



JUSTITIS MINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 11. april 2013  
Dok.: 725985

## UDKAST TIL TALE

til brug for besvarelsen af samrådsspørgsmål A (L 144)  
fra Retsudvalget den 11. april 2013

### Samrådsspørgsmål A:

”Ministeren bedes redegøre for, hvorvidt oplysninger om at beskæftigelsesminister Mette Frederiksen i midten af december ikke fremkom med oplysninger om antallet af personer på dagpenge, der ville miste dagpengeretten i det første halvår af 2013, på trods af at hun var bekendt med disse, ville være omfattet af retten til aktindsigt efter lovforslaget. Ministeren bedes desuden redegøre for, hvilken holdning ministeren har til, at offentligheden kan få kendskab til sådanne dokumenter, og herunder bedes ministeren redegøre for, om sådanne oplysninger hører til det ”frirum”, ministeren gentagne gange har sagt, at der er behov for.”

Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Simon Emil Ammitzbøll (LA) og Pernille Skipper (EL).

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)

**1.** Udvalget har bedt mig om under dette samråd at redegøre for betydningen af forslaget til en ny offentlighedslov (L 144) i forhold til en konkret sag under Beskæftigelsesministeriets område.

Jeg vil for en god ordens skyld indledningsvis sige, at eventuelle spørgsmål om, hvad der er sket i den pågældende sag, må rettes til beskæftigelsesministeren som ressortminister.

Det, jeg kan svare på her i dag, er alene spørgsmål, der knytter sig til L 144.

Jeg har forstået samrådsspørgsmålet sådan, at der spørges til, om man efter L 144 vil kunne få aktindsigt i oplysninger om de vurderinger, som førte til, at Beskæftigelsesministeriet i januar i år kom med et nyt skøn over, hvor mange personer, der måtte forventes at opbruge deres dagpengeret i første halvår af 2013.

**2.** Svaret herpå er – med et forbehold, som jeg vender tilbage til – at der ikke efter L 144 vil være adgang til aktindsigt i sådanne oplysninger.

Dette svar kan hverken være en nyhed eller en overraskelse for nogen.

At det vil være sådan, at der ikke er aktindsigt i de omhandlede oplysninger, er en konsekvens af det lovudkast, som Offentlighedskommissionen kom med i 2009, og som den tidligere regerings lovforslag, den brede politiske aftale fra efteråret og nu også L 144 er baseret på.

Man kan være politisk uenig i resultatet, og det ved jeg, at nogle medlemmer af udvalget er. Det er selvfølgelig helt legitimt og fair.

Men man kan som sagt ikke sige, at denne retstilstand er ny eller overraskende i forhold til de forskellige udkast og forslag til en ny offentlighedslov, som vi efterhånden har drøftet i lang tid.

**3.** Det er efter min opfattelse vigtigt at fremhæve, at forslaget til en ny offentlighedslov, som i kraft af den brede politiske aftale fra sidste efterår har opbakning fra mere end 2/3 af mandaterne i Folketinget, indeholder mange gode elementer. Lovforslaget øger åbenheden i den offentlige forvaltning. Det drejer sig bl.a. om:

- Selskaber, hvor det offentlige har en betydelig ejerandel, samt Kommunernes Landsforening (KL) og Danske Regioner vil fremover være omfattet af loven.
- I modsætning til i dag vil der være mulighed for aktindsigt i såkaldte bødeforelæg, som selskaber har vedtaget i forhold til f.eks. Arbejdstilsynet, fødevarer- eller miljømyndighederne. F.eks. er der fremover aktindsigt i et bødeforelæg, som en virksomhed har vedtaget, for at overtræde arbejdsmiljøloven, fordi en byggeplads ikke er indrettet sikkerheds- og sundhedsmæssigt forsvarligt.
- I modsætning til i dag vil der være mulighed for temaaktindsigt. Dette krav vil være opfyldt, hvis det f.eks. anføres, at der ønskes aktindsigt i en forvaltningsmyndigheds ”sager om udstedelse af jagttilladelser”.
- Der bliver også fremover som noget nyt mulighed for at få dataudtræk hos en forvaltningsmyndighed. Som eksempel kan nævnes, at man fremover vil kunne anmode SKAT om på baggrund af oplysningerne i Køretøjsregistret at få oplyst, hvor mange biler af et bestemt bilmærke, der er indregistreret i Danmark.
- Der åbnes også op for aktindsigt i den øverste ledelseskontrakt om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed. Det kunne f.eks. være Rigspolitichefens ledelseskontrakt.
- Fremover vil man som noget nyt i visse tilfælde kunne få aktindsigt i myndighedernes endelige interne faglige vurderinger, ligesom det også er tydeliggjort, at der fortsat er adgang til eksterne faglige vurderinger.

