



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 28. januar 2011
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2010-7650-0007
Dok.: CHE40575

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 54 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 11. januar 2011.

Lars Barfoed

/

Jens-Christian Bülow

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 54 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90):

”Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 6. januar 2011 fra Danske Mediers Forum, jf. L 90 - bilag 6.”

Svar:

1. Danske Mediers Forum har sendt et brev af 6. januar 2011 til Folketingets Retsudvalg (herefter omtalt som brevet), som indeholder nogle betragtninger i forhold til enkelte dele af lovforslaget.

Nedenfor under pkt. 2-14 gennemgås disse betragtninger. I tilknytning hertil anføres Justitsministeriets kommentarer til de enkelte betragtninger.

2.1. Det er i brevet helt generelt anført, at lovforslaget indeholder mange positive og essentielle tiltag, der vil medføre en betydelig styrkelse af lovens grundlæggende princip om offentlighed, herunder udvidelser af lovens anvendelsesområde, ret til temaindsigt og dataudtræk m.v., lovfæstelse af forvaltningsmyndighedernes journaliseringspligt, ret til indsigt i de faglige præmisser som en forvaltningsmyndighed har baseret et lovforslag, en redegørelse og/eller politisk handlingsplan på, etablering af en offentlighedsportal samt effektivisering af den administrative klagebehandling. Det er anført, at det i den forbindelse er særdeles vigtigt, at disse fine tiltag ikke overses under behandlingen af lovforslaget som følge af en fokusering på de mere kontroversielle undtagelser. Der er i den forbindelse henvist til Danske Mediers Forums høringssvar af 1. marts 2010.

2.2. Justitsministeriet har noteret sig Danske Mediers Forums overordnede tilslutning til lovforslaget og henviser generelt – for så vidt angår sammenslutningens høringssvar – til Justitsministeriets kommentarer i den kommenterede høringsoversigt til det omhandlede lovforslag.

3.1. I brevet er det anført, at lovforslaget ved første øjekast er identisk med det lovudkast, der er indeholdt i Offentlighedskommissionens betænkning, men at det ved en nærmere gennemgang af lovforslaget dog fremgår, at der er foretaget en række ændringer og præciseringer såvel i lovteksten som i bemærkningerne til enkelte bestemmelser, og at ændringerne i visse tilfælde går videre end den afgrænsning, som den oprindeli-

ge formulering var et udtryk for, og som var grundlaget for enigheden blandt kommissionens medlemmer. Det er desuden anført, at flere af Danske Mediers Forums medlemmer deltog i arbejdet i Offentlighedskommissionen, og disse medierepræsentanter – sammen med andre kommissionsmedlemmer – stod bag dissenserne i betænkningen, som efter sammenslutningens opfattelse er meget væsentlige.

3.2. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at som anført i pkt. 2.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger svarer lovforslaget i det væsentlige til det lovudkast, der er indeholdt i kapitel 27 i Offentlighedskommissionens betænkning. Dette er bl.a. udtryk for, at Justitsministeriet – i de få tilfælde, hvor kommissionen har delt sig i et flertal og et mindretal – har tilsluttet sig flertallets forslag. Der er dog i forhold til Offentlighedskommissionens lovudkast foretaget visse ændringer i det foreliggende lovforslag af fortrinsvis lovteknisk karakter. Der henvises herom til pkt. 2.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

4.1. Det er i brevet bl.a. anført, at lovforslagets § 22 udvider den bestående undtagelse for ministerkalendere betydeligt, idet den fastslår en generel undtagelse for samtlige kalendere, der føres af den offentlige forvaltning. Danske Mediers Forum finder ligesom Offentlighedskommissionens mindretal, at en generel undtagelse af kalendere vil indebære et uforholdsmæssigt stort indgreb i den almindelige åbenhed om den offentlige forvaltnings aktiviteter, herunder møder, konferencer og embedsrejser. Det er anført, at den nødvendige beskyttelse af privatsfæren, som er det bærende argument for en generel undtagelse af alle kalendere, der føres af den offentlige forvaltning, kan ske ved en langt mindre indgribende foranstaltning – nemlig ved at myndigheden i det konkrete tilfælde påberåber sig lovforslagets § 30, der giver mulighed for at undtage oplysninger om private forhold m.v.

