



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 2. maj 2013
Kontor: Forvaltningsretskontoret
Sagsbeh: Nicolai Winther
Sagsnr.: 2011-7650-0001
Dok.: 747899

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 72 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 144), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 15. april 2013.

Morten Bødskov

/

Morten N. Jakobsen

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 72 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 144):

”Vil ministeren redegøre for, hvordan organiseringen af centraladministrationen har ændret sig siden 1985?”

Svar:

1. Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål 7, indeholder Offentlighedskommissionens betænkning, side 592 ff., en gennemgang af betydningen af centraladministrationens organisering og arbejdsformer, herunder i forhold til en øget inddragelse af styrelser og direktorater i den politiske ministerbetjening og et øget samarbejde mellem ministerier indbyrdes i forbindelse med sager af politisk karakter.

Der er bl.a. anført følgende i Offentlighedskommissionens betænkning, side 592 ff., vedrørende en øget inddragelse af styrelser og direktorater i den politiske ministerbetjening:

”Den manglende adgang til i fortrolighed at kunne udveksle internt arbejds materiale i sager om ministerbetjening giver i stigende grad anledning til problemer. Dette skyldes, at der i forhold til en række ministerområder er gennemført væsentlige strukturændringer bl.a. med hensyn til behandlingen af sager om ministerbetjening. Styrelser og direktorater varetager og deltager således i stigende grad – og i langt videre omfang end ved offentlighedslovens gennemførelse i 1985 – 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 henvises i den forbindelse til en analyse fra 2005 af centraladministrationens organisering, der er foretaget af Finansministeriet, og som er udgivet i publikationen ”Centraladministrationens organisering – status og perspektiver” (2006). Analysen er den mest omfattende af sin art siden 1970’erne og omfatter 18 departementer og 57 styrelser og direktorater. I analysen er der således bl.a. anført følgende om arbejdsdelingen mellem departementerne og styrelserne, jf. a.st., side 10, side 14, side 44 og side 76:

”Perioden fra 1980’erne og frem til i dag har været præget af en række moderniseringsinitiativer, der decentraliserede ansvar og kompetencer til de enkelte institutioner og som fokuserede på at påvirke institutionernes adfærd og holdninger snarere end den formelle struktur. Det styringsmæssige fokus ændrede sig i retning af at styre på mål, resultatkrav og rammer frem for detaljeret styring. Samtidig har departementerne delegeret flere opgaver

vedrørende lovforberedelse, bistand til policy-udvikling mv. til styrelserne. Endvidere er der sket en centralisering af visse administrative funktioner på ministerområderne. Denne udvikling stiller nye krav til departementernes styringskapacitet og koncernstyring.

[...]

Ministerier med *den smalle model* er de mest vidtgående i relation til uddelegering af opgaver og kompetencer til styrelserne. Styrelserne er stærkt inddraget i policy-udviklingen på ministerområdet. Styrelserne forventes at levere færdige produkter til departementschefen og ministeren. Styrelsesdækningen af ministeriets opgaveområder er som konsekvens af delegationen forholdsvis høj.

[...]

Der er i de senere år sket en udvikling, hvor også styrelsesdirektørerne i de ministerier, der har udlagt væsentlige opgaver til styrelserne, er beskæftiget med politisk-taktisk rådgivning af ministeren og policy-udvikling foruden ledelse af organisationen. Det giver også nye udfordringer til styrelsesdirektørerne om at kunne bygge bro mellem politik og faglighed og mellem politik og implementering.

[...]

Selvom departementerne således fortsat spiller en hovedrolle i den politiske betjening viser interview, at der lægges mere kompetence ud til styrelserne for så vidt angår bidrag til politiske udspil, og at departementernes traditionelle monopol på policy-udvikling blødes op. Ligeledes er der blandt samtlige ministerier enten et ønske om, at styrelserne i højere grad bidrager til den politiske betjening eller et ønske om, at de kommer til det i fremtiden.”

Det er kommissionens opfattelse, at styrelsernes og direktoraternes stigende varetagelse af og deltagelse i behandlingen af ministerrelaterede opgaver har ført til, at offentlighedsloven ikke yder den nødvendige beskyttelse af hensynet til fortrolighed omkring denne form for ministerbetjening. Den gældende retstilstand skaber således en risiko for, at ministeren bl.a. i forhold til sager, beslutninger og initiativer af politisk karakter ikke har mulighed for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket i tilfælde, hvor ekspertisen f.eks. er fordelt på et ministeriums departement samt underliggende forvaltningsmyndigheder. En sådan fortrolighed er som anført en forudsætning for, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

Det er på den baggrund kommissionens opfattelse, at tungtvejende grunde taler for, at forskellige myndigheder inden for samme ministerområde i forbindelse med (den politiske) ministerbetjening i fortrolighed kan afgive og modtage dokumenter, herunder forslag, ud-

kast og lignende foreløbige dokumenter. Hertil kommer behovet for en beskyttelse af embedsværket i de underliggende styrelser og direktoraters 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.

På den baggrund finder kommissionen, at der i offentlighedsloven bør indsættes en bestemmelse, hvorefter der gives adgang til at undtage dokumenter fra aktindsigt, når dokumenterne udveksles mellem et ministerium og dets underliggende myndigheder i forbindelse med ministerbetjening, jf. lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, med tilhørende bemærkninger samt pkt. 6.4.4.1 nedenfor.”

2. Det fremgår af den politiske aftale, som regeringen, Venstre og Konservative indgik den 3. oktober 2012, bl.a. at:

”I takt med det stigende behov for en koordineret indsats mellem flere ministerier og ministeriers opdeling i flere styrelser mv. kan en minister have behov for rådgivning i det lovforberedende arbejde eller i det øvrige regeringspolitiske arbejde, der trækker på flere personer end inden for det enkelte ministeriums departement og på tværs af ministerierne. Afgives et internt dokument til udenforstående, mister det efter de gældende regler som hovedregel sin interne karakter og vil dermed være undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. Det er efter aftaleparternes opfattelse derfor fornuftigt at udvide anvendelsen af den eksisterende lov, således at de hensyn, som ligger bag den gældende lovs § 7, stadig kan varetages i en moderne centraladministration, hvor samarbejdsstrukturen har ændret sig væsentligt siden 1985, hvor den gældende offentlighedslov blev vedtaget.”

3. Som det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger (pkt. 4.14.4.2), varetager og deltager styrelser og direktorater i behandlingen af ministerrelaterede opgaver, herunder sager om udvikling og fastlæggelse af regeringens politik og i sekretariatsbetjeningen af ministeren, således i langt videre omfang end ved offentlighedslovens gennemførelse i 1985. 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. 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 indenfor dette område vil således

efter omstændighederne kræve et samarbejde med hensyn til bolig-, erhvervs-, arbejdsmarkeds-, undervisnings-, social-, rets- og udgiftspolitik. Der kan også peges på, at beskyttelsen i den gældende offentlighedslov af den politiske beslutningsproces til dels bygger på, at denne proces foregår i forbindelse med et lovgivningsprojekt, jf. den gældende offentlighedslovs § 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.

Om begrundelsen for den foreslåede § 24 om ministerbetjening kan der i øvrigt henvises til besvarelserne af spørgsmål 37 og 52 vedrørende lovforslaget.