvar fra dette tidspunkt har betydning både for folketingsmedlemmer, der ønsker at forberede sig, og for offentligheden, og Åbenhedstinget anbefaler, at Retsudvalget med et ændringsforslag til § 14 markerer, at ministerier og styrelser i almindelighed må give aktindsigt i høringssvar, der er modtaget til et offentliggjort lovudkast.

**8.2.** Justitsministeriet skal i den forbindelse henvise til pkt. 10.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

**9.1.** I notatet er det vedrørende lovforslagets § 15, stk. 1, om journalisering anført, at forslaget er ændret væsentligt i forhold til kommissionens lovudkast, hvorefter journaliseringspligten omfatter ”dokumenter, der er indgået til eller oprettet”, mens journaliseringspligten efter lovforslaget omfatter ”dokumenter, der er modtaget eller afsendt” samt ”interne dokumenter, der foreligger i endelig form”.

Det anføres, at den nævnte ændring i forhold til kommissionens lovudkast ledsages af tre væsentlige ændringer i pkt. 4.7.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger samt bemærkningerne til lovforslagets § 15, stk. 1. Der peges således for det første på, at det er Offentlighedskommissionens opfattelse, at et internt dokument er endeligt og skal journaliseres, når det har været tillagt faktisk betydning eller er godkendt af den øverst ansvarlige på forvaltningsområdet, mens tidspunktet for journaliseringen ifølge bemærkningerne til lovforslagets § 15 vil bero på opfattelsen hos myndigheden.

For det andet anføres det, at journaliseringspligtige dokumenter ifølge Offentlighedskommissionen (jf. betænkningens side 879 – 880) senest skal journaliseres i forbindelse med behandling af en anmodning om aktindsigt, men at denne betingelse ikke er nævnt i Justitsministeriets bemærkninger, og dermed er der ikke et krav om, at aktlisten skal opdateres senest ved behandling af anmodninger om aktindsigt.

For det tredje anføres det, at der efter lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 4.7.2.5 aldrig vil være pligt til at journalisere et udkast (til et internt dokument) uanset dokumentets betydning, hvilket står i modsætning til Offentlighedskommissionens forslag.

Det anføres i øvrigt, at lovforslagets § 15, stk. 1, ud fra både offentlighedens og administrative synsvinkler vil føre til større uklarhed og usikkerhed om journaliseringen af interne dokumenter, der med ministerbetjeningsreglen i § 24 dækker et bredt område i den centrale statsforvaltning. Åbenhedstinget anbefaler, at Retsudvalget følger en enig Offentlighedskommissions forslag til, hvilke dokumenter der skal være omfattet af journaliseringspligten, og at man følger kommissionens betænkning på de tre væsentlige punkter, der er nævnt ovenfor.

**9.2.** Som det fremgår af pkt. 11.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget – hvortil der i øvrigt henvises – er det Justitsministeriets opfattelse, at såvel lovtekniske som ressourcemæssige grunde taler for den afgrænsning af den nye journaliseringspligt (interne dokumenter i endelig form), som er foreslået med lovforslagets § 15. Den foreslåede afgrænsning afspejler således efter ministeriets opfattelse på en klarere måde den grundlæggende ordning, som Offentlighedskommissionen reelt lægger op til, og vil i højere grad end kommissionens journaliseringsbestemmelse afklare retstilstanden i forhold til, hvilke dokumenter der skal journaliseres. Den ordning, som Justitsministeriet lægger op til vil således indebære, at der – som efter gældende ret – ikke vil være pligt til at journalisere udkast til interne dokumenter.

Når det gælder spørgsmålet om, hvornår et internt dokument foreligger i endelig form, er det i bemærkningerne til § 15 anført, at det i sagens natur i første række vil bero på opfattelsen hos den myndighed, som udarbejder et internt dokument, om dokumentet foreligger i endelig form. Det er imidlertid anført, at det dog formentligt i almindelighed vil være udtryk for, at det pågældende dokument foreligger i endelig form, hvis det har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af den

pågældende sag. Det anførte vedrører i øvrigt ikke spørgsmålet om, på hvilket nærmere tidspunkt et internt dokument skal journaliseres, og om dette spørgsmål er det i bemærkningerne til lovforslagets § 15, stk. 2 – i lighed med det, som Offentlighedskommissionen antog, jf. betænkningens side 879 f. – anført, at der ikke er fastsat en frist for, hvornår interne dokumenter i endelig form skal journaliseres.

Justitsministeriet kan tiltræde, at de dokumenter – i en sag, der er undergivet aktindsigt – som er omfattet af en anmodning om aktindsigt, bør være journaliseret på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse i forhold til den pågældende aktindsigtsanmodning.

**10.1.** Det er i notatet vedrørende lovforslagets § 22 anført, at Åbenhedstinget anbefaler, at Retsudvalget stiller ændringsforslag, der følger forslagene fra Offentlighedskommissionens mindretal (ændring af lovforslagets § 22, således at alene ministerkalendere undtages fra retten til aktindsigt, og en lovfæstelse af den politiske aftale om en åbenhedsordning for ministre).

**10.2.** Justitsministeriet skal om disse spørgsmål henvise til pkt. 13.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

**11.1.** I notatet er det vedrørende lovforslagets § 24 om ministerbetjening bl.a. anført, at bestemmelsen skal vurderes i sammenhæng med reglerne om aktindsigt i dels oplysninger om sagens faktiske grundlag (lovforslagets § 28), dels faglige vurderinger i endelig form (lovforslagets § 29).

Det anføres i den forbindelse, at Justitsministeriets besvarelser af en række retsudvalgsspørgsmål vedrørende lovforslaget indsnævrer anvendelsen af § 28 og § 29 og skaber alvorlig tvivl om, hvorvidt lovforslaget kan sikre aktindsigt i magtudøvelsen og det faktiske og faglige grundlag, den er baseret på. Det anføres, at det er skadeligt for den demokratiske kontrol og debat, hvis § 24 kombineret med Justitsministeriets stærkt indsnævrende opfattelse af § 28 og § 29 betyder lukkethed om oplysninger, der er vitale som grundlag for den offentlige debat og Folketingets stillingtagen til væsentlige samfundsspørgsmål. Endvidere anføres det, at lovforslagets § 24 – på baggrund af Justitsministeriets svar – må revurderes.

Herudover anføres det, at der i høringssvar og i den offentlige debat er rejst omfattende kritik af begrebet ministerbetjening. I princippet foregår

al sagsbehandling i ministerier på ministerens vegne og er for så vidt ministerbetjening. Lovforslaget § 24, stk. 1, omfatter ”kun” politiske sager, men denne afgrænsning er uklar bortset fra, at de sagstyper, der er nævnt i § 24, stk. 2, ikke er omfattet. Desuden er det ifølge Åbenhedstinget uklart, hvilke dokumenter der kan undtages ud fra kriteriet om ”udveksling i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for rådgivning.”

Det anføres, at Justitsministeriets svar på Retsudvalgets mange spørgsmål vedrørende begrebet ministerbetjening ikke har givet større klarhed om begrebets praktiske betydning. Det er et diffust begreb, som vil være vanskeligt at afgrænse både for ministerier og styrelser og for Folketingets Ombudsmand. Begrebet ministerrådgivning er defineret mere præcist som dokumenter, der udarbejdes med henblik på direkte ministerrådgivning, og kan anvendes i § 24, og med denne placering give mulighed for undtagelser af dokumenter, der skal forelægges ministeren og udkast til sådanne dokumenter, f.eks. udkast til besvarelser af spørgsmål i Folketinget eller bidrag til udarbejdelse af en ministertale.

Det anføres samtidig, at det er vigtigt at fastholde et af de bærende formål bag § 24, nemlig at beskytte muligheder for at ansatte på en formløs måde kan udvikle idéer og overveje forskellige løsningsmuligheder i sagstyper, der kræver samarbejde på tværs af ministerier og styrelser. Der skal også være mulighed for fortrolige diskussioner mellem ministre, uden at det nødvendigvis skal ske mundtligt via telefon eller på møder. Sektoropdelingen mellem ministerier må ikke vanskeliggøre en formløs forberedelse af løsninger i sager, hvor der er brug for bidrag fra forskellige faglige og politiske felter f.eks. ved problemstillinger om klima og integration.

På denne baggrund anbefaler Åbenhedstinget, at Folketingets Retsudvalg overvejer at ændre § 24, stk.1, til følgende ordlyd: Retten til aktindsigt omfatter ikke: 1) Dokumenter udarbejdet til ministerrådgivning og foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder i interne dokumenter, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede styrelser. 2) Dokumenter udarbejdet til ministerrådgivning og foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder i interne dokumenter, der udveksles mellem ministerier.

Det anføres, at den foreslåede løsning kan skabe både større klarhed for retsanvendelsen og større sikkerhed for den demokratiske kontrol end lovforslagets § 24.

**11.2.1.** Justitsministeriet har forstået det således, at Åbenhedstinget er af den opfattelse, at ministeriets besvarelser af spørgsmål nr. 8-53 vedrørende lovforslaget om tre konkrete dokumenter, som tidligere har været udleveret i forbindelse med aktindsigt, indebærer en indsnævring i forhold til anvendelsen af lovforslagets §§ 28 og 29, og at det er disse besvarelser, der efter Åbenhedstingets opfattelse indebærer et behov for at revurdere lovforslagets § 24 om ministerbetjening.

Justitsministeriet skal i den forbindelse bemærke, at ministeriet i de pågældende besvarelser bl.a. har taget stilling til, i hvilket omfang de omhandlede tre dokumenter indeholdt oplysninger, der efter lovforslagets §§ 28 og 29 var ekstraheringspligtige. Det er Justitsministeriets opfattelse, at det ville have ført til den samme forståelse af bestemmelserne i lovforslagets §§ 28 og 29, som ministeriet har lagt til grund i bl.a. de nævnte svar, hvis ministeriet havde baseret sig på Offentlighedskommissionens lovudkast med tilhørende bemærkninger. Om lovforslaget §§ 28 og 29 og de omhandlede besvarelser henvises i øvrigt til pkt. 13 og 14 nedenfor.

Åbenhedstinget har derimod ikke peget på, at Justitsministeriets besvarelser af Retsudvalgets spørgsmål vedrørende lovforslagets § 24 om ministerbetjening skulle have ændret ved afgrænsningen af, hvilke dokumenter der kan undtages efter bestemmelsen i forhold til det, som en enig Offentlighedskommission har lagt op til. Åbenhedstinget har i forhold til denne bestemmelse blot anført, at det er uklart, hvilke dokumenter der kan undtages ud fra kriteriet om ”udveksling i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for rådgivning”, og at begrebet ministerbetjening er diffust.

Justitsministeriet skal hertil bemærke, at ministerbetjeningsbegrebet i lovforslagets § 24 er afgrænset funktionelt. Det centrale for, om bestemmelsen i § 24 finder anvendelse er – som nævnt – om dokumentet udveksles, fordi ministeren har eller må forventes at få behov for rådgivning og bistand fra embedsværket, og denne funktionelle afgrænsning afspejler de hensyn, som § 24 skal varetage.

Det er i bemærkningerne til lovforslagets § 24 anført, at det uden videre vil kunne lægges til grund, at ministeren har brug for rådgivning og bistand, såfremt udvekslingen af dokumenter mellem to forskellige forvalt-



ningsmyndigheder 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.

Endvidere er det 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.

I bestemmelsens bemærkninger er der i øvrigt angivet en række eksempler på opgaver, der vil være omfattet af § 24. Som eksempler nævnes 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.

Det er på denne baggrund Justitsministeriets opfattelse, at begrebet "ministerbetjening" ikke er uklart eller diffust. Det følger således af § 24's ordlyd og forarbejder, at den kun finder anvendelse i forhold til udveksling af interne dokumenter mv., at den kun kan bruges, når udvekslingen sker mellem et ministerium og dets underordnede myndigheder eller forskellige ministerier, at udvekslingen skal ske i forbindelse med ministerbetjening, at bestemmelsen skal fortolkes og anvendes restriktivt, at den finder anvendelse i forhold til "den politiske" ministerbetjening, og der er

i bemærkningerne angivet eksempler på, hvilke opgaver bl.a. der sigtes til. Hertil kommer, at det udtrykkeligt i § 24 stk. 2, er fastsat, at bestemmelsens stk. 1 ikke gælder i nærmere angivne former for sager mv.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at den afgrænsning af begrebet "ministerbetjening" i lovforslagets § 24, stk. 1, der følger af bestemmelsen og dens forarbejder, svarer til den afgrænsning, som en enig Offentlighedskommission lagde op til i sin betænkning.

**11.2.2.** For så vidt angår den ændring af lovforslagets § 24, stk. 1, som Åbenhedstinget har foreslået, hvorefter i første række "dokumenter udarbejdet til ministerrådgivning", kan undtages fra retten til aktindsigt, skal Justitsministeriet bemærke, at det efter Justitsministeriets opfattelse vil være en utilstrækkelig beskyttelse af det forberedende arbejde, som foregår af hensyn til ministeren, hvis § 24 afgrænses således, at bestemmelsen kun omfatter dokumenter, der skal 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.