Det er desuden anført, at Folketingets vedtagelse af undtagelsen for ministerkalendere (den 29. maj 2009) skete som led i en politisk aftale, der som modvægt indebar en udvidet informationspligt om ministres udgifter, aktiviteter og modtagelse af gaver, og at kravet om en udvidet informationspligt modsat ministerkalenderundtagelsen ikke er lovfæstet til trods for, at informationspligten er en forudsætning for kalenderundtagelsen. Det er anført, at da de to tiltag er tæt forbundne, bør informationspligten – som foreslået af Offentlighedskommissionens mindretal – tillige lovfæstes.

Det er endelig anført, at det bør følge af lovforslagets § 14, stk. 2, at meroffentlighedsprincippet også finder anvendelse i forhold til kalenderundtagelsen, idet lovforslagets nuværende præcisering af, at meroffentlighedsprincippet alene gælder visse, men ikke alle lovens undtagelsesbestemmelser, ikke er befordrende for åbenheden og medfører en reel devaluering af meroffentlighedsprincippet som et generelt princip.

4.2. For så vidt angår det, der er anført i brevet om lovforslagets § 22, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter sager om førelse af en kalender, og om den politiske aftale om en udvidet informationspligt om ministres udgifter, aktiviteter og modtagelse af gaver, henvises til pkt. 13.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

Det bemærkes i øvrigt – som også anført i pkt. 6 i den kommenterede høringsoversigt – at da formålet med den pågældende undtagelse i § 22 i lovforslaget er at sikre, at de af bestemmelsen omfattede kalendere i det hele undtages fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, finder Justitsministeriet (på samme måde som Offentlighedskommissionens flertal, jf. betænkningens side 494), at meroffentlighedsprincippet ikke gælder for sager om førelse af en kalender, jf. § 14, stk. 2, modsætningsvist.

5.1. I brevet er der peget på, at det af Offentlighedskommissionens betænkning fremgår, at medierne ikke tog afstand fra forslaget om at indføre en ny undtagelse for dokumenter, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, så længe der alene er tale om forberedelse af sager, hvor ministeren udøver sin funktion som regeringspolitiker. Det er anført, at dette bl.a. skyldes en erkendelse af, at forslaget – som i øvrigt var forudsat i Offentlighedskommissionens kommissorium – har sin baggrund i de nye og ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen, der efter sigende afstedkommer et øget tværministerielt samarbejde om sager og beslutninger af politisk karakter.

Det er anført, at mediernes accept af ministerbetjeningsreglen skal fortolkes ganske snævert og ikke omfatter forslaget om at indføre en ny undtagelse af dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, jf. forslagets § 27, nr. 2. Det er anført, at begrundelsen for at undtage udveksling af disse dokumenter – ligesom ministerbetjeningsreglen – er at beskytte den politiske beslutningsproces, men at bestemmelsen dog er yderst betænkelig, bl.a. fordi begrebet ”anden tilsvarende politisk proces” er en meget elastisk formulering, der bli-

ver vanskelig at afgrænse i praksis. Det er anført, at i betragtning af, at der allerede er mulighed for at føre fortrolige drøftelser om lovforslag og politiske initiativer, ses der ikke at være noget belæg for at indføre denne meget vidtgående undtagelsesbestemmelse, der i realiteten vil betyde en væsentlig forringelse af offentlighedens ret til indsigt og kontrol med politiske beslutninger, som ellers er et væsentligt demokratisk kendetegn. Der henvises i den forbindelse til mulighederne for at udveksle dokumenter om lovgivningsinitiativer uden offentlighed i henhold til lovforslagets § 20 samt ministerbetjeningsdokumenter i § 24. Dertil kommer, at folketingsmedlemmer og partigrupper ikke er omfattet af offentlighedsloven og således har mulighed for at kommunikere både mundtligt og skriftligt i fortrolighed. Dette gælder også en minister, når kommunikationen sker som led i dennes rolle som partipolitiker.

5.2. Justitsministeriet har noteret sig det, der er i brevet er anført vedrørende lovforslagets § 24, herunder at der i brevet ikke anbefales ændringer i den ordning, som § 24 lægger op til.

Det bemærkes desuden, at det fremgår af Offentlighedskommissionens betænkning, side 614 ff., hvortil der henvises, at et mindretal i kommissionen, som bestod af bl.a. medierepræsentanterne, ikke kunne støtte den bestemmelse i kommissionens lovudkast, der svarer til lovforslagets § 27, nr. 2, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces. Justitsministeriet skal i den forbindelse generelt henvises til pkt. 13.1 i den kommenterede høringsoversigt, hvor der er anført følgende:

”Offentlighedskommissionens flertal peger i betænkningen på side 612 ff. på, at den gældende offentlighedslov ikke giver adgang til, at en minister i fortrolighed kan udveksle dokumenter med folketingsmedlemmer indeholdende bl.a. ministerens og de pågældende folketingsmedlemmers synspunkter mv. af politisk karakter. Med lovudkastets § 27, nr. 2, foreslår flertallet derfor indført en ny bestemmelse i forhold til den gældende offentlighedslov, 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.

