



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget  
Retsudvalget  
Christiansborg  
1240 København K

Dato: 30. april 2013  
Kontor: Forvaltningsretskontoret  
Sagsbeh: Esben Haugland  
Sagsnr.: 2011-7650-0001  
Dok.: 719653

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 37 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 144), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 13. marts 2013.

Morten Bødskov

/

Morten N. Jakobsen

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

**Spørgsmål nr. 37 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 144):**

”Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 8. marts 2013 fra Preben Maegaard, jf. L 144 - bilag 8.”

**Svar:**

1. I den henvendelse, som der henvises til i spørgsmålet, er det bl.a. anført, at forslaget til en ny offentlighedslov vil betyde, at det bliver vanskeligere for borgerne at følge med i lovgivningsprocessen, idet offentligheden ikke kan få indsigt i de forhandlinger, der sker mellem topembedsmændene og deres ministre. Der opfordres derfor til, at lovforslaget ikke gennemføres.

Justitsministeriet går ud fra, at henvendelsen – og den heri anførte opfordring – har baggrund i lovforslagets § 24 om ministerbetjening.

2. Regeringen har som bekendt den 3. oktober 2012 indgået en politisk aftale med Venstre og Konservative om en ny offentlighedslov, der skal afløse den nugældende offentlighedslov fra 1985.

Forslaget til en ny offentlighedslov indeholder en modernisering og en udbygning af den gældende lovs grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning.

Lovforslaget lægger således op til en række væsentlige forbedringer af åbenheden i forvaltningen. Det kan i den forbindelse f.eks. nævnes, at den nye offentlighedslov fremover også vil gælde for selskaber, hvor det offentlige har en betydelig ejerandel, ligesom Kommunernes Landsforening (KL) og Danske Regioner fremover vil være omfattet af loven. Der indføres endvidere som noget nyt en ret til i overensstemmelse med lovens almindelige regler at få aktindsigt i bødeforelæg, som selskaber har vedtaget i forhold til f.eks. arbejdsmiljø-, fødevare- og miljømyndighederne mv., ligesom der som udgangspunkt også vil være adgang til aktindsigt i oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende.

Hvad særligt angår ministerbetjeningsreglen i § 24 foretages der – i lyset af den debat, der har været – en nyaffattelse af denne bestemmelse, således at betingelserne for adgangen til at undtage dokumenter fra aktindsigt efter bestemmelsen præciseres. Dette vil tydeliggøre hensigten om, at bestem-

melsen skal fortolkes og anvendes restriktivt, og det vil bidrage til, at bestemmelsen ikke bliver anvendt forkert i praksis.

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

Af den foreslåede bestemmelses stk. 2 fremgår, at oplysninger om sagens faktiske grundlag mv. efter reglerne i §§ 28 og 29 er omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler uanset bestemmelsens stk. 1.

Det følger af stk. 3 i den foreslåede bestemmelse, at selv om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag mv., gælder bestemmelsens stk. 1 ikke i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, i sager om indgåelse af kontraktforhold og i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.

**4.** Om baggrunden for den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 24 kan der henvises til pkt. 4.14.4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvor det er anført, at der i forhold til den rådgivning og bistand, som embedsværket yder ministeren som led i den politiske ministerbetjening, efter Justitsministeriets opfattelse er et særligt behov for, at rådgivningen og bistanden kan gives fortroligt, således at ministeren bl.a. kan udvikle idéer, forberede politiske initiativer, overveje forskellige politiske alternativer mv., uden at disse overvejelser skal være undergivet offentlighed.

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

I den forbindelse bemærkes, at den politiske rådgivning og bistand, som ministeren modtager fra sine egne embedsfolk – det vil sige de embedsfolk, der er ansat i det pågældende departement – er beskyttet i medfør af

den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 7, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter interne arbejdsdokumenter. Derimod er de bidrag til den politiske rådgivning og bistand af ministeren, som stammer fra ”eksterne” embedsfolk, herunder embedsfolk i styrelser på ministeriets eget område, i almindelighed ikke beskyttet.

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

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

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

Den gældende offentlighedslov findes på denne baggrund ikke (længere) at yde den fornødne beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces på ministerielt niveau.

Det er imidlertid samtidig af væsentlig betydning, at offentlighedsloven fortsat sikrer størst mulig åbenhed i forvaltningen, hvilket bl.a. skal ses i lyset af, at offentlighedsloven er et centralt redskab for pressen i dens arbejde med at kontrollere den offentlige forvaltning og formidle informationer herom til offentligheden, og for befolkningen i almindelighed i forhold til at kunne få indsigt i forvaltningens virke.

Den foreslåede bestemmelse om beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces på ministerielt niveau bør derfor alene omfatte de tilfælde, hvor politiske interesser i praksis gør sig gældende, og lovforslagets § 24, stk. 3, hvorefter ”ministerbetjeningsundtagelsen” i stk. 1 ikke gælder i forhold til sager om konkrete forvaltningsafgørelser, indgåelse af kontrakter og udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver, er således affattet i overensstemmelse hermed.

**5.** Med det formål at understrege, at ministerbetjeningsreglen i lovforslagets § 24 skal fortolkes og anvendes restriktivt, og at den såkaldte folketingspolitikerregel i lovforslagets § 27, nr. 2, skal have et snævert anvendelsesområde og kun kan anvendes i bestemte, afgrænsede tilfælde, har regeringen, Venstre og Konservative i tilknytning til den politiske aftale om en ny offentlighedslov, som blev indgået den 3. oktober 2012, supplerende aftalt, at der skal foretages et grundigt eftersyn af de to nævnte regler, når den nye offentlighedslov har været i kraft i tre år.

Det følger således af supplementet til den politiske aftale, at aftaleparterne er enige om, at der skal gennemføres en evaluering af de nævnte regler med henblik på at få belyst, om praksis er i overensstemmelse med lovens hensyn til at beskytte den interne, politiske beslutningsproces, herunder om at reglerne som forudsat skal anvendes og fortolkes restriktivt.

Aftaleparterne vil derfor via Folketingets Retsudvalg, når de pågældende regler har været i kraft i tre år, anmode Folketingets Ombudsmand om – på baggrund af de sager ombudsmanden har behandlet i den pågældende periode – at redegøre for, om praksis er i overensstemmelse med de nævnte regler i den nye offentlighedslov.

På baggrund af ombudsmandens udtalelse vil Justitsministeriet udarbejde en redegørelse til Folketinget om erfaringerne med ministerbetjeningsreglen og folketingspolitikerreglen. Redegørelsen vil omfatte bestemmelsernes anvendelse i praksis samt i forlængelse heraf, om der er behov for ændring af reglerne.

Redegørelsen vil i øvrigt mere generelt belyse de hidtidige erfaringer med loven, herunder de regler der indebærer mere åbenhed i den offentlige forvaltning.

Justitsministeriet vil i forbindelse med udarbejdelsen af redegørelsen høre relevante organisationer som f.eks. Dansk Journalistforbund og Danske Medier.

Justitsministeriets redegørelse vil efter de nærmere regler herom i Folketingets Forretningsorden kunne sættes til debat i Folketinget.

Der vedlægges kopi af supplement til politisk aftale af 3. oktober 2012 mellem regeringen, Venstre og Konservative om en ny offentlighedslov samt kopi af Justitsministeriets pressemeddelelse herom.