#### 4. Den nuværende offentlighedslov blev gennemført i 1985.

Dengang blev den politiske ministerbetjening typisk håndteret internt i departementet. De dokumenter, der blev lavet til ministeren, var derfor undtaget fra aktindsigt som interne dokumenter.

I dag er situationen en anden. Når man er minister, har man i en moderne centraladministration behov for rådgivning og bistand fra andre end de embedsmænd, der er i departementet. Det gælder bl.a. de faglige eksperter, der findes i styrelser under ministeriet. En sådan – populært sagt – ”udefrakommende” ministerbetjening er som udgangspunkt ikke beskyttet efter den nugældende offentlighedslov.

Med andre ord er udviklingen løbet fra den gamle lov fra 1985.

Man kan også spørge, om den ”tilfældighed”, at ministerierne er organiseret forskelligt skal være afgørende for spørgsmålet om aktindsigt? Hvis man alene lægger vægt på en sådan formel tilgang, får man i mine øjne en uheldig retstilstand.

Jeg har hørt både politikere og andre påstå, at der er tale om en skinbegrundelse for § 24. Det er jeg helt uenig i.

Offentlighedskommissionen har peget på, at den administrative struktur og den politiske beslutningsproces har styrket behovet for, at forvaltningsmyndighederne i fortrolighed kan udveksle dokumenter og oplysninger som led i ministerbetjening.

Det skyldes navnlig den øgede deltagelse af styrelser og direktorater i ministerbetjeningen samt det øgede tværministerielle samarbejde om sager og beslutninger af politisk karakter.

Kommissionen anfører også, at bestemmelsen skal ses i lyset af, at en minister har brug for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder. Bestemmelsen skal på den måde medvirke til, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

Det er med andre ord en kendsgerning, at centraladministrationens organisering har ændret sig gennem de seneste årtier.

Det tager vi med L 144 den naturlige konsekvens af.

5. Jeg vil selvfølgelig gerne uddybe min indledende konklusion om, at der efter reglerne i L 144 ikke vil være adgang til aktindsigt i de oplysninger, som vi her taler om. Det vil sige de vurderinger, som førte til, at Beskæftigelsesministeriet i januar i år kom med et nyt skøn over, hvor mange personer, der måtte forventes at opbruge deres dagpengeret i første halvår af 2013.

Det er vigtigt at understrege, at hvis en sag er omfattet af offentlighedsloven, er ordningen både i dag og også efter L 144, at der skal foretages en *konkret vurdering*. Denne vurdering skal foretages i forhold til hvert enkelt dokument for at fastslå, om der – helt eller delvist – er ret til aktindsigt i det pågældende dokument.

Det kræver således en nøje gennemgang af hvert enkelt dokument for at kunne udtale sig om, hvorvidt der efter L 144 er ret til aktindsigt i dokumentet.

Med det forbehold kan jeg sige følgende:

Lovforslaget indebærer en ny regulering af, hvornår der kan undtages dokumenter og oplysninger af hensyn til beskyttelsen af den interne og politiske beslutningsproces.

Det gælder med hensyn til, hvornår der er tale om interne dokumenter i lovens forstand. Og det gælder med hensyn til, hvilke oplysninger der skal ekstraheres, dvs. hvilke oplysninger, der skal udtrages af dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt.

Jeg har noteret mig, at den debat, som har ført til dette samråd, navnlig har drejet sig om lovforslagets § 24.

Denne bestemmelse indebærer, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder og mellem forskellige ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Sådanne dokumenter – populært kaldet ministerbetjeningsdokumenter –

skal således efter lovforslagets § 23, stk. 1, uanset at de er udvekslet mellem forskellige myndigheder, anses som interne dokumenter.