Herudover kan der peges på, at det afgørende for, om udvekslingen af et dokument sker som led i ministerbetjening i § 24's forstand, 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. Dette svarer til det kriterium, som en enig Offentlighedskommission har anbefalet, jf. betænkning nr. 1510/2009, side 600 og side 978. Såfremt den pågældende sag er omfattet af anvendelsesområdet for § 24, er det uden betydning, om dokumentet skal tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning, jf. betænkningens side 637. Det afgørende er mini-

sterens behov eller forventede behov for rådgivning og bistand på det tidspunkt, hvor dokumentet udveksles.

**11.2.3.** Med hensyn til den ændring af lovforslagets § 24, stk. 1, som Åbenhedstinget i øvrigt har foreslået, skal Justitsministeriet bemærke, at det forekommer noget uklart, hvad der nærmere ligger i udtrykket ”foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder i interne dokumenter”.

For det første kan der peges på, at udtrykket må forstås således, at det alene vil være ”foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder”, der vil være undtaget fra retten til aktindsigt i interne dokumenter omfattet af bestemmelsen, mens endelige overvejelser om løsningsmuligheder derimod vil være omfattet af retten til aktindsigt, selvom disse overvejelser er indeholdt i et internt (ministerbetjenings)dokument. I givet fald må udtrykket (også) indebære, at der vil være ret til aktindsigt i indstillingen om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, da en sådan indstilling må karakteriseres som endelige overvejelser om løsningsmuligheder. Endvidere vil det i givet fald ikke være en betingelse for at få ret til indsigt i de endelige overvejelser om løsningsmuligheder, at det initiativ, som løsningsmulighederne vedrører, er offentliggjort.

I det omfang det omhandlede udtryk skal forstås som anført, vil det efter Justitsministeriets opfattelse bl.a. rejse spørgsmål i forhold til bestemmelsen om ekstrahering i lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., hvorefter retten til aktindsigt i bl.a. dokumenter omfattet af § 24, stk. 1, omfatter oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, idet omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende (politisk initiativ). Af bemærkningerne til § 29, stk. 1, 1. pkt. – der svarer til det, som en enig Offentlighedskommission foreslog – fremgår det bl.a., at indstillingen om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, ikke vil være omfattet af retten til aktindsigt efter § 29, stk. 1, 1. pkt., da en sådan indstilling ikke kan karakteriseres som en faglig vurdering i bestemmelsens forstand, og at heller ikke forslag, anbefalinger eller andre synspunkter om, hvilken løsning der f.eks. i en lovgivningssag bør vælges, vil være omfattet af stk. 1, 1. pkt.

Endvidere kan der peges på, at udtrykket ”løsningsmuligheder” ikke efter ordlyden er afgrænset til at omfatte ministerbetjeningsager, men derimod principielt vil omfatte alle sager, bortset fra de sager mv., der er nævnt i § 24, stk. 2. En sådan forståelse af udtrykket vil indebære, at be-

stemmelsen vil få et mere vidtrækkende anvendelsesområde end, hvad der følger af udtrykket ”ministerbetjening” i lovforslagets § 24, stk.1.

Herudover kan der peges på, at den foreslåede undtagelse må forstås således, at alene de dele af et internt dokument, der kan karakteriseres som ”foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder”, er undtaget fra retten til aktindsigt efter § 24, stk. 1. Er det tilfældet, vil det i givet fald bryde med den systematik, som den gældende offentlighedslov og lovforslaget bygger på, hvorefter visse sager, visse dokumenter (i deres helhed) og visse oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt. Den nævnte forståelse – delvis undtagelse af et internt (ministerbetjenings)dokument – vil i øvrigt rejse spørgsmål om forholdet til ekstraheringsbestemmelserne i lovforslagets §§ 28 og 29.

Det er bl.a. på denne baggrund Justitsministeriets opfattelse, at der ikke er grundlag for at ændre lovforslagets § 24, som foreslået af Åbnheds-tinget.

**12.1.** I notatet er det vedrørende 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 – anført, at bestemmelsen er en opsigtvækkende nydannelse, der vil betyde, at offentligheden mister indsigt i dokumenter, der indgår i grundlaget for politiske aftaler om lovgivning m.v.

Det anføres, at Justitsministeriet i pkt. 16.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget bekræfter, at aktindsigtskonventionens art. 3 indeholder en udtømmende opregning af mulige undtagelser fra aktindsigt. Ifølge art. 3, stk.1 litra k, kan der fastsættes undtagelser for at beskytte ”overvejelser hos eller mellem offentlige myndigheder angående behandlingen af en sag”. Folketinget er en offentlig myndighed, og konventionen giver mulighed for, at udveksling af dokumenter mellem et ministerium og et udvalg under Folketinget f.eks. Udenrigspolitisk Nævn, kan undtages fra aktindsigt. Medlemmer af Folketinget, f.eks. ordførere for et parti, handler ikke på vegne af Folketinget. Det anføres, at det i forhold til konventionen derfor er et problem, at lovforslagets § 27, nr. 2, undtager udveksling mellem ministre og enkelte medlemmer af Folketinget. Endvidere anføres det, at det er meget tvivlsomt, om det er holdbart, når Justitsministeriet forudsætter, at konventionen giver mulig-

hed for undtagelse af dokumenter, der indgår som grundlag for politiske aftaler om lovgivning m.v.

På linje med Offentlighedskommissionens mindretal anbefaler Åbenhedstinget, at § 27, nr.2, udgår.

**12.2.** Justitsministeriet skal herom henvise til pkt. 16.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

**13.1.** I notatet et det vedrørende lovforslagets § 28 om meddelelse af faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger bl.a. anført, at det i Åbenhedstingets notat af 10. december 2010 bl.a. er nævnt, at retten til aktindsigt ifølge § 28 omfatter alle oplysninger inklusive vurderinger m.v., der tjener til at belyse de faktiske forhold inklusive metoder, forudsætninger og usaglige vurderinger, og at endelige beslutninger, der ikke fremgår af selvstændige beslutningsdokumenter (§ 26, nr.1), er omfattet af aktindsigt ifølge § 28.

Endvidere anføres det, at Justitsministeriets svar på Retsudvalgets spørgsmål nr. 35-43 vedrørende lovforslaget omhandler eksemplet om beskæftigelsesministerens implementering af EU-direktivet om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (L 90 – bilag 5 – sag B). Det anføres videre, at der i Justitsministeriets svar til spørgsmål nr. 37 og 40 henvises til, at retten til indsigt ikke gælder selve indstillingen til beslutning. I Arbejdstilsynets notat, der fremsendes til ministerens godkendelse, fremgår selve indstillingen under afsnittet ”Løsning og indstilling”. Det anføres, at Justitsministeriet i svaret ser bort fra, at det fremgår af Beskæftigelsesministeriets følgeskrivelse til notatet, at indstillingen er blevet godkendt af ministeren. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 28, at retten til aktindsigt omfatter oplysninger om endelige beslutninger, der ikke fremgår af et selvstændigt dokument. Det anføres, at det på baggrund af de mange spørgsmål til sagen kan undre, at Justitsministeriet ikke har fundet anledning til at gøre opmærksom på, at offentligheden har ret til indsigt i ministerens beslutning om, at der ikke skal stilles krav om forudgående kontrol af erhvervsmæssige kvalifikationer.

Det anføres, at der ikke må være tvivl om retten til aktindsigt i endelige beslutninger, hvorfor denne centrale rettighed bør fremgå af lovtæksten og ikke kun af bemærkninger, der kan overses. Åbenhedstinget anbefaler Retsudvalget at stille et ændringsforslag til § 28, stk. 1, hvor ordene ”og endelig beslutning om sagens afgørelse” tilføjes som afslutning på første

sætning. Som konsekvens bør overskriften til § 28 ændres til: ”Meddelelse af faktiske oplysninger, endelige beslutninger og eksterne faglige vurderinger”.

Det anføres herudover, at Retsudvalgets spørgsmål nr. 9, 10, 11, 18-23, 26-28, 32-34 vedrørende lovforslaget omhandler eksemplet om Beskæftigelsesministeriets e-mail til Arbejdsmarkedsstyrelsen om at finde data om beskæftigelsesindsatsen ved AF hhv. kommunerne, der kan bruges af ministeren i de politiske forhandlinger til at ”vende debatten” (L 90 - bilag 5 – sag A). Det anføres videre, at Justitsministeriet i svaret til spørgsmål 26 kun udpeger én sætning som omfattet af aktindsigt efter § 28. Det gælder sætningen: ”kommunerne gennemsnitligt har højere effekter for så vidt angår udslusningsmål (selvforsørgelsesgrad efter endt aktivering) end AF”. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget gælder retten til aktindsigt efter § 28 bl.a. i det omfang, der i det pågældende dokument måtte foreligge oplysninger om metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af oplysninger om sags faktiske grundlag. Det anføres, at trods denne præcisering i bemærkningerne antager Justitsministeriet ifølge svaret på spørgsmål 26, at en anmodning om data, der kan opfylde en bestemt forudsætning, ikke er omfattet.

Det anføres endelig, at det kan bidrage til klarhed, hvis Retsudvalget præciserer, at retten til aktindsigt i en sags faktiske grundlag omfatter bestilling af data inklusive politisk motiveret anmodning af data, der kan bruges til at påvirke en politisk forhandlingsproces.

**13.2.** Justitsministeriet skal i forhold til besvarelsen af Retsudvalgets spørgsmål nr. 35-43 vedrørende lovforslaget – der vedrører et notat udarbejdet af Arbejdstilsynet til beskæftigelsesministeren om implementeringen af et EU-direktiv – bemærke, at Justitsministeriet ikke har et detaljeret kendskab til det konkrete dokument eller den konkrete sag, som dokumentet indgår i. I besvarelsen af spørgsmål nr. 37 har Justitsministeriet således også henvist til dette forhold og herefter udtalt, at det omhandlede notat efter ministeriets umiddelbare vurdering ikke indeholder oplysninger om en sags faktiske grundlag, som ville skulle ekstraheres efter lovforslagets § 28, stk. 1, 1. pkt. Justitsministeriet havde ikke – og har stadigvæk ikke – kendskab til, om ”ministerens beslutning om, at der ikke skal stilles krav om forudgående kontrol af erhvervs-mæssige kvalifikationer” var endelig, og at det derfor af den grund skulle overvejes, om beslutningen skulle ekstraheres som ”en endelig beslutning vedrørende en sags afgørelse”, jf. herved bemærkningerne til lovforslagets § 28.

Justitsministeriet finder i øvrigt ikke, at lovforslagets § 28, stk. 1, 1. pkt. – der er identisk med den tilsvarende bestemmelse i Offentlighedskommissionens lovudkast – bør ændres som foreslået af Åbenhedstinget.

For så vidt angår besvarelsen af Retsudvalgets spørgsmål vedrørende Beskæftigelsesministeriets e-mail til Arbejdsmarkedsstyrelsen, der bl.a. er omtalt i spørgsmål nr. 9 vedrørende lovforslaget, skal Justitsministeriet bemærke, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 28, stk. 1, 1. pkt., at udtrykket oplysninger om en sags faktiske grundlag bl.a. omfatter ”egentlige faktuelle oplysninger, som f.eks. oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt eller en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt, samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de ”egentlige faktuelle oplysninger”.

De oplysninger om metoder og forudsætninger, der vil være omfattet af ekstraheringspligten, er således de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de egentlige faktuelle oplysninger (dvs. den forvaltningsmyndighed, som fastlægger sagens faktum). I forhold til den omhandlede e-mail vil oplysninger om de metoder og forudsætninger, som Arbejdsmarkedsstyrelsen måtte have anvendt til at finde de relevante ”data og resultater” være omfattet af ekstraheringspligten efter lovforslagets § 28, stk. 1, 1. pkt., idet omfang de pågældende data og resultater har karakter af egentlige faktuelle oplysninger. Derimod vil Beskæftigelsesministeriets e-mail, hvorved sagens faktum ikke fastlægges, ikke være omfattet af den nævnte ekstraheringspligt.

Der vil således ikke – som anført af Åbenhedstinget – være tale om en præcisering af ekstraheringspligten vedrørende en sags faktiske grundlag, hvis ekstraheringspligten også skulle omfatte ”bestilling af data inklusive politisk motiveret anmodning af data, der kan bruges til at påvirke en politisk forhandlingsproces”. Der vil tværtimod være tale om en udvidelse af ekstraheringspligten.

**14.1.** I notatet er det vedrørende lovforslagets § 29 om udlevering af visse interne faglige vurderinger anført, at Justitsministeriet i besvarelsen af

spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget gentager argumentationen for en særlig beskyttelse af faglige vurderinger i endelig form, der indgår som grundlag for ministerrådgivning, men at ministeriets traditionelle henvisninger til behov for beskyttelse af "den inderste politiske beslutningsproces og den inderste regeringsproces" ikke skelner mellem foreløbige overvejelser og faglige vurderinger i endelig form.

Det anføres, at Justitsministeriet ikke kommenterer, at bemærkningerne til lovforslaget også undtager faglige vurderinger i endelig form, der indgår som grundlag for lovpligtige planer i kommuner og regioner, f.eks. skolestrukturplaner og sygehusstrukturplaner.

Endvidere anføres det, at Justitsministeriet i forhold til aktindsigtskonventionen blot nævner, at lovforslagets § 29 indeholder en begrænsning af undtagelserne af interne dokumenter m.v. og derfor ikke kan være i strid med konventionen, og at ministeriet ser helt bort fra, at § 29 indeholder undtagelser for faglige vurderinger i endelig form, der indgår som grundlag for ministerrådgivning m.v. Det anføres, at aktindsigtskonventionen art. 3 indeholder en udtømmende opregning af mulige undtagelser fra aktindsigt. Ifølge art. 3, stk. 1, litra k, kan der fastsættes undtagelser for at beskytte "overvejelser hos eller mellem offentlige myndigheder angående behandlingen af en sag". Det er meget tvivlsomt, om denne bestemmelse kan give grundlag for undtagelser af faglige vurderinger i endelig form, der indgår i grundlaget for vigtige beslutninger.

Herudover anføres det, at Justitsministeriet i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget ikke har ajourførte oplysninger om retstilstanden i andre nordiske lande, men at ministeriet angiver et citat om Sverige fra betænkningens kapitel 6 om offentlighedsprincippet i fremmed ret. Som supplement til dette citat om retstilstanden i Sverige nævnes: "Selvom de administrative enheder og institutioner er underordnet de politiske organer, anses de ikke at tilhøre samme myndighedsorganisation. Et dokument, der er sendt fra en myndighed til f.eks. regeringen er således alment (betænkningen side 117 nederst). Ifølge betænkning 1978.857 side 126 sker daglig fremlæggelse til pressen i de svenske departementer og visse centrale styrelser af indgående post. Om retstilstanden i Finland oplyser betænkningen bl.a.: "Derimod omfattes myndighedens forberedelsesdokumenter af offentlighed, når de er færdigudarbejdede til det formål, der er beregnet på, senest når sagen er færdigbehandlet." (betænkning side 180).



Endvidere anføres det, at det er meget vigtigt for den demokratiske kontrol og debat, at den nye offentlighedslov sikrer ret til indsigt i de faglige vurderinger i endelig form inklusive ved de vigtigste politiske beslutninger. Det anføres, at Retsudvalgets spørgsmål nr. 35-43 vedrørende lovforslaget omhandler et eksempel om implementering af et EU-direktiv vedrørende erhvervsmæssige kvalifikationer og vedrører bl.a. kontrol af sikkerhedskvalifikationer hos udenlandske bygningsarbejdere (L 90 - bilag 5 – sag B). Det anføres videre, at Justitsministeriet i besvarelsen af spørgsmål 40 giver udtryk for, at Arbejdstilsynets notat til beskæftigelsesministeren om implementering af EU-direktivet ikke indeholder oplysninger, der skal gives aktindsigt i efter § 29. Det anføres, at dette svar er meget overraskende, idet juridiske vurderinger ifølge Offentlighedskommissionens betænkning og bemærkninger til § 29 er faglige vurderinger, og notatet indeholder Arbejdstilsynets endelige juridiske vurdering af direktivet i notatets afsnit om ”problemstilling” og ”baggrund”. Endvidere fremgår det af notatets afsnit om ”konsekvenser”, at Arbejdstilsynet har skrevet et andet notat om arbejdsmiljøproblemer for udenlandske arbejdstagere. Der refereres fra dette notat, at manglende forhåndsgodkendelse vil medføre ”arbejds miljø-dumping”. Det anføres, at der klart er tale om en vurdering fra en faglig instans med særlige kvalifikationer, men Justitsministeriet mener tilsyneladende, at det ikke er tilfældet, og ministeriets svar på spørgsmål 40 vedrørende lovforslaget indsnævrer begrebet faglige vurderinger i endelig form i en grad, der vil gøre bestemmelsen illusorisk.

Herudover anføres det, at Justitsministeriet udtrykker tvivl med hensyn til, om Arbejdstilsynets notat vedrører en sag om ”et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende”. Det fremgår af Beskæftigelsesministeriets følgeskrivelse til Arbejdstilsynets notat, at ministeren har truffet beslutning vedrørende implementering af et EU-direktiv. Den tvivl, Justitsministeriet udtrykker, giver efter Åbenhedstinget opfattelse anledning til at overveje, om § 29 sikrer indsigt i tilfælde, hvor en myndighed ikke ønsker at offentliggøre en endelig politisk beslutning. Åbenhedstinget anbefaler, at Retsudvalget i et ændringsforslag til § 29, stk. 1, 1. sætning tilføjer ordene ”eller endelig godkendt” efter ordene ”en offentliggjort”.

Endvidere anbefaler Åbenhedstinget, at Retsudvalget stiller et ændringsforslag om, at § 29, stk. 1, 2. pkt. udgår. I bemærkningerne til ændringsforslaget kan det angives, at retten til indsigt i faglige vurderinger i ende-

lig form også omfatter lovpligtige planer, der er udarbejdet af kommuner og regioner f.eks. skolestrukturplaner og sygehusstrukturplaner.

Endelig anføres det, at det på baggrund af Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 40 vedrørende lovforslaget er påkrævet, at Retsudvalget præciserer, at retten til indsigt ifølge bemærkningerne til lovforslaget omfatter endelige vurderinger, som ansatte og myndigheder har særlige forudsætninger for at udarbejde, f.eks. Arbejdstilsynets juridiske vurdering af et EU-direktiv om sikkerhedskontrol og Arbejdstilsynets vurdering af et forslags konsekvenser for arbejdsmiljøet.

**14.2.** Justitsministeriet skal for så vidt angår spørgsmålet om ikke at udvide ekstraheringspligten til også at gælde oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, jf. lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led, henviser til pkt. 18.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget. Justitsministeriet skal også henviser til samme sted vedrørende forholdet mellem lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt., og Europarådets aktindsigtskonvention

Med hensyn til spørgsmålet om omfanget af ekstraheringspligten efter lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., i forhold til kommunerne og regionerne henvises til Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 82 vedrørende lovforslaget.

Justitsministeriet har i besvarelsen af Retsudvalgets spørgsmål nr. 40 vedrørende lovforslaget taget forbehold for, at det i spørgsmålet omhandlede dokument – et notat udarbejdet af Arbejdstilsynet til beskæftigelsesministeren om implementeringen af et EU-direktiv – vedrører en sag i Beskæftigelsesministeriet, der ifølge lovforslagets ordning er den myndighed, som i praksis vil skulle træffe afgørelse vedrørende anmodninger om aktindsigt i dokumentet, herunder – med det fornødne detaljerede kendskab til sagen – vurdere, om der i dokumentet indgår ekstraheringspligtige oplysninger.

Det er med dette forbehold, at Justitsministeriet har givet udtryk for, at det på det foreliggende grundlag var ministeriets 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 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. Det var på den anførte baggrund Justitsministeriets vurdering, at det omhandlede dokument ikke indeholdt 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. Justitsministeriet har ikke grundlag for at anlægge en anden vurdering vedrørende det omhandlede spørgsmål.

I besvarelsen af spørgsmål nr. 40 har Justitsministeriet i øvrigt givet udtryk for, at ministeriet på det foreliggende grundlag ikke kunne vurdere, om det omhandlede dokument indgik i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende, således at det var relevant at overveje spørgsmålet om ekstrahering af interne faglige vurderinger i endelig form efter lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt. Åbenhedstinget har med henvisning til dette anbefalet, at Retsudvalget i et ændringsforslag til § 29, stk. 1, 1. pkt., tilføjer ordene ”eller endelig godkendt” efter ordene ”en offentliggjort”.

Justitsministeriet skal om denne anbefaling henvide til, at som nævnt i pkt. 4.16.2.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger taler principielle grunde – hensyn til at beskytte den interne og politiske beslutningsproces samt hensynet til embedsværkets arbejdsvilkår – for slet ikke at indføre den adgang til indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, der følger af lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt. Justitsministeriet har imidlertid med fremsættelsen af lovforslagets § 29 tiltrådt Offentlighedskommissionens vurdering, hvorefter hensynet til den demokratiske proces taler for, at der er offentlighed omkring interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i et offentliggjort politisk initiativ, jf. nærmere herom pkt. 4.16.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

En ændring af lovforslagets § 29 i den videregående retning, som anbefales af Åbenhedstinget, vil efter Justitsministeriets opfattelse ændre grundlæggende ved bestemmelsen på en måde, som ville stride mod hensynet til at beskytte den interne og politiske beslutningsproces samt hensynet til embedsværkets arbejdsvilkår, og dette taler efter ministeriets opfattelse i sig selv afgørende imod at ændre bestemmelsen som foreslået.

Der kan i forlængelse heraf peges på, at den foreslåede § 29 – som nævnt – er begrundet med, at hensynet til den demokratiske proces taler for, at der er offentlighed omkring interne faglige vurderinger, der indgår i sager om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, hand-

lingsplan eller lignende, idet befolkningen, medierne og politikerne derved kan tage stilling til og drøfte det offentliggjorte (fremsatte) lovforslag m.v. på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer forslaget m.v. på. Bestemmelsen tager således sigte på, at offentligheden skal have indsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, der knytter sig til politiske initiativer, som f.eks. regeringen ønsker at tage, og som er bekendtgjorte.

Hvis § 29, stk. 1, 1. pkt., blev ændret som anbefalet af Åbenhedstinget – således at interne faglige vurderinger i endelig form også blev omfattet af ekstraheringspligten, hvis det politiske initiativ var ”endelig godkendt” – ville det for det første ikke umiddelbart være i tråd med det hensyn, som søges varetaget med bestemmelsen, idet ekstraheringspligten ville gælde på et tidspunkt, hvor det politiske initiativ ikke (endnu) er offentliggjort, men blot endeligt godkendt. Hertil kommer, at ændringen vil kunne indebære, at der også vil være ret til indsigt i f.eks. en handlingsplan, der er endeligt godkendt, men hvor der f.eks. lægges op til, at der ikke tages et politisk initiativ.

Justitsministeriet finder bl.a. på denne baggrund ikke, at lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., bør ændres som anbefalet af Åbenhedstinget.

**15.1.** I notatet er der vedrørende den såkaldte generalklausul i lovforslagets § 33, nr. 5 – hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet – anført, at Justitsministeriet i pkt. 22.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget ikke udelukker, at den nævnte bestemmelse gør det nødvendigt at tage forbehold ved ratifikationen af aktindsigtskonventionen. Det anføres, at dette hænger sammen med, at § 33, nr. 5, ikke angiver bestemte hensyn, der skal beskyttes, mens aktindsigtskonventionen indeholder en udtømmende opregning af hensyn, der kan beskyttes.

Endvidere anføres det, at aktindsigtskonventionen er den første internationale konvention om aktindsigt, der stiller en række minimumskrav for at sikre offentligheden ret til indsigt, som kan sikre den basale demokratiske kontrol. Danmark skulle helst danne forbillede i de internationale bestræbelser for at rodfæste demokratisk kontrol. Derfor vil det være meget uheldigt, hvis Danmark efter gennemførelse en ny offentlighedslov må tage forbehold ved ratifikationen. Åbenhedstinget anbefaler der-

for, at Retsudvalget stiller et ændringsforslag til § 33, nr. 5, der tilføjer: ”.....inden for rammerne af Europarådets konvention om aktindsigt”.

**15.2.** Justitsministeriet skal herom bemærke, at lovforslagets § 33, nr. 5, er identisk med den tilsvarende bestemmelse, som en enig Offentlighedskommission har anbefalet. Der henvises herved til betænkningens 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 ikke, at der bør foretages den ændring af bestemmelsen i lovforslagets § 33, nr. 5, som Åbenhedstinget har foreslået.

**16.1.** I notatet er det vedrørende lovforslagets § 34 om meddelelse af aktindsigt i en del af et dokument bl.a. anført, at § 34, nr. 2 og nr. 3, indeholder generelt formulerede undtagelser fra delvis aktindsigt, når det resterende indhold vil være klart vildledende eller uforståeligt. Justitsministeriet vurdering – i pkt. 23.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget – om, at § 34, nr. 2 og nr. 3, er en præcisering af gældende ret harmonerer ikke med en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand (FOB 2007.323): ”I almindelighed kan risikoen for, at en ansøger eller andre misbruger eller misforstår de oplysninger, som ansøgeren efter offentlighedsloven vil få indsigt i, ikke tillægges betydning ved myndighedens stillingtagen til ansøgninger om aktindsigt. Dette må navnlig ses i lyset af, at offentlighedsloven tillægger ”enhver” adgang til indsigt, og at loven ikke stiller krav om, at ansøgninger om aktindsigt skal begrundes.” Åbenhedstinget anbefaler, at Retsudvalget stiller ændringsforslag til § 34 om, at nr. 2 og nr. 3 udgår.

**16.2.** Justitsministeriet skal i den forbindelse henvise til pkt. 23.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

**17.** Notatet af 7. februar 2011 indeholder – som nævnt under pkt. 1 – enkelte 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.

**17.1.1.** Det er i notatet om det foreslåede anvendelsesområde for forvaltningsloven anført, at selskaber med offentlig ejerdominans og udliciterede afgørelsessager ikke er medtaget under forvaltningslovens anvendelsesområde. Det anføres bl.a., at der ikke er givet en overbevisende forklaring på denne afvigelse fra forslaget til en ny offentlighedslov, og at Åbenhedstinget i notatet af 10. december 2010 pegede på, at borgernes og virksomheders ret til aktindsigt er afgørende for retssikkerheden i konkrete afgørelsessager, og at det ikke mindst gælder, når beføjelser er overført til private virksomheder m.v.

Åbenhedstinget anbefaler, at Retsudvalget stiller ændringsforslag til § 1 i forvaltningsloven om, at ministerbemyndigelsen i stk. 3 udgår, hvorefter vedkommende minister efter forhandling med justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om, at forvaltningsloven helt eller delvist skal gæl-

de for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger m.v. Det gælder dog kun, hvis udgifterne ved deres virksomhed overvejende dækkes af statslige, regionale eller kommunale midler, eller i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på det offentliges vegne. Åbenhedstinget anbefaler til gengæld, at der som stk. 3 og stk. 4 indsættes bestemmelser svarende til § 4, stk. 1, om visse offentligt ejede selskaber, og § 5, stk. 1, om udliciterede afgørelsessager i forslaget til ny offentlighedslov (der henvises i den forbindelse til Åbenhedstingets kommentarer til forslaget til offentlighedslovens § 4 og § 5, der gengivet ovenfor under pkt. 3.1 og 4.1).

**17.1.2.** Justitsministeriet skal om disse spørgsmål henvise til pkt. 26.1.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

**17.2.1.** Det er desuden i notatet i forhold til retten til indsigt i interne faglige vurderinger efter forvaltningsloven anført, at Offentlighedskommissionens betænkning indeholder en enig anbefaling af, at retten til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form sikres i forvaltningsloven, der gælder for en sags parter i afgørelsessager. Forvaltningslovsforslaget indeholder i § 14 b en betingelse, der begrænser reglen til at omfatte sager, hvor det er almindelig praksis at anvende eksterne faglige vurderinger. Bestemmelsen i § 14 b er ikke på linje med kommissionens forslag, idet Offentlighedskommissionen ikke har begrænset anbefalingen til sagstyper, hvor interne faglige vurderinger erstatter en almindelig praksis med at indhente eksterne vurderinger.

Åbenhedstinget anbefaler, at Retsudvalget stiller et ændringsforslag for at undgå denne stærkt begrænsende bestemmelse. § 14 b kan i stedet formuleres: ”Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 12 og § 14 omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der har relevans for sagens afgørelse”.

Endvidere anføres det, at bemærkningerne til forvaltningslovsforslagets § 14 b og Justitsministeriets svar indsnævrer begrebet ”faglige vurdering i endelig form”, idet det er ministeriets vurdering, at ”den konkrete subsumption” ikke er omfattet. Begrebet ”konkret subsumption” i en afgørelsessag er den juridiske vurdering, der er afgørende for bedømmelsen af sagens faktiske forhold ud fra kriterierne i lovgrundlaget. Denne faglige vurdering, der afgør, om parten f.eks. får en ydelse eller et afslag, kan ikke sidestilles med selve indstillingen til en politisk beslutning, der hører under offentlighedsloven. I konkrete forvaltningssager er der ikke

saglige hensyn til beskyttelse af politisk-strategiske overvejelser. Ud fra det grundlæggende hensyn til retssikkerheden for borgere og virksomheder er det efter Åbenhedstingets opfattelse vigtigt, at Retsudvalget i bemærkninger til ændringsforslaget klargør, at retten til aktindsigt omfatter de endelige faglige præmisser inklusive juridiske vurderinger.

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

**18.3.1.** I notatet er det om retten til aktindsigt i en del af et dokument efter forslaget til forvaltningslovens § 15 c anført, at bestemmelsen er formuleret på linje med § 34 i forslaget til en ny offentlighedslov, jf. pkt. 16.1 ovenfor. Åbenhedstinget anbefaler, at Retsudvalget stiller ændringsforslag til § 15 c om, at nr. 2 og nr. 3 udgår.

**18.3.2.** Justitsministeriet skal herom henvise til pkt. 16.2 ovenfor samt pkt. 26.4.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

---

**Spørgsmål nr. 131:** ”Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 1. februar 2011 fra Jesper Tynell, jf. L 90 - bilag 14.”

Henvendelsen fra Jesper Tynell indeholder navnlig en række kommentarer til synspunkter, som forskningschef ved Danmarks Medie- og Journalisthøjskole Oluf Jørgensen og andre af Offentlighedskommissionens medierepræsentanter skal have fremsat om betydningen af lovforslagets § 28 og § 29.

Der gives i henvendelsen mere sammenfattende udtryk for, at det fremgår af Justitsministeriets besvarelse af 46 folketingsspørgsmål (nr. 8 – 53 vedrørende lovforslaget) om tre konkrete dokumenter, som tidligere har været udleveret i forbindelse med aktindsigt, at der ikke er dækning for den vidtgående fortolkning af bestemmelserne i § 28 og § 29, som medierepræsentanterne i forskellige sammenhæng skulle have fremført.

Justitsministeriet finder ikke anledning til at forholde sig nærmere til Jesper Tynells kommentarer til synspunkter, der måtte være fremsat af bl.a. Oluf Jørgensen om lovforslaget.

Til sidst i sin henvendelse anfører Jesper Tynell imidlertid bl.a., at ”ministeriets svar på spørgsmålene vdr. dokumentet [falder] altså alligevel i tråd med den snævre og tekstnære forståelse af §§ 28 og 29, der fremgår



af svarene vedr. dokumenterne A og B.”, og det giver Justitsministeriet anledning til følgende bemærkning:

Den forståelse af bestemmelserne i lovforslagets § 28 og § 29, som Justitsministeriet har lagt til grund for besvarelsen af bl.a. spørgsmål nr. 8 – 53 vedrørende lovforslaget er baseret på almindelige lovfortolkningsprincipper, hvor der er lagt vægt på navnlig bestemmelsernes ordlyd samt lovforslagets bemærkninger.

Det er i øvrigt Justitsministeriets opfattelse, at det ville have ført til den samme forståelse af bestemmelserne i lovforslagets § 28 og § 29, som ministeriet har lagt til grund i bl.a. de nævnte svar, hvis ministeriet havde baseret sig på Offentlighedskommissionens lovudkast med tilhørende bemærkninger.

Der kan i øvrigt henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 130 vedrørende lovforslaget, hvor Justitsministeriet kommenterer en henvendelse fra Netværket Åbenhedstinget, hvori bl.a. Oluf Jørgensen fremfører nogle bemærkninger til en række af Justitsministeriets hidtidige svar om lovforslaget.

---

**Spørgsmål nr. 132:** ”Ministeren bedes kommentere oplæg fra Per Hansen, DJØF, jf. L 90 - bilag 16.”

**1.** Formanden for Offentlige Chefer i Danmarks Jurist- og Økonomiforbund (DJØF) Per Hansen forholder sig i sit oplæg om forslaget til ny offentlighedslov navnlig til forslagens § 24 om ministerbetjening, jf. pkt. 2 nedenfor.

Derudover giver Per Hansen udtryk for det ønske, at offentlighedsloven bliver enkel at administrere (pkt. 3), og han giver endvidere udtryk for, at der af hensyn til embedsmændene er behov for, at den nye offentlighedslov gør det muligt at anonymisere oplysninger om i hvert fald embedsmænd, der ikke er ledende (pkt. 4).

**2.1.** Der skal indledningsvist peges på, at Justitsministeriet tidligere har kommenteret en række synspunkter om ministerbetjeningsreglen i § 24, som DJØF har givet udtryk for i deres høringssvar vedrørende Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009. Offentlighedskommissionens lovudkast indeholder i § 24 et forslag til en bestemmelse, der indholdsmæssigt er identisk med lovforslagets § 24. Der henvises herved til

bl.a. besvarelsen af spørgsmål nr. 62 og pkt. 12.2 i den kommenterede høringsoversigt vedrørende lovforslaget.

Per Hansens oplæg giver imidlertid Justitsministeriet anledning til følgende yderligere kommentarer om § 24:

**2.2.** I oplægget giver Per Hansen udtryk for, at den ministerbetjening, som knytter sig til ministerens virke i regeringen og overfor Folketinget, skal kunne udfoldes på et nysgerrigt, søgende og reflekterende grundlag, og at dette kræver et fortroligt, tillidsfuldt og troværdigt miljø, hvor det er muligt at afsøge og afprøve de mange muligheder, der er for at vurdere en opgave og den efter forholdene bedste løsning.

Per Hansen giver i den forbindelse udtryk for den opfattelse, at behovet for fortrolighed er af hensyn til ministrene og ikke af hensyn til embedsmændene.

Justitsministeriet er ikke enig i denne opfattelse.

Det er således Justitsministeriets opfattelse, at den mere tidssvarende beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, der ligger i lovforslagets § 24, afspejler et behov for en bedre varetagelse af hensyn til både ministre og embedsmænd.

Der kan i forhold til embedsmændene således henvises til, at 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.

Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at den udvikling, der har fundet sted med hensyn til centraladministrationens samarbejdsstrukturer fører til, at det interne rum, hvor der er behov for, at embedsværket kan arbejde uden pres fra en eventuel senere offentliggørelse, er blevet ændret, så det i meget videre omfang involverer andre myndigheder, og bestemmelsen i lovforslagets § 24 har til formål at beskytte dette tværgående samarbejde.

Det kan i den forbindelse også nævnes, at en enig Offentlighedskommission som begrundelse for § 24 bl.a. har peget på behovet for en beskyttel-

se 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, jf. betænkning nr. 1510/2009, side 594 og 597.

Der kan uddybende henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 61 vedrørende lovforslaget.

**2.3.** I oplægget giver Per Hansen desuden udtryk for, at det store spørgsmål er, om man kan afgrænse bestemmelsen i lovforslagets § 24 mere snævert, end det er gjort i lovforslaget.

Han anfører i den forbindelse, at DJØF ikke selv "har et grydeklart svar", men at kernen i opgaven er, at undtagelserne for offentlighedens indsigt er klart afgrænsede og kun har den rækkevidde, der er nødvendig og relevant for opfyldelse af ministerens behov for fortrolighed i helt centrale processer. Per Hansen nævner i forlængelse heraf nogle eksempler på elementer, som kunne indgå i svaret.

**2.3.1.** Det første Per Hansen nævner er, at det er nødvendigt, at begrebet ministerbetjening bliver betydeligt mere præcist og afgrænset, og at det bør ske på en positiv og udtømmende måde. Han peger i den sammenhæng på den betjening som embedsværket yder i forbindelse med ministerens relation til Folketinget.

Justitsministeriet skal hertil bemærke, at ministerbetjeningsbegrebet i lovforslagets § 24 er afgrænset funktionelt. Det centrale for, om bestemmelsen i § 24 finder anvendelse er således, om dokumentet udveksles fordi ministeren har eller må forventes at få behov for rådgivning og bistand fra embedsværket, og denne funktionelle afgrænsning afspejler de hensyn, som § 24 skal varetage.

Den funktionelle afgrænsning af § 24 er efter Justitsministeriets opfattelse endvidere positiv, da anvendelsen af bestemmelsen forudsætter, at bestemmelsens betingelser er opfyldt, herunder betingelsen om ministerens behov. Der er således ikke tale om en negativ afgrænsning af bestemmelsens anvendelsesområde, som det f.eks. ville være, hvis § 24 kunne anvendes i alle tilfælde, hvor andre bestemmelser i lovforslaget ikke udelukkede det.

Det er desuden Justitsministeriets opfattelse, at bestemmelsen i § 24 er præcist afgrænset. Det følger således af bestemmelsens ordlyd, at den kun finder anvendelse i forhold til udveksling af interne dokumenter mv., at den kun kan bruges, når udvekslingen sker mellem et ministerium og dets underordnede myndigheder eller forskellige ministerier, og at udvekslingen skal ske i forbindelse med ministerbetjening, jf. § 24, stk. 1. Hertil kommer, at det udtrykkeligt i § 24 stk. 2, er fastsat, at bestemmelsens stk. 1 ikke gælder i nærmere angivne former for sager mv.

Justitsministeriet skal i lyset af Per Hansens henvisning til den betjening, som embedsværket yder i forbindelse med ministerens relation til Folketinget, bemærke, at det efter ministeriets opfattelse ville være en utilstrækkelig beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces på ministerielt niveau, hvis bestemmelsen i § 24 blev begrænset til kun at vedrøre de ministeropgaver, som involverer Folketinget.

Bestemmelsen i § 24 har således til formål at beskytte det forberedende arbejde, som er nødvendigt, for at en minister kan løse (alle) sine opgaver som regeringspolitiker.

En vigtig del af en ministers opgaver som regeringspolitiker har tilknytning til Folketinget, herunder i forbindelse med lovgivningsprocessen, besvarelse af folketingsspørgsmål mv.

Som regeringspolitiker har en minister imidlertid også en række opgaver, der ikke – eller kun indirekte – involverer Folketinget. Dette omfatter f.eks. en ministers deltagelse i pressemøder eller interviews om et politisk initiativ, som regeringen vil tage, eller en ministers politiske forhandlinger med interesseorganisationer mv. Det vil også i forhold til sådanne opgaver kunne være nødvendigt med et tværgående samarbejde med inddragelse af styrelser og andre ministerier for at sikre kvaliteten i det forberedende arbejde, og derfor omfatter den mere tidssvarende beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, som ligger i § 24, også de opgaver en minister har som regeringspolitiker, der ikke involverer Folketinget.