Justitsministeriet er enig i, at der kan peges på et særligt behov for at beskytte den omhandlede del af den politiske beslutningsproces, således som Offentlighedskommissionens flertal lægger op til med bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2.

Et mindretal i kommissionen finder, at den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 27, nr. 2, vil føre til en alvorlig svækkelse af muligheden for en bred og offentlig politisk debat. Justitsministeriet er ligesom kommissio-

nens flertal ikke enig i denne betragtning. Justitsministeriet skal i den forbindelse for det første henvise til det, som flertallet har anført i betænkningen på side 613 f. om, at en ministers fremlæggelse af politiske initiativer under alle omstændigheder normalt forudsætter en offentlig proces. Er der f.eks. tale om lovgivning, vil et udkast til lovforslag således normalt blive sendt i høring, og det lovforslag, der efterfølgende bliver fremsat for Folketinget, vil ligeledes blive undergivet en offentlig behandling. Dette er med til at sikre den offentlige indsigt og kontrol, der, som også fremhævet af mindretallet, naturligvis skal være med politiske beslutninger i et demokratisk samfund. For det andet finder Justitsministeriet ligesom flertallet ikke, at der er grundlag for mindretallets antagelse om, at en bestemmelse som den foreslåede i sig selv vil få den virkning, at den politiske beslutningsproces bliver mere lukket. Der har altid været ført fortrolige politiske drøftelser mellem bl.a. ministre og folketingsmedlemmer, og det gælder i øvrigt, hvad enten de pågældende folketingsmedlemmer tilhører regeringspartier (eller støttepartier) eller oppositionen. Den foreslåede bestemmelse vil derfor alene indebære, at der bliver en større sikkerhed for, at dokumenter og oplysninger, der udarbejdes og udveksles i forbindelse med en sådan fortrolig dialog mellem politikere, ikke bliver undergivet aktindsigt. Herudover skal Justitsministeriet ligesom flertallet understrege, dels at den foreslåede bestemmelse har et begrænset anvendelsesområde, idet den alene vil beskytte hensynet til fortrolighed i forbindelse med sager om lovgivning og anden tilsvarende politisk proces, men derimod ikke omfatte ministres drøftelser med folketingsmedlemmer af andre forhold, herunder forhold der må betegnes som administrative anliggender, dels at den foreslåede bestemmelse alene vil omfatte de dokumenter, der af en forvaltningsmyndighed udarbejdes med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, der er omfattet af bestemmelsen.

Justitsministeriet er enig med flertallet i, at det – for at beskytte den politiske beslutningsproces – er nødvendigt, at der fra retten til aktindsigt undtages dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med ikke kun sager om lovgivning, men også sager om anden tilsvarende politisk proces. For så vidt angår udtrykket ”anden tilsvarende politisk proces” skal Justitsministeriet henvise til, at det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at der herved sigtes til andre sager om politiske forhandlinger end sager om lovgivning. Dette omfatter sager, der kan vise sig at ende med et lovgivningsinitiativ, men hvor der på tidspunktet for behandlingen af aktindsigtsbegæringen ikke kan siges at foreligge et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist indhold. Også sager om politiske forhandlinger, der kan udmønte sig i andre former for generelle politiske initiativer end lovgivning, er omfattet. Forudsætningen er imidlertid, at der foreligger et politisk ”projekt” af et bestemt, relativt præcist angivet indhold. Bestemmelsen kan således ikke anvendes til at undtage dokumenter fra aktindsigt, når det politiske initiativ, der udveksles dokumenter om, er af en mere løs karakter. Bestemmelsen kan desuden ikke finde anvendelse i forbindelse med ministres drøftelser med folketingsmedlemmer af forhold, der kan betegnes som ”egentlige administrative anliggender”. Justitsministeriet finder, at det i alle tilfælde vil bero på en konkret vurdering, om disse betingelser for at anvende denne del af bestemmelsen er opfyldt, og finder ikke at det pågældende udtryk kan præciseres yderligere i bemærkningerne.