Hvornår der er tale om et dokument omfattet af § 24 er udførligt beskrevet i lovforslagets bemærkninger.

Dette vil bl.a. være tilfældet, hvis 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. Ved vurderingen af, om der er konkret grund til at antage, at der vil opstå et behov for at yde ministeren bistand m.v., må der i stedet for lægges vægt på, om ministeren i den konkrete sammenhæng erfaringsmæssigt får brug for embedsværkets bistand. Eller om det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter må forventes, at ministeren får brug herfor.

Det er i den forbindelse understreget i lovforslagets bemærkninger, at bestemmelsen skal fortolkes og anvendes restriktivt.

En endelig stillingtagen til, om et dokument er omfattet af § 24, forudsætter en vurdering af det enkelte dokument.

Med det forbehold er det dog Justitsministeriets vurdering, at en række dokumenter i den omhandlede sag må antages at være udvekslet mellem de involverede ministerier og styrelser som led i ministerbetjening i § 24's forstand.

Det gælder bl.a. de såkaldte Ø-udvalgspapirer – altså papirer, der er udarbejdet til brug for møde i regeringens økonomiudvalg – men også i forhold til en række andre dokumenter i sagen.

**6.** Hvis dokumenter er undtaget fra aktindsigt efter lovforslagets § 24, skal det overvejes, om dokumentet indeholder oplysninger, som er ekstraheringspligtige efter lovforslagets §§ 28 og 29.

I overensstemmelse med den politiske aftale er der indsat et nyt stk. 2 i § 24, som har til formål at understrege, at reglerne om ekstrahering har forrang i forhold til bestemmelsen i § 24.

Det betyder, at relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger samt om interne faglige vurderinger i endelig form vil skulle udtrages af dokumentet efter de almindelige regler herom, selv om disse oplysninger findes i et dokument omfattet af § 24.

**7.** Man kan så spørge, om der vil skulle ske ekstrahering og udlevering efter lovforslagets §§ 28 og 29?

Det er Justitsministeriets vurdering, at svaret på dette spørgsmål er nej.

**8.** Lovforslagets § 28 fastsætter, at retten til aktindsigt i dokumenter, der kan henføres under § 24, uanset denne bestemmelse omfatter:

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

Det er den førstnævnte regel, der har betydning i forhold til den omhandlede sag.

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

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

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

samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt.

Andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de ”egentlige faktuelle oplysninger”, er også omfattet af udtrykket ”oplysninger om en sags faktiske grundlag”.

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

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

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

**9.** Lovforslagets § 29 fastsætter, at uanset § 24 omfatter retten til aktindsigt 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 ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for bl.a. ministerrådgivning.

Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at Offentlighedskommissionen har fremhævet, at de faglige vurderinger og udtalelser, som et ministerium indhenter fra et andet ministerium eller en underordnet myndighed i forbindelse med ministerbetjening, som følge af



bestemmelsen i § 24, stk. 1, er interne. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger (pkt. 4.16.1).

Vurderinger om, hvor mange personer der måtte forventes at være udfaldstruede i første halvår af 2013, som er indeholdt i interne dokumenter, der er udvekslet mellem bl.a. Arbejdsmarkedsstyrelsen og Beskæftigelsesministeriet, må på den baggrund anses for interne vurderinger, når de er indeholdt i et dokument, der er omfattet af § 24, stk. 1, om ministerbetjening.

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

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

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

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

Der vil dog være adgang til aktindsigt, hvis der måtte være tale om interne faglige vurderinger, som foreligger i endelig form, og som samtidig indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende.

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

**10.** Når det er sagt, så vil jeg gerne sige, at man skal være opmærksom på meroffentlighedsprincippet, som følger af lovforslagets § 14, stk. 1.

Det betyder, at uanset at et dokument måtte være undtaget fra retten til aktindsigt i medfør af lovforslagets § 24, vil vedkommende myndighed efter lovforslaget have pligt til at overveje, om der kan gives aktindsigt i dokumentet og oplysninger.

Lad mig i den forbindelse også minde om, at vi i Danmark har et fint-masket kontrolsystem.

Vi har den almindelige parlamentariske kontrol som f.eks. folketings-spørgsmål og samråd.

Hvis et medlem af Folketinget bliver opmærksom på, at der er mistanke om urent trav, eller hvad man ellers kan forestille sig i et ministerium, så er der som bekendt gode parlamentariske muligheder for at få den ansvarlige minister til at klarlægge den pågældende sag. Og det vil selvfølgelig ske under ministeransvar.

Herudover har vi en række myndigheder som Folketingets Ombudsmand og Rigsrevisionen, der udfører et stort og meget dygtigt arbejde med at kontrollere forvaltningen. De to institutioner spiller en central rolle i forhold til, at alt går rigtigt for sig i den offentlige forvaltning.

Det er vigtigt at understrege, at den nye offentlighedslov hverken ændrer kontrolorganernes mulighed for at få adgang til dokumenter i den offentlige forvaltning eller den parlamentariske kontrol, som Folketinget udøver i forhold til regeringen.

**11.** Lad mig opsummere på følgende måde:

Med det nævnte forbehold er det Justitsministeriets vurdering, at der ikke vil være adgang til aktindsigt i de oplysninger, som vi her taler om. Det vil sige de vurderinger, som førte til, at Beskæftigelsesministeriet i januar i år kom med et nyt skøn over, hvor mange personer, der måtte forventes at opbruge deres dagpengere i første halvår af 2013.

Det er en naturlig og tilsigtet konsekvens af forslaget til bestemmelsen i § 24 i den nye offentlighedslov, som efter min opfattelse er båret af helt saglige og legitime hensyn, nemlig bl.a. den ændrede organisering af centraladministrationen, som jeg tidligere var inde på.

Det er efter min opfattelse rimeligt, at en minister og dennes embedsmænd – uanset om de arbejder i et departement eller en styrelse – gives et rum, hvor der kan være fortrolighed omkring de politiske processer.

På den måde sikrer vi, at regeringen og dens ministre kan fungere og modtage en tilstrækkelig kvalificeret rådgivning. Det er en forudsætning for, at vi har et velfungerende regeringsapparat.

Det gælder, uanset hvem der har regeringsmagten. Det her handler med andre ord om at skabe ordentlige arbejdsbetingelser for en minister. Vi må selvfølgelig indrette loven i overensstemmelse med virkeligheden.

Jeg er tilfreds med at kunne konstatere, at dette synspunkt har opbakning fra mere end 2/3 af Folketingets medlemmer.

Som jeg fremhævede i min indledning, så indebærer lovforslaget på ingen måde, at alt er lukket. Med lovforslaget lægges der således op til en række væsentlige forbedringer af åbenheden i forvaltningen. Det drejer sig om:

- Selskaber, hvor det offentlige har en betydelig ejerandel, samt Kommunernes Landsforening (KL) og Danske Regioner vil fremover være omfattet af loven.
- I modsætning til i dag vil der være mulighed for aktindsigt i såkaldte bødeforelæg, som selskaber har vedtaget i forhold til f.eks. Arbejdstilsynet, fødevare- eller miljømyndighederne. F.eks. er der fremover aktindsigt i et bødeforelæg, som en virksomhed har vedtaget, for at overtræde arbejdsmiljøloven, fordi en byggeplads ikke er indrettet sikkerheds- og sundhedsmæssigt forsvarligt.
- I modsætning til i dag vil der være mulighed for temaaktindsigt. Dette krav vil være opfyldt, hvis det f.eks. anføres, at der ønskes

aktindsigt i en forvaltningsmyndigheds ”sager om udstedelse af jagttilladelser”.

- Der bliver også fremover som noget nyt mulighed for at få data-udtræk hos en forvaltningsmyndighed. Som eksempel kan nævnes, at man fremover vil kunne anmode SKAT om på baggrund af oplysningerne i Køretøjsregistret at få oplyst, hvor mange biler af et bestemt bilmærke, der er indregistreret i Danmark.
- Der åbnes også op for aktindsigt i den øverste ledelseskontrakt om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed. Det kunne f.eks. være Rigspolicefens ledelseskontrakt.
- Fremover vil man som noget nyt i visse tilfælde kunne få aktindsigt i myndighedernes endelige interne faglige vurderinger, ligesom det også er tydeliggjort, at der fortsat er adgang til eksterne faglige vurderinger.

Jeg mener derfor, at der er al mulig god grund til at glæde sig over forslaget til en ny offentlighedslov.

Tak for ordet.