**2.3.2.** I oplægget nævner Per Hansen, at det muligvis også vil være hensigtsmæssigt at fastslå, at et dokument i hvert fald ikke vil være omfattet af § 24, hvis det ikke er udtrykkeligt påført dokumentet, at det er et ministerbetjeningsdokument.

Det vil efter Justitsministeriets opfattelse kunne indgå som et moment ved vurderingen af, om et dokument er udvekslet i forbindelse med, at en minister havde eller måtte forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, at det udtrykkeligt fremgår af dokumentet, at det er et ministerbetjeningsdokument. En sådan tilkendegivelse vil også kunne være hensigtsmæssig af hensyn til behandlingen af fremtidige aktindsigtsbegæringer i dokumentet.

Det ville – som også forudsat af Per Hansen – dog fortsat være nødvendigt at foretage en konkret vurdering på det tidspunkt, hvor der skal træffes afgørelse om aktindsigt i dokumentet, af, om betingelserne i § 24 er opfyldt i forhold til dokumentet.

Det vil imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse være meget uhenigtsmæssigt at gøre det til en betingelse for at anvende § 24 i forhold til et konkret dokument, at det udtrykkeligt fremgår af dokumentet, at det er et ministerbetjeningsdokument.

En sådan betingelse ville således i praksis føre til, at dokumenter, der – som f.eks. et bidrag til besvarelsen af et folketingsspørgsmål – helt åbenlyst er udvekslet i forbindelse med ministerbetjening, ikke kunne undtages efter bestemmelsen i § 24, blot fordi det f.eks. på grund af en forglemmelse ikke var påført dokumentet, at det var et ministerbetjeningsdokument.

Betingelsen ville dermed kunne betyde, at to principielt set identiske dokumenter skulle behandles forskelligt i forhold til aktindsigt, fordi der var den formelle forskel på dokumenterne, at kun det ene var påført ”ministerbetjeningsdokument”.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at dette ikke ville være en ordentlig måde at varetage de væsentlige hensyn, som ligger bag bestemmelsen i § 24.

Der kan i forlængelse heraf peges på, at Offentlighedskommissionen har overvejet, men afvist det som et afgørende kriterium, at f.eks. et ministeriums departement har undladt at give udtryk for, at et dokument skal anvendes i forbindelse med ministerbetjening, eller at dokumentet ikke bærer en påtegning om, at det skal anvendes i forbindelse med ministerbetjening, jf. betænkning nr. 1510/2009, side 600.

Der kan endvidere peges på, at det heller ikke efter den gældende offentlighedslov er en betingelse for f.eks. at undtage et dokument efter § 10, nr. 1, at det udtrykkeligt fremgår af dokumentet, at det er udarbejdet til brug for et møde mellem ministre.

**2.3.3.** Per Hansen anfører i oplægget desuden, at det måske kunne overvejes af fastslå, at det skulle være ministeren og ikke den underordnede myndighed, som skal afgøre, om et dokument skal undtages fra aktindsigt efter § 24. Det er ikke i den forbindelse angivet, hvilket formål en sådan ordning skulle tjene.

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.

Justitsministeriet finder ikke, at Per Hansens oplæg gør det muligt at vurdere, om der foreligger tilstrækkeligt tungtvejende grunde til, at der bør fastsættes en særlig ordning for så vidt angår dokumenter, som en myndighed overvejer at undtage efter lovforslagets § 24.

**2.3.4.** Ifølge Per Hansens oplæg kunne en anden måde at foretage en mere snæver og præcis afgrænsning af de nødvendige undtagelser på være at fokusere på særlige typer af dokumenter, som på trods af deres forbindelse til ministerbetjening alligevel skulle være undergivet aktindsigt.

I oplægget anføres i den forbindelse, at DJØF finder, at der skal være indsigt i et dokument, ”hvis det indeholder oplysninger og vurderinger, som en minister over for Folketinget har anført som grundlag for den besvarelse, der afgives over for Folketinget med angivelse af, at de stammer fra en anden myndighed.”

Som nævnt i pkt. 2.3.1 er ministerbetjeningsbegrebet i lovforslagets § 24 afgrænset funktionelt. Det centrale for, om bestemmelsen i § 24 finder anvendelse er således, om dokumentet udveksles fordi ministeren har eller må forventes at få behov for rådgivning og bistand fra embedsværket, og denne funktionelle afgrænsning afspejler de hensyn, som § 24 skal varetage.

Det vil indebære en ændring af den funktionelle afgrænsning af bestemmelsen i § 24, hvis der skal være aktindsigt i visse typer af dokumenter, selv om de er udvekslet i forbindelse med ministerbetjening, og det er Justitsministeriets opfattelse, at der skal foreligge tungtvejende grunde for at foretage en sådan ændring.

Det fremgår i den forbindelse ikke nærmere af oplægget, hvad der skulle være begrundelsen for at fastsætte en særlig ordning for dokumenter, der "indeholder oplysninger og vurderinger, som en minister over for Folketinget har anført som grundlag for den besvarelse, der afgives over for Folketinget med angivelse af, at de stammer fra en anden myndighed", og Justitsministeriet finder derfor ikke at kunne kommentere DJØF's opfattelse nærmere.

Justitsministeriet skal dog for god ordens skyld henvise til, at en minister ikke må give Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under Folketingets behandling af en sag fortie oplysninger, der er af væsentlig betydning for Folketingets bedømmelse af sagen, jf. herved § 5, stk. 2, i lov om ministres ansvarlighed.

3. Som nævnt i pkt. 1 giver Per Hansen udtryk for det ønske, at offentlighedsloven bliver enkel at administrere, og han anfører, at lovforslaget ikke på nuværende tidspunkt imødekommer dette ønske.

Justitsministeriet skal hertil bemærke, at lovforslaget indeholder flere bestemmelser, herunder med tilhørende undtagelser, end den gældende offentlighedslov.

Heroverfor står imidlertid, at den måde, som lovudkastet er bygget op på, efter Justitsministeriets opfattelse giver et bedre overblik over omfanget af retten til indsigt i den offentlige forvaltning, end den gældende offentlighedslov, og lovforslaget er efter ministeriets opfattelse lettere at orientere sig i.

Blandt andet for at sikre den fornødne balance mellem på den ene side princippet om åbenhed i den offentlige forvaltning og på den anden side de modsatrettede hensyn, der indebærer en begrænsning heri, indeholder lovforslaget også nye og mere komplicerede regler vedrørende navnlig den såkaldte ekstraheringspligt. Justitsministeriet kan imidlertid ikke umiddelbart pege på mere enkle måder at opnå den nødvendige balance mellem de modsatrettede hensyn, end den, som Offentlighedskommissi-

onen har foreslået. Det bemærkes i den forbindelse, at ministeriet agter at udstede en vejledning til en ny offentlighedslov, som vil kunne bidrage til at give både offentligheden og dem, der skal administrere loven, et overblik over offentlighedslovens regler om indsigt i forvaltningen.

4. Til sidst i oplægget giver Per Hansen udtryk for, at der er et felt, hvor det efter DJØF's mening kan udvikle sig til at være unødvendigt ubehageligt at være embedsmand i offentlighedens søgelys, og hvor der kunne være behov for en skærmende bestemmelse over for offentligheden.

Det anføres videre, at DJØF i nogle tilfælde har oplevet, at navngivne medarbejdere er blevet gjort til skydeskiver i medierne på grund af det arbejde, de har ydet for deres respektive ministre, og at dette nogle gange har omfattet menige medarbejdere eller medarbejdere langt fra de mest fremtrædende toppositioner i ministerierne. Der peges i den forbindelse på, at det nævnte også kan gøre sig gældende for kommuner eller styrelser.

I oplægget gives der udtryk for, at det ikke alene er pressen, der optræder problematisk, men at også Folketingets medlemmer fra tid til anden er "aktører i dette helt misforståede forhold". Det anføres samtidigt, at det dog har "været pressens gentlemen, der har stået ved embedsmænds gadedøre og afkrævet dem svar på intrikate spørgsmål".

Der peges i oplægget på, at embedsmændene arbejder for ministeren, og at det er ministeren, som har ansvaret, og der gives udtryk for, at pressen og alle øvrige politikere må holde sig til ministrene – og i nødsfald – de ledende embedsmænd.

Det anføres i forlængelse heraf, at det vil være rimeligt, hvis "Folketingets medlemmer anerkendte denne meget hensigtsmæssige ansvarsstruktur ved som et minimum at tillade, at anonymisere oplysninger i dokumenter om konkrete, menige medarbejdere på sådan en måde, at det ikke for offentligheden fremgår, hvilke mindre ledende medarbejdere, der har arbejdet med sagen."

Det anførte giver Justitsministeriet anledning til følgende bemærkninger om lovforslaget:

Lovforslaget bygger på samme måde som den gældende offentlighedslov på, at der som udgangspunkt er aktindsigt i oplysninger om offentligt an-



sattes tjenstlige forhold, jf. dog de særlige regler om personalesager, som videreføres med lovforslagets § 21.

Det følger imidlertid samtidig af lovforslagets § 9, stk. 2, nr. 2, at behandlingen af en anmodning om aktindsigt kan afslås, hvis anmodningen må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende, og denne bestemmelse vil efter omstændighederne kunne anvendes til at afslå aktindsigt i navne på offentligt ansatte.

Der kan i den forbindelse særligt peges på, at det af pkt. 4.4.2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger fremgår, at der ved udtrykket "lignende" sigtes til den form for intimidering, som ikke med sikkerhed kan karakteriseres som retsstridig, men som offentligt ansatte efter, hvad der må antages at være den almindelige opfattelse i samfundet, ikke bør tåle.

Det er i forlængelse heraf Justitsministeriets opfattelse, at bestemmelsen i § 9, stk. 2, nr. 2, bl.a. vil kunne få betydning af hensyn til offentligt ansatte, som har medvirket til at behandle eller i øvrigt har kendskab til en sag, som der er offentlig interesse om, og hvor der f.eks. er beskyldninger om kritisable forhold ved behandlingen af sagen.

Hvis der i et sådant tilfælde er konkret grundlag for at antage, at udleveringen af oplysninger om navnet på en offentligt ansat skaber risiko for, at f.eks. pressen vil bruge oplysningerne til at kontakte den pågældende på vedkommendes bopæl enten telefonisk eller ved fremmøde for at stille spørgsmål om sagen, vil forvaltningsmyndigheden med henvisning til § 9, stk. 2, nr. 2, kunne afslå at behandle – eventuelt dele af – en anmodning om aktindsigt, der omfatter de pågældende ansattes navn.

Det er således Justitsministeriets opfattelse, at også offentligt ansatte har ret til respekt om deres privatsfære, og at navnlig ansatte, der ikke er i chefstillinger, ikke bør tåle, at pressen retter henvendelse til dem på deres bopæl i et tilfælde som det beskrevne.

---

**Spørgsmål nr. 133:** "Hvilken betydning har det for rækkevidden af forslaget § 27, 2, at Folketinget ikke er omfattet af lovens anvendelsesområde og hvorledes skal begrebet fortrolighed forstås i bemærkningerne til bestemmelsen."

Der henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 134 vedrørende lovforslaget.

**Spørgsmål nr. 134:** ”Hvorledes forholder det sig konkret, når et folketingsmedlem fremover modtager et af de dokumenter, der er omfattet af forslagets § 27, 2. Kan folketingsmedlemmer ud fra en ren juridisk vurdering videregive oplysninger til tredjemand blot videregivelsen ikke vil stride mod straffelovens regler om videregivelse af fortrolige oplysninger?”

1. Det følger af § 27, nr. 2, i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), at retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende proces.

Om baggrunden for § 27, nr. 2, fremgår det bl.a. af bemærkningerne til bestemmelsen, at den skal medvirke til, at ministre i fortrolighed kan sende dokumenter til folketingsmedlemmer om mulige politiske initiativer, og at bestemmelsen knytter sig til en allerede foreliggende praksis, hvorefter de relevante partiers ordfører inddrages i den politiske beslutningsproces.

2. Det har ikke nogen betydning for anvendelsesområdet for bestemmelsen i § 27, nr. 2, at offentlighedsloven ikke gælder for Folketinget, og at der således ikke efter loven er ret til aktindsigt i dokumenter, som bl.a. folketingsmedlemmer er i besiddelse af.

Den foreslåede bestemmelse i § 27, nr. 2 – herunder det, som er anført i bemærkningerne til bestemmelsen – indebærer omvendt ikke nogen ændring med hensyn til, om dokumenter eller oplysninger, som et folketingsmedlem modtager fra en minister, er fortrolige og dermed omfattet af vedkommende folketingsmedlems tavshedspligt efter straffeloven. Heller ikke forslaget til nyaffattelse af forvaltningslovens § 27 (jf. § 1, nr. 10 – 12, i forslaget til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (L 91)) vil indebære en sådan ændring.

Det følger af det anførte, at efter en gennemførelse af § 27, nr. 2, i forslaget til lov om offentlighed, vil et folketingsmedlem kunne videregive dokumenter og oplysninger til tredjemand, der er modtaget fra en minister, i samme omfang som i henhold til gældende ret.