Justitsministeriet skal desuden bemærke, at formålet med bestemmelsen, der som nævnt er at sikre, at en minister har adgang til i fortrolighed at ud-

veksle dokumenter med folketingsmedlemmer indeholdende bl.a. ministerens og de pågældende folketingsmedlemmers synspunkter mv. af politisk karakter, ikke vil kunne varetages, hvis fortroligheden begrænses til f.eks. alene at gælde i en afgrænset tidsperiode, eller hvis bestemmelsen alene kunne anvendes efter en konkret vurdering af tid, sted eller formålet med udvekslingen af dokumenterne. Dette skyldes, at efterfølgende adgang til aktindsigt i sådanne dokumenter i sig selv må antages at kunne begrænse det politiske ”råderum”, som søges beskyttet med lovudkastets § 27, nr. 2.”

Justitsministeriet kan fortsat tiltræde Offentlighedskommissionens flertals udkast til bestemmelsen i lovforslagets § 27, nr. 2, og finder på den anførte baggrund ikke grundlag for at præcisere udtrykket ”anden tilsvarende politisk proces” yderligere end på det nævnte sted i den kommenterede høringsoversigt og i bemærkningerne til § 27, nr. 2.

Det skal endelig i tilknytning hertil (som også anført i pkt. 4.15.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger) bemærkes, at hensynet til at beskytte den politiske beslutningsproces – herunder dokumenter, der indgår i den politiske del af lovgivningsprocessen – også efter den gældende offentlighedslov er anerkendt som et beskyttelsesværdigt hensyn. Det er i den gældende offentlighedslov således anerkendt, at der er et behov for fortrolighed omkring den politiske beslutningsproces, og loven anerkender bl.a., at der er et rum, hvor ministre i fortrolighed skal kunne forberede og drøfte politiske beslutninger, f.eks. i forbindelse med det lovforberedende arbejde (offentlighedslovens § 2) og i forbindelse med møder mellem ministre (offentlighedslovens § 10, nr. 1).

6.1. Det er i brevet anført, at hensynet til den demokratiske proces tilsiger, at offentligheden får indsigt i de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden har baseret et lovforslag, en redegørelse eller en handlingsplan på, og at Danske Mediers Forum – ligesom kommissionens mindretal – tager afstand fra lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt., hvorved faglige vurderinger i endelig form, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner, undtages adgangen til aktindsigt. Det er anført, at dette forekommer forkert, dels fordi der ikke er tale om foreløbige udkast, der kan ændres, dels fordi disse vurderinger indgår som grundlag for offentliggjorte tiltag. Det er anført, at når det politiske tiltag i form af et lovforslag, en redegørelse eller en handlingsplan er besluttet og offentliggjort, er der ikke længere et hensyn at tage til den interne politiske beslutningsproces, som ellers er argumentet for undtagelsen. Der er derimod et tungtvejende demokratisk hensyn til offentlighedens ret til indsigt i de faglige præmisser for et konkret politisk tiltag.

6.2. Der henvises vedrørende det anførte om lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt., til pkt. 18.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

7.1. Det er i brevet i tilknytning til lovforslagets § 4, hvorefter loven som udgangspunkt skal finde anvendelse på al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder, peget på, at det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at ministeriet har iværksat en høring af samtlige ministerier samt KL og Danske Regioner med henblik på at få afklaret, hvilke eksisterende selskaber der alligevel skal undtages aktindsigt efter lovforslagets § 4, stk. 2. Det er anført, at med henblik på at sikre overblik og vished om undtagelsens reelle omfang skal Danske Mediers Forum opfordre til, at behandlingen i Folketingets Retsudvalg m.v. afventer høringsprocessen, således at høringsresultatet kan inddrages i forbindelse med Folketingets behandling af den pågældende bestemmelse.

7.2. Justitsministeriet skal hertil bemærke, at som anført i bemærkningerne til lovforslagets § 4 forudsættes det, at bestemmelsen i § 4, stk. 2, navnlig finder anvendelse i forhold til offentligt ejede selskaber, der ikke udøver forvaltningsvirksomhed, og som udøver virksomhed, der i alt-overvejende grad er konkurrenceudsat. Ved beslutninger om at undtage selskaber i medfør af bestemmelsen i § 4, stk. 2, vil det således i almindelighed være en forudsætning, at selskaberne udfører opgaver, der ikke har karakter af traditionel forvaltningsvirksomhed. Endvidere vil det i almindelighed være en forudsætning, at selskaberne udøver virksomhed, der i alt-overvejende grad er konkurrenceudsat. Afgørelsen heraf må bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Vurderingen vil i øvrigt kunne ændre sig, hvis forholdene for det pågældende offentligt ejede selskab ændrer sig. Som nævnt i bemærkningerne til § 4 har Justitsministeriet iværksat en høring af samtlige ministerier samt KL og Danske Regioner om spørgsmålet om undtagelse af visse selskaber. Dette skyldes, at det af hensyn til det enkelte selskab vil være hensigtsmæssigt, at det inden lovens ikrafttræden bliver afklaret, hvorvidt selskabet skal undtages efter § 4, stk. 2, således at det ikke bliver omfattet af loven og kort tid derefter bliver undtaget

