



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget  
Retsudvalget  
Christiansborg  
1240 København K

Dato: 4. april 2011  
Kontor: Statsretskontoret  
Sagsnr.: 2010-7650-0007  
Dok.: BBO41781

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 130 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 9. februar 2011.

Lars Barfoed

/

Jens-Christian Bülow

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. 130 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90):**

”Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 7. februar 2011 fra Netværket Åbenhedstinget, jf. L 90 - bilag 17.”

**Svar:**

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 tilføjer

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 præciserer, 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 offentliges 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. herved 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 henvise 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 høringsvar 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 høringsvar i form af eksterne, endelige faglige vurderinger, ikke skal være tilgængelige fra det tidspunkt, de modtages. Offentlighed om høringsvar 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 høringsvar, 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 Offentlighedskommissionens 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 mi-

nisterbetjening. 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 forvaltningsmyndigheder sker i et tilfælde, hvor ministeren selv eller ministersekretariatet på ministerens vegne har bedt embedsværket f.eks. undersøge eller overveje et spørgsmål. I mange tilfælde vil der imidlertid ikke

foreligge en konkret ”bestilling” fra ministeren, og ved vurderingen af, om det må forventes, at der vil opstå et behov for at yde ministeren bistand m.v., må der i stedet for lægges vægt på, om ministeren i den konkrete sammenhæng erfaringsmæssigt får brug for embedsværkets bistand, eller om det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter må forventes, at ministeren får brug herfor.

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 ministerens 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 bestemmelsen 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 Åbenhedstinget.

**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 opsigtsvækkende 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 mulighed 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 om 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 lovteksten 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 sagens 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 erhvervsmæssige 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 ”arbejdsmiljø-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 henvise 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, handlings-

plan 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 endelig 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 derfor, 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 bemærkningerne 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.