---

**Spørgsmål nr. 135:** ”Ministeren bedes kommentere artiklen ”En livsfarlig mangel på åbenhed” i Jyllands-Posten den 1. marts 2011.”

1. I artiklen i Jyllandsposten fra den 1. marts 2011 "En livsfarlig mangel på åbenhed" anføres det bl.a., at der er al mulig grund til at standse enhver tanke om at udvide ministerbetjeningen til at omfatte underliggende myndigheder og andre ministerier samt kontakten til folketingspolitikere, men at der også er grund til at overveje, om tiden ikke er inde til at se nærmere på det allerede eksisterende frirum og dermed tage et væsentligt skridt mod et mere åbent og gennemsigtigt offentligt forvaltningssystem. Desuden anføres det, at når fortalene for ministerbetjeningen har efterlyst frirum for kreativ dialog mellem ministre og deres embedsmænd i bredeste forstand, giver det plads for en til vished grænsende formodning om, at det ender med at blive et frirum, hvor der kan praktiseres manglende omhu, manglende dygtighed, manglende hukommelse og manglende lovlydighed.

I artiklen gives følgende råd: "Gennemfør de relativt få udvidelser af åbenheden, der findes i regeringens lovforslag, skriv eksisterende retspraksis ind i loven, og smid så begrænsningerne ud. Men bestil samtidig en uvildig udredning af, hvordan beslutningerne kan åbnes, så det offentlige systems troværdighed og legalitet kan genoprettes."

2. Forslaget til den nye offentlighedslov lægger på en række punkter op til at udbygge lovens grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning og på visse punkter til en indskrænkning af retten til aktindsigt. Efter Justitsministeriets opfattelse er lovforslaget udtryk for en rigtig og afbalanceret afvejning af på den ene side hensynet til åbenhed og demokratisk kontrol og på den anden side visse modstående hensyn, herunder bl.a. behovet for at beskytte den interne og politiske beslutningsproces.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at lovforslaget i det væsentlige svarer til det lovudkast, der er indeholdt i kapitel 27 i Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009. Offentlighedskommissionen, der blev nedsat i maj 2002, og som i november 2009 afgav betænkning, havde til opgave at fremkomme med et forslag til en ny samlet offentlighedslov, hvor det overordnede sigte skulle være at udbygge offentlighedslovens grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning og i den forbindelse tilpasse loven til nutidens forhold, herunder i relation til den udvikling, der har fundet sted med hensyn til bl.a. statslige selskaber, udlicitering, digitalisering samt nye og ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen. Formanden for kommissionen var Folketingets Ombudsmand Hans Gammeltoft-Hansen. Kom-

missionen bestod i øvrigt af bl.a. en række statslige og kommunale myndigheder samt af repræsentanter for medierne.

Om lovforslagets bestemmelse om ministerbetjening, jf. § 24, og bestemmelsen vedrørende dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, jf. § 27, nr. 2, henvises bl.a. til pkt. 11 i besvarelsen af spørgsmål nr. 130 vedrørende lovforslaget samt pkt. 16.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

---

**Spørgsmål nr. 136:** ”Ministeren bedes kommentere kronikken ”Drop gummiparagraf om ministerbetjening” af Mogens Blicher Bjerregård.”

1. I artiklen i Information fra den 21. februar 2011 ”Drop gummiparagraf om ministerbetjening” anfører Mogens Blicher Bjerregård bl.a., at den foreslåede ministerbetjeningsparagraf (lovforslagets § 24), der skulle skaffe embedsmænd og ministre et lukket rum, må droppes, og at det samme gælder den såkaldte politikerparagraf, som der alligevel ikke er opbakning til (lovforslagets § 27, nr. 2). Mogens Blicher Bjerregård anfører, at ingen af dem hører hjemme i et åbent samfund, hvor borgere og presse skal kunne følge med i de politiske beslutningsprocesser, og at ingen af paragrafferne i øvrigt er ønsket af hverken borgere, embedsmænd eller medier.

Med hensyn til lovforslagets § 24 om ministerbetjening anfører Mogens Blicher Bjerregård, at bestemmelsen blev til i Offentlighedskommissionen, der sad i syv år og afgav betænkning i slutningen af 2009, og at paragraffen helt tilbage i kommissionens kommissorium var forudsat som et vilkår for arbejdet der, fordi Justitsministeriet havde fået til opdrag at sikre sig en moderne arbejdsgang, hvor en minister skal kunne orientere sig bredere end tidligere i de forvaltninger, der ligger under dennes ressortområde. Samtidig giver Mogens Blicher Bjerregård udtryk for, at ministerbetjeningsreglen skulle have haft en helt afgørende modvægt i andre paragraffer, hvor borgere og medier gennem indsigt i faktuelle oplysninger og interne faglige vurderinger, som ikke hidtil har været omfattet af åbenheden, skulle kunne følge en sagsbehandling eller tilblivelsen af en politisk beslutning. I forlængelse heraf anfører Mogens Blicher Bjerregård, at Justitsministeriet straks efter lovforslagets fremlæggelse på urimelig vis tog mediernes og civilsamfundets repræsentanter i kommis-

sionen til indtægt for, at der havde været enighed om den centrale paragraf om ministerbetjening samtidig med, at alle dissenser blev negligeret, og at ministeriet dernæst senest med svarene på spørgsmålene til Retsudvalget vedrørende lovforslaget har vist, at det slet ikke følger tankegangen om mere åbenhed, tværtimod.

Endvidere anfører Mogens Blicher Bjerregård, at Retsudvalgets åbne høring den 26. januar 2011 på Christiansborg også viste, at justitsministeren havde svært ved at forklare, hvorfor der overhovedet er behov for en § 24, og at embedsmændenes repræsentant samtidig understregede, at åbenhed om embedsmændenes arbejde skaber legitimitet, politisk neutralitet og effektivitet. Hertil kommer ifølge Mogens Blicher Bjerregård, at to professorer dybt inde i stoffet havde to forskellige udlægninger af paragraffens betydning. Mogens Blicher Bjerregård anfører, at der derfor er grunde nok til, at politikerne lige så godt kan droppe ideen om en paragraf, der blot vil føre til mere mørklægning.

Mogens Blicher Bjerregård anfører videre, at det også er skræmmende, at der samtidig med debatten om § 24 nærmest har været tavshed om den såkaldte politikerparagraf, nemlig § 27, der giver mulighed for at lukke ned for aktindsigt i dokumenter, der udveksles mellem Folketingsmedlemmer og ministre i forbindelse med det lovforberedende arbejde. Mogens Blicher Bjerregård anfører, at en sådan undtagelsesbestemmelse vil lukke ned for udveksling af dokumenter mellem to statsmagter, den udøvende og den lovgivende, og at det er et bekymrende forslag, fordi Folketinget i dag vedtager stadig flere love ved forlig, hvor en del af grundlaget vil blive mørklagt som følge af netop undtagelsesbestemmelsen. Det vil ifølge Mogens Blicher Bjerregård være at sætte dansk demokrati årtier tilbage.

2. Justitsministeriet kan om lovforslagets bestemmelse om ministerbetjening, jf. § 24, og bestemmelsen vedrørende dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, jf. § 27, nr. 2, henvise til bl.a. pkt. 11 i besvarelsen af spørgsmål nr. 130 vedrørende lovforslaget samt pkt. 16.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

---

**Spørgsmål nr. 137:** ”Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 1. marts 2011 fra mindretallet i Offentlighedskommissionen, jf. L 90 – bilag 21.”

1. Offentlighedskommissionens mindretal har den 1. marts 2011 rettet henvendelse til Folketingets Retsudvalg vedrørende forslaget til en ny offentlighedslov. I henvendelsen bemærkes indledningsvis, at mindretallet i Offentlighedskommissionen omfatter medlemmerne udpeget efter indstilling fra en række medier (Kate Bluhme, DJ, Ebbe Dal, DDF, Mikkel Hertz, TV2, Peter Skov Tvermoes, DR, Christian Kierkegaard, Danske Specialmedier), et medlem udpeget efter indstilling fra Journalisthøjskolen (Oluf Jørgensen), to medlemmer udpeget efter indstilling fra Dansk Folkeoplysnings Samråd (Jette Kammer Jensen, Kim Hjerrild) samt et medlem udpeget efter indstilling fra Institut for Menneskerettigheder (Eva Ersbøll).

Mindretallet har rettet henvendelse til Folketingets Retsudvalg med henblik på at gøre opmærksom på, at forudsætningen for at støtte forslaget om en ny undtagelse for ministerbetjening som foreslået i Offentlighedskommissionens betænkning og senest i Justitsministeriets forslag til en ny offentlighedslov (L 90) ikke længere ses at være til stede efter offentliggørelsen af en række svar fra Justitsministeriets Statsretskontor til Retsudvalget.

I henvendelsen foreslår mindretallet en ændring af lovforslagets § 24 og præciseringer i § 28 og § 29. Om baggrunden herfor anfører mindretallet følgende:

”Forslaget til ny undtagelse for ministerbetjening (§ 24) skal vurderes i sammenhæng med reglerne om aktindsigt i oplysninger om sagens faktiske grundlag (§ 28) og i faglige vurderinger i endelig form (§ 29). Der er tale om en helhed, og mindretallet skrev i dissensen til § 29 bl.a.: ”*Det er vigtigt, at denne øgede beskyttelse af sagsforberedelse ikke står alene. Afgørende demokratiske hensyn, der kommer til udtryk i offentlighedslovens formål, taler for at styrke offentlighedens ret til indsigt i grundlaget for beslutninger, og Offentlighedskommissionens lovudkasts § 29 indeholder derfor en ny bestemmelse om ret til indsigt i interne faglige vurderinger*” (betænkningen side 639). Denne forudsætning blev undermineret med kommissionsflertallets forslag om særlige undtagelser for ministerrådgivning, rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner og lovpligtige planer i kommuner og regioner (§ 29). Dette forslag, der undtager de vigtigste politiske beslutninger, indgår i lovforslaget.

Folketinget Retsudvalg har i forbindelse med lovforslagets behandling i Folketinget stillet en række spørgsmål til konkrete eksempler. Justitsministeriets svar på flere af spørgsmålene indsnævrer retten til indsigt i en sags faktiske grundlag og i endelige faglige vurderinger og viser svagheder ved formuleringer. Dermed er grundlaget for mindretallets accept af undtagelsen for ministerbetjening blevet yderligere undermineret.”

2.1. Med hensyn til lovforslagets § 24 anfører mindretallet, at begrebet ministerbetjening er blevet stærkt kritiseret i høringssvar og i den offentlige debat, og at Justitsministeriets svar på Retsudvalgets mange spørgsmål om ministerbetjening desværre ikke har skabt klarhed om det afgørende kriterium - "udveksling i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for rådgivning". Mindretallet anfører, at § 24, stk. 2, giver en vis afgrænsning, men at i øvrigt stort set alle sager – store som små – kan havne på ministerens bord på et eller andet tidspunkt og dermed undtages som ministerbetjening.

Mindretallet peger på, at begrebet ministerrådgivning derimod er defineret præcist som dokumenter, der udarbejdes med henblik på at skulle tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning. Mindretallet anfører i forlængelse heraf, at begrebet ministerrådgivning ikke bør anvendes som undtagelse i § 29, stk. 1, der handler om det endelige grundlag for lovforslag, offentliggjorte planer m.v., men at ministerrådgivning i stedet kan anvendes i § 24 og med denne placering give mulighed for undtagelser af dokumenter, der skal forelægges ministeren eller på et ministermøde samt udkast til sådanne dokumenter.

Mindretallet anfører, at det er vigtigt at fastholde et af formålene bag § 24, nemlig at der skal være mulighed for på en formløs måde at udvikle idéer og overveje forskellige løsningsmuligheder i sagstyper, der kræver samarbejde på tværs af ministerier og styrelser. Endvidere anfører mindretallet, at der også skal være mulighed for fortrolige diskussioner mellem ministre, uden at det nødvendigvis skal ske mundtligt via telefon eller på møder.

Mindretallet anbefaler, at § 24, stk. 1, ændres til følgende ordlyd:

"Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) Dokumenter udarbejdet til ministerrådgivning og foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder i interne dokumenter, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede styrelser.
- 2) Dokumenter udarbejdet til ministerrådgivning og foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder i interne dokumenter, der udveksles mellem ministerier."

De foreslåede kriterier giver ifølge mindretallet større klarhed end begrebet ministerbetjening, og undtagelsen vil få et snævrere indhold, f.eks. vil en anmodning om data, der skal beskrive de faktiske forhold, ikke være omfattet (L 90 – bilag 5 – sag A).

**2.2.** Justitsministeriet skal om mindretallets forslag til ændring af lovforslagets § 24 henvide til pkt. 11.2.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 130 vedrørende lovforslaget, hvor Åbenhedstinget i et notat af 7. februar 2011 har foreslået lovforslagets § 24, stk. 1, ændret på samme måde som mindretallet.

**3.1.** Med hensyn til lovforslagets § 28 peger mindretallet på, at bemærkningerne til bestemmelsen i Justitsministeriets forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90) på linje med Offentlighedskommissionens betænkning fastslår, at retten til aktindsigt omfatter oplysninger om endelige beslutninger, der ikke fremgår af et selvstændigt dokument. Mindretallet anfører, at Justitsministeriet i ministeriets svar på spørgsmål til et af Retsudvalget eksempler (L 90 - bilag 5 – sag B) ser bort fra, at indstillingen til beslutning om implementering af et EU-direktiv er blevet godkendt af ministeren.

Mindretallet anfører, at der ikke må være tvivl om retten til aktindsigt i endelige beslutninger, og at denne centrale rettighed bør fremgå af lovteksten og ikke kun af bemærkninger, der kan overses.

Mindretallet anbefaler derfor, at der stilles et ændringsforslag til § 28, stk. 1, hvor ordene ”og endelig beslutning om sagens afgørelse” tilføjes. § 28, stk.1, 1. pkt. får derved følgende ordlyd:

”Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk.1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen, og den endelige beslutning om sagens afgørelse.”

Ifølge mindretallet bør overskriften til § 28 som konsekvens ændres til: ”Meddelelse af faktiske oplysninger, endelige beslutninger og eksterne faglige vurderinger”.

Mindretallet peger endvidere på, at lovforslagets bemærkninger til § 28 ligesom Offentlighedskommissionens betænkning fastslår, at retten til aktindsigt omfatter oplysninger om metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af oplysninger om en sags faktiske grundlag. Mindretallet anfører, at Justitsministeriet trods denne præcisering i bemærkningerne i et svar om et af Retsudvalgets eksempler (L 90 – bilag 5 sag A) forudsætter, at en anmodning om data, der skal opfylde en bestemt forudsætning, ikke er omfattet.



Mindretallet anfører i forlængelse heraf, at det i forbindelse med et ændringsforslag til § 28 derfor bør præciseres i bemærkningerne, at retten til aktindsigt i en sags faktiske grundlag omfatter anmodninger om data.

**3.2.** Justitsministeriet skal om mindretallets forslag til ændring af lovforslagets § 28, stk. 1, 1. pkt., og mindretallets forslag til bemærkninger til et ændringsforslag henviser til pkt. 13.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 130 vedrørende lovforslaget.

**4.1.** Med hensyn til lovforslagets § 29 anfører mindretallet, at det er meget vigtigt for den demokratiske kontrol og debat, at den nye offentlighedslov sikrer ret til indsigt i de faglige vurderinger i endelig form inklusive ved de vigtigste politiske beslutninger jf. mindretallets dissens til § 29 i Offentlighedskommissionens betænkning (s. 631, 633-634, 639-640.)

Mindretallet anfører, at bemærkningerne til § 29 på linje med Offentlighedskommissionens betænkning fastslår, at endelige faglige vurderinger som udgangspunkt skal omfattes af retten til aktindsigt, og juridiske vurderinger er udtrykkeligt nævnt i den forbindelse. Mindretallet henviser til, at et af Justitsministeriets svar til eksemplet om implementering af EU-direktiv imidlertid lægger til grund, at retten til indsigt hverken omfatter Arbejdstilsynets juridiske vurdering af det pågældende direktiv eller Arbejdstilsynet vurdering af de arbejdsmiljømæssige konsekvenser, og at Justitsministeriets svar ifølge mindretallet således indsnævrer begrebet faglige vurderinger i endelig form i en grad, der vil gøre bestemmelsen næsten illusorisk.

Mindretallet anfører, at Justitsministeriet endvidere i samme svar udtrykker tvivl med hensyn til, om Arbejdstilsynets notat vedrører en sag om "et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende". Ifølge mindretallet viser eksemplet og svaret en svaghed ved formuleringen af lovteksten, fordi det ikke sikrer indsigt i tilfælde, hvor offentliggørelse af en endelig politisk beslutning ikke sker ved aktiv offentliggørelse fra myndigheden.

Mindretallet anbefaler, at der stilles ændringsforslag til § 29, stk. 1, hvor ordene "en endelig beslutning" tilføjes i 1. pkt., og – på linje med dissensen – at 2. pkt. udgår. § 29, stk. 1, skulle derved få følgende ordlyd:

”Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk.1, § 25 og § 27, nr. 1-3, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag, en endelig beslutning eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende.”

Mindretallet peger endvidere på, at efter lovforslagets bemærkninger til § 29 skal retten til indsigt i endelige faglige vurderinger have et snævert anvendelsesområde i kommuner og regioner og skal ikke gælde ved lovpligtige planer.

Ifølge mindretallet undtages dermed f.eks. grundlaget for politiske beslutninger om skole- og sygehusstruktur. Mindretallet anbefaler, at det i forbindelse med ændringsforslag til § 29 bliver præciseret, at retten til indsigt i faglige vurderinger i endelig form også omfatter lovpligtige planer, der er offentliggjort eller besluttet af kommuner og regioner. På baggrund af Justitsministeriets svar vedrørende eksemplet med Arbejdstilsynets oplæg til ministerbeslutning om EU-direktivet anbefaler mindretallet endvidere, at det præciseres, at endelige, faglige vurderinger fra en myndighed med særlige forudsætninger for at udtale sig om et bestemt spørgsmål eller emne er omfattet.

Mindretallet peger på, at det som nævnt af flere ordførere er opgaven at finde den rette balance mellem saglige beskyttelseshensyn under forberedelse og offentlighedens ret til at kontrollere magtudøvelsen og grundlaget for denne. Ifølge mindretallet er denne opgave hverken løst i den gældende lov eller i lovforslaget. Mindretallet håber med forslagene at kunne bidrage til, at den rette balance bliver et kendetegn for den nye offentlighedslov.

**4.2.** Justitsministeriet skal om mindretallets forslag til ændring af lovforslagets § 29, stk. 1, og mindretallets forslag til bemærkninger til et ændringsforslag henviser til pkt. 14.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 130 vedrørende lovforslaget.

**5.1.** Mindretallet anfører, at Justitsministeriets forslag til lov om offentlighed i forvaltningen i øvrigt også indeholder andre afvigelser – såvel i selve lovteksten som i bemærkningerne til disse – i forhold til det lovudkast, som er indeholdt i Offentlighedskommissionens betænkning. Da flere af disse ændringer ifølge mindretallet forrykker den balance samt ikke mindst forståelse af centrale begreber, som den oprindelig lovtekst var udtryk for, finder mindretallet det væsentlig at nævne problemstillin-

gen. Mindretallet anfører, at tilføjelsen af ordet ”få” i lovforslagets § 11 om dataudtræk, og indsnævring af, hvilke dokumenter der skal journaliseres i medfør af § 15 angående journaliseringspligten, er oplagte eksempler på væsentlige ændringer og præciseringer, som Justitsministeriet har foretaget, og som ikke er konsistente med de drøftelser og den enighed, som lå til grund for Offentlighedskommissionens forslag. Mindretallet oplyser, at denne problemstilling samt eksempler på andre afvigelser i øvrigt behandles i flere af de høringssvar, som Retsudvalget har modtaget siden lovforslagets fremsættelse.

**5.2.** Justitsministeriet skal med hensyn til mindretallets bemærkninger vedrørende lovforslagets §§ 11 og 15 henvise til pkt. 7.2 og 9.2. i besvarelsen af spørgsmål nr. 130 vedrørende lovforslaget.

**6.1.** Mindretallet anfører endvidere, at betydningen af Europarådets Konvention om aktindsigt ikke er blevet drøftet i forbindelse med Offentlighedskommissionens arbejde. Dette er ifølge mindretallet beklageligt i og med, at der ikke er sikkerhed for, at lovforslaget er fuldt ud foreneligt med konventionen.

**6.2.** Justitsministeriet skal om forholdet til Europarådets konvention om aktindsigt henvise til pkt. 2.3.3 og pkt. 2.4.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der henvises endvidere til pkt. 2.2 i Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

**7.1.** Mindretallet anfører endelig, at de af mindretallets afgivne dissenser vedrørende kalenderundtagelsen (§ 22), undtagelsen af dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces (§ 27, nr. 2) samt undtagelsen af faglige vurderinger i endelig form, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner (§ 29, stk. 1, 2. pkt.) fortsat står ved magt. Mindretallet anfører, at ovennævnte kritik samt ændringsforslag til ministerbetjeningsreglen m.fl. således ikke ændrer herpå.

**7.2.** Justitsministeriet skal om baggrunden for lovforslagets § 22, § 27, nr. 2, og § 29 henvise til pkt. 4.13, 4.15 og 4.16 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

**Spørgsmål nr. 138:** "Ministeren bedes redegøre nærmere for § 24 og hvor grænsen går for hvilke dokumenter, der ikke er omfattet af bestemmelsen, herunder komme med tre forskellige eksempler på dokumenter der ikke er omfattet af § 24, stk. 1, og som der derfor ville være aktindsigt i (og her skal ikke være tale om dokumenter omfattet af § 24, stk. 2)."

Der henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 153 vedrørende lovforslaget.

---

**Spørgsmål nr. 139:** "Ministeren bedes redegøre nærmere for begrebet "underordnede myndigheder" i § 24 stk. 1, nr. 1, herunder hvordan det afgrænses, om der er tale om, at de skal være underlagt ministerens instruktionsbeføjelser, være opført under ministeriets konto på finansloven, eller hvordan det fastlægges."

Efter lovforslagets § 24, stk. 1, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder i forbindelse med ministerbetjening.

Om de myndigheder, der sigtes til med udtrykket "underordnede myndigheder", henvises der til bemærkningerne til lovforslagets § 24, stk. 1, nr. 1, hvor der bl.a. er anført følgende:

"Ved udtrykket "underordnede myndigheder" i nr. 1 forstås de myndigheder, som hører under et ministeriums ressort, og hvor der består et sædvanligt over-/underordningsforhold mellem ministeriet og de pågældende forvaltningsmyndigheder. Omfattet af dette udtryk er således direktorater og styrelser og lignende underordnede forvaltningsmyndigheder, men derimod ikke de forvaltningsmyndigheder, som står uden for det almindelige administrative myndighedshierarki, herunder bl.a. de ovenfor nævnte uafhængige råd og nævn.

Det vil i øvrigt i praksis som altovervejende hovedregel alene være de underordnede myndigheder, der er tæt på ministeren, og som beskæftiger sig med spørgsmål af politisk interesse, der vil udøve ministerbetjening i bestemmelsens forstand. Det vil således i almindelighed være ministerielle direktorater og styrelser, der udøver ministerbetjening. Derimod vil f.eks. beskæftigelsesregioner, politidirektører og lignende forvaltningsmyndigheder formentlig kun meget sjældent udøve ministerbetjening i bestemmelsens forstand. For f.eks. politidirektører vil dette dog kunne forekomme, hvor f.eks. besvarelse af folketingsspørgsmål gør det nødvendigt at indhente en udtalelse fra en eller flere politidirektører."

---

**Spørgsmål nr. 140:** "Ministeren bedes komme med et forslag til, hvordan begrebet "ministerbetjening" i § 24 skulle formuleres, såfremt man ville skrive det i lovtekst, så det blev klart for borgerne, hvad begrebet omfatter."

Som omtalt i besvarelsen af spørgsmål nr. 132 vedrørende lovforslaget er ministerbetjeningsbegrebet i lovforslagets § 24 afgrænset funktionelt. Det centrale for, om bestemmelsen i § 24 finder anvendelse er således, om dokumentet udveksles, fordi ministeren har eller må forventes at få behov for rådgivning og bistand fra embedsværket, og denne funktionelle afgrænsning afspejler de hensyn, som § 24 skal varetage.

Den funktionelle afgrænsning af § 24 er efter Justitsministeriets opfattelse endvidere positiv, da anvendelsen af bestemmelsen forudsætter, at bestemmelsens betingelser er opfyldt, herunder betingelsen om ministerens behov. Der er således ikke tale om en negativ afgrænsning af bestemmelsens anvendelsesområde, som det f.eks. ville være, hvis § 24 kunne anvendes i alle tilfælde, hvor andre bestemmelser i lovforslaget ikke udelukkede det.

Det er desuden Justitsministeriets opfattelse, at bestemmelsen i § 24 er præcist afgrænset. Det følger således af bestemmelsens ordlyd, at den kun finder anvendelse i forhold til udveksling af interne dokumenter mv., at den kun kan bruges, når udvekslingen sker mellem et ministerium og dets underordnede myndigheder eller forskellige ministerier, og at udvekslingen skal ske i forbindelse med ministerbetjening, jf. § 24, stk. 1. Hertil kommer, at det udtrykkeligt i § 24 stk. 2, er fastsat, at bestemmelsens stk. 1 ikke gælder i nærmere angivne former for sager mv.

---

**Spørgsmål nr. 141:** "Ministeren bedes redegøre for omfanget af § 25 og undtagelsen for "borgmesterbetjening", herunder hvilke dokumenter der vil være aktindsigt i."

Efter lovforslagets § 25 omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem KL, Danske Regioner samt disses medlemmer i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger med staten eller i forbindelse med drøftelser af fælles kommunale og regionale politiske initiativer.

Bestemmelsen vedrører således ikke "borgmesterbetjening", men derimod interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem KL, Danske Regioner, kommunerne og regionerne, og bestemmelsen giver alene mulighed for at undtage interne dokumenter og oplysninger i de specifikke sammenhænge, der er nævnt i bestemmelsen.

Det følger bl.a. af det anførte, at et brev, som er sendt fra en minister til f.eks. formanden for Danske Regioner eller en borgmester, ikke vil kunne undtages fra aktindsigt med henvisning til bestemmelsen i § 25. Det anførte gælder, selvom brevet er sendt i forbindelse med f.eks. politiske forhandlinger mellem staten og regionerne eller kommunerne.

Det kan tilføjes, at et sådant brev heller ikke vil kunne undtages på grundlag af lovforslagets § 24 om ministerbetjening.

---

**Spørgsmål nr. 142:** "Ministeren bedes oplyse, om der såfremt § 25 bliver vedtaget vil være nogen dokumenter, der udveksles mellem kommuner/regioner og stat, som der vil være aktindsigt i, herunder komme med nogle konkrete eksempler."

Efter lovforslagets § 25 omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem KL, Danske Regioner samt disses medlemmer i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger med staten eller i forbindelse med drøftelser af fælles kommunale og regionale politiske initiativer.

Bestemmelsen giver ikke adgang til at undtage interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem på den ene side kommunerne og regionerne og på den anden side staten. Bestemmelsen giver således alene adgang til at undtage interne dokumenter og oplysninger, der – i de i bestemmelsen nævnte sammenhænge – udveksles mellem KL, Danske Regioner, kommunerne og regionerne.

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål nr. 141 vedrørende lovforslaget.

---

**Spørgsmål nr. 143:** "Vil ministeren oversende en sammenstilling af lovforslaget med gældende lov."

Der vedlægges en sammenstilling af forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90) med den gældende offentlighedslov.

---

**Spørgsmål nr. 144:** "Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 7. marts 2011 fra Jesper Tynell, jf. L 90 - bilag 22."

1. Cand.mag., journalist Jesper Tynell har den 7. marts 2011 rettet henvendelse til Folketingets Retsudvalg vedrørende forslaget til en ny offentlighedslov. Med henvendelsen er der henvist til tre bilag, hvor de to første bilag er vedlagt henvendelsen.

Det første bilag indeholder en række anbefalinger og bemærkninger vedrørende forslaget til den nye offentlighedslov og Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven. Endvidere indeholder det nævnte bilag ”forslag til væsentlige forbedringer af offentlighedsloven på områder, som ikke er overvejet af Offentlighedskommissionen eller foreslået af Justitsministeriet [...]”.

Det andet bilag indeholder en gennemgang af det forslag til ændringer af ministerbetjeningsbestemmelsen i lovforslagets § 24, der den 7. februar 2011 er fremsendt til Folketingets Retsudvalg af Åbenhedstinget, og som mindretallet i Offentlighedskommissionen har tilsluttet sig i en henvendelse af 1. marts 2011 til Retsudvalget.

Det tredje bilag, som ikke er vedlagt Jesper Tynells henvendelse, indeholder en henvisning til en kronik skrevet af formanden for Dansk Journalistforbund, Mogens Blicher Bjerregaard, der er bragt i Information den 21. februar 2011, og hvor det bl.a. foreslås ikke at vedtage lovforslagets § 24 (ministerbetjeningsbestemmelsen) og § 27, nr. 2 (dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces).

For så vidt angår bilag 2 bemærkes, at Justitsministeriet ikke finder anledning til at forholde sig nærmere til Jesper Tynells kommentarer til bl.a. Åbenhedstingets forslag til ændringer af ministerbetjeningsbestemmelsen i lovforslagets § 24. Om dette forslag henvises i øvrigt til pkt. 11 i Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 130 vedrørende lovforslaget.

Med hensyn til bilag 3 henvises til Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 136 vedrørende lovforslaget.

2. For så vidt angår Jesper Tynells anbefalinger og bemærkninger, der er indeholdt i bilag 1, bemærkes følgende:

2.1. I det nævnte bilag anbefaler Jesper Tynell, at lovforslagets § 24 (ministerbetjeningsbestemmelsen) og lovforslagets § 25 (der undtager visse

interne dokumenter, der udveksles mellem KL, Danske Regioner og kommunerne) ikke vedtages og henviser i den forbindelse til høringssvaret af 18. februar 2010 fra Foreningen for Undersøgende Journalistik.

**2.2.** Om baggrunden for lovforslagets §§ 24-25 kan Justitsministeriet henviser til pkt. 4.14 i lovforslagets almindelige bem rknings. De nævnte bestemmelser svarer til, hvad en enig Offentlighedskommission anbefalede i det lovudkast, der findes i kapitel 27 i betænkning nr. 1510/2009. Justitsministeriet skal i øvrigt om lovforslagets § 24 bl.a. henviser til besvarelsen af spørgsmål nr. 18 vedrørende lovforslaget.

Med hensyn til høringssvaret fra Foreningen for Undersøgende Journalistik henviser bl.a. til pkt. 12 i den kommenterede høringsoversigt vedrørende lovforslaget.

**3.1.** I bilag 1 anbefaler Jesper Tynell anbefaler desuden, at lovforslagets § 27 ikke vedtages.

**3.2.** Justitsministeriet har forstået dette punkt i bilaget således, at Jesper Tynell anbefaler, at lovforslagets § 27, nr. 2 (den såkaldte folketingspolitikbestemmelse) ikke vedtages. I den forbindelse skal Justitsministeriet henviser til pkt. 4.15 i lovforslagets almindelige bem rknings samt pkt. 16.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

**4.1.** I bilaget anbefaler Jesper Tynell, at en række begrænsninger med hensyn til at ekstrahere faktiske oplysninger efter lovforslagets § 28, stk. 1, som fremgår af Offentlighedskommissionen betænkning nr. 1510/2009, afvises.

Han henviser i den forbindelse til betænkningens side 621, hvoraf det fremgår, at ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1, 1. pkt., ikke omfatter ”interne og eksterne faglige vurderinger eller politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke vil omfatte tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der som sådanne ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.”

Det anføres i den sammenhæng, at det vil være en fordel at fjerne de nævnte begrænsninger af den eksisterende retstilstand fra ekstraherings-



pligten, hvis loven vedtages, da det er særligt vigtigt for offentligheden at få adgang til de nævnte oplysninger.

**4.2.** Justitsministeriet finder i lighed med Offentlighedskommissionen, at de nævnte oplysninger ikke skal være omfattet af ekstraheringspligten efter lovforslagets § 28, stk. 1, jf. herved også bemærkningerne til bestemmelsen. Det bemærkes, at det efter Justitsministeriets vurdering i realiteten ville fjerne den beskyttelse af bl.a. interne arbejdsdokumenter, som har ligget i offentlighedsloven siden 1970, hvis man fulgte Jesper Tynells anbefaling. Ekstraheringspligten ville således i praksis omfatte alle former for oplysninger i f.eks. interne arbejdsdokumenter.

**5.1.** I det omhandlede bilag anbefaler Jesper Tynell, at en række af de begrænsninger med hensyn til at ekstrahere visse faglige vurderinger i endelig form efter lovforslagets § 29, stk. 1 – som en enig Offentlighedskommission lægger op til – afvises.

Han henviser i den forbindelse til, at det af betænkningens side 629 fremgår, 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, stk. 1, 1. pkt., da en sådan indstilling ikke kan karakteriseres som en faglig vurdering i denne bestemmelses forstand.” Desuden henviser Jesper Tynell til side 630, hvoraf fremgår, at der efter kommissionens opfattelse ikke vil ”skulle foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger, i det omfang disse vil afspejle de politisk-strategiske overvejelser, som den pågældende forvaltningsmyndighed har foretaget i løbet af sagens behandling.” Jesper Tynell peger endvidere på, at lovforslagets § 29 alene omfatter vurderinger i endelig form og anbefaler, at bestemmelsen udvides til at omfatte vurderinger i foreløbig form.

Herudover anfører Jesper Tynell, at der tages ”afstand fra, at § 29 ifølge kommissionen ikke skal give ret til at ekstrahere oplysninger fra dokumenter, hvis der samtidig indgår politisk præget rådgivning et andet sted i samme dokument.” I den forbindelse henviser Jesper Tynell til betænkningen, side 629, hvor Offentlighedskommissionen anfører følgende: ”Det vil imidlertid i et vist omfang være vanskeligt at undgå, at interne faglige vurderinger i f.eks. et internt dokument er integreret med politisk præget rådgivning. I det omfang dette er tilfældet, vil der ikke skulle foretages ekstrahering af de faglige vurderinger efter lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt.”

**5.2.** Justitsministeriet finder i lighed med Offentlighedskommissionen, at ekstraheringspligten efter lovforslagets § 29, stk. 1, ikke bør omfatte de tilfælde, der er nævnt under pkt. 5.1. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 29 samt pkt. 14.2 i den kommenterede høringsoversigt vedrørende lovforslaget.

Justitsministeriet skal bemærke, at det efter lovforslagets § 29 ikke vil være muligt at undlade at foretage ekstrahering af interne faglige vurderinger i endelig form, blot fordi det pågældende dokument (et andet sted) indeholder politisk præget rådgivning. Derimod vil der ikke skulle foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger i endelig form i f.eks. et internt dokument, hvis de pågældende vurderinger er integreret med politisk præget rådgivning.

**6.1.** I bilag 1 anfører Jesper Tynell, at Offentlighedskommissionen i betænkning nr. 1510/2009 indfører en udvidelse af undtagelsen fra aktindsigt hos såkaldte ad hoc-myndigheder ”ved 1) at give medlemmerne af disse arbejdsgrupper mulighed for fremover at agere i gruppen efter instruktion fra deres overordnede, samt 2) ved at tillade at de dokumenter medlemmer af ad hoc myndigheder modtager, fremover skal kunne udveksles med deres overordnede, uden at papirerne mister deres interne karakter og derfor fortsat kan undtages fra aktindsigt.” Dette er efter Jesper Tynells opfattelse ikke i overensstemmelse med gældende ret.

**6.2.** Om tværministerielle arbejdsgrupper og lignende ad hoc-myndigheder henvises til Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, side 524 ff. Særligt om spørgsmålet om afgivelse henvises til side 576, hvor der er anført følgende:

”Som et særligt spørgsmål, skal det bemærkes, at det er kommissionens opfattelse, at et dokument heller ikke bør miste sin interne karakter, når medlemmer af særlige ad-hoc myndigheder, som f.eks. lovforberedende udvalg og tværministerielle arbejdsgrupper, udleverer internt materiale til medlemmets foresatte i den myndighed eller organisation mv., som den pågældende er udpeget til at repræsentere i arbejdsgruppen, i det omfang udleveringen er nødvendig for medlemmets varetagelse af sin opgave i udvalget, herunder indhentelse af forhandlingsmandat. Dette svarer til den retsopfattelse, der er lagt til grund i forvaltningsmyndighedernes praksis.

Kommissionens opfattelse har sin baggrund i, at de enkelte arbejdsgruppemedlemmer ikke repræsenterer sig selv, men vedkommende myndighed, der har indstillet eller udpeget de pågældende som medlemmer af udvalget. De synspunkter, som de enkelte medlemmer skal varetage og gøre gældende i arbejdsgruppen, er således ikke medlemmets egne, personlige synspunkter, men myndighedens synspunkter. Dette kommer også indirekte til

udtryk ved, at det pågældende medlem kan udskiftes, hvis myndigheden finder behov herfor, f.eks. fordi medlemmet skifter fagområde indenfor den pågældende myndighed.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at dokumenterne i det nævnte tilfælde ikke kan siges at blive udleveret til udenforstående – idet afgivelsen er begrundet i sådanne særlige forhold, at den er omfattet af lovudkastets § 23, stk. 2 – og at de derfor ikke mister deres interne karakter. Det er dog på den anden side kommissionens opfattelse, at en videregivelse til den ”udpegende” forvaltningsmyndighed, der ikke sker med henblik på varetagelse af myndighedens interesser i arbejdsgruppen, indebærer, at dokumentet må anses for afgivet til udenforstående i offentlighedslovens forstand. Det vil f.eks. være tilfældet, hvis dokumentet inddrages i den pågældende myndigheds behandling af andre sager end den sag, der vedrører arbejdsgruppen.”

Som det fremgår, repræsenterer et medlem af en tværministeriel arbejdsgruppe eller lignende ad hoc-myndighed ikke sig selv, men vedkommende myndighed eller organisation mv., der har indstillet eller udpeget den pågældende som medlem af udvalget, og hvis instruktion medlemmet er undergivet. Et dokument mister således ikke sin interne karakter, når medlemmet udleverer internt materiale til medlemmets foresatte i den myndighed eller organisation mv., som den pågældende er udpeget til at repræsentere i arbejdsgruppen, i det omfang udleveringen er nødvendig for medlemmets varetagelse af sin opgave i udvalget, herunder indhentelse af forhandlingsmandat. Justitsministeriet kan tiltræde de anførte synspunkter.

**7.1.** I bilaget anfører Jesper Tynell bl.a., at Offentlighedskommissionen i betænkningen på side 338-339 – der er citeret nedenfor under pkt. 7.2 – indfører en begrænsning af retten til aktindsigt i kraft af en ny definition af, hvornår en e-mail skal betragtes som et dokument.

Endvidere anføres det, at det anbefales, at SMS-beskeder, MMS-beskeder og særligt e-mails betragtes som dokumenter, uanset om de kan siges at have en formløs karakter.

**7.2.** 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 smsbeskeder 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 smsbeskeden 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 smsbeskeden 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.”