Idet undtagelsesbestemmelsen i lovforslagets § 4, stk. 2, efter lovens vedtagelse vil skulle anvendes i overensstemmelse med de nævnte forudsætninger og i lyset af det i øvrigt anførte, finder Justitsministeriet ikke

grundlag for på nuværende tidspunkt at tage stilling til, hvilke selskaber der aktuelt vil kunne undtages efter bestemmelsen. Ministeriet finder derfor heller ikke, at lovforslagets vedtagelse bør afvente den nævnte høring.

8.1. Det er om lovforslagets § 5, stk. 1 – hvorefter loven som udgangspunkt finder anvendelse på selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger m.v., i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens, en regions eller en kommunes vegne – i brevet anført, at der i lovforslaget (som en ny ændring i forhold til kommissionens lovudkast) er indsat en bemyndigelse for vedkommende minister til at undtage disse typer af selskaber, institutioner m.v. fra offentlighedslovens anvendelsesområde, uanset at de træffer juridisk bindende afgørelser på det offentliges vegne. Det er anført, at ministerbemyndigelsen ikke er velbegrundet, og at denne tiltrængte udvidelse af lovens anvendelsesområde derved undermineres

Det er desuden anført, at det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at ministerbemyndigelsen forudsættes anvendt i tilfælde, hvor tungtvejende hensyn taler imod, at offentligheden får indsigt i det pågældende institutioners afgørelsesvirksomhed, men at det dog ikke præciseres, hvilke nærmere angivne hensyn der anses som tungtvejende, hvilket er klart uhensigtsmæssigt, da hverken myndighederne eller offentligheden har mulighed for at gennemskue, hvornår dette retmæssigt kan ske. Det er desuden anført, at såfremt ministerbemyndigelsen alligevel fastholdes bør det utvetydigt fremgå af bemærkningerne, at ressourcemæssige hensyn ikke skal kunne anvendes som begrundelse for at undtage afgørelsesvirksomheden fra aktindsigtsreglerne, idet det i betragtning af opgavevaretagelsen må være forudsat at den pågældende institution, forening m.v. har den fornødne administrative struktur til at varetage afgørelseskompetencen og derved også ressourcerne og indsigten til at kunne varetage begæringer om aktindsigt fra såvel parter som offentligheden.

8.2. Justitsministeriet skal herom henvise til pkt. 5.2.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

Ministeriet skal tilføje, at når det i pkt. 4.3.2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger er anført, at muligheden for i medfør af § 5, stk. 2, at gøre undtagelse fra § 5, stk. 1, alene bringes i anvendelse, hvor der kan peges på særlige hensyn, er det hermed tilkendegivet, at dette kun helt undtagelsesvist kan komme på tale. I tilknytning hertil kan der peges på, at det i bemærkningerne til lovforslagets § 5 er anført, at bestemmelsen alene

forudsættes anvendt i særlige tilfælde, hvor tungtvejende hensyn taler imod, at offentligheden får indsigt i afgørelsesvirksomheden hos den private aktør.

9.1. Det er i brevet om lovforslagets § 11 om ret til dataudtræk anført, at bestemmelsen er en værdifuld nyskabelse, men at der i forhold til kommissionens lovudkast er foretaget en ændring i lovteksten, der præciserer, at retten til dataudtræk alene gælder, hvis udtrækket kan foretages ved ”få og enkle kommandoer”. Det er anført, at tilføjelsen af ordet ”få” indebærer en yderligere begrænsning af muligheden for at få dataudtræk, idet dette også udelukker dataudtræk, i de tilfælde hvor der skal foretages flere simple kommandoer, der dog kan foretages relativt hurtigt, og derfor ikke kan anses som ressourcekrævende hverken tidsmæssigt eller fagligt.

9.2. Der kan om det, der er anført i brevet om lovforslagets § 11, henvises til pkt. 8.2.1 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

10.1. I brevet er det desuden om lovforslagets § 12, stk. 3 – hvorefter forvaltningsmyndighederne i forhold til de typer af databaser, der er nævnt i § 12, stk. 1, som etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, sikre sig, at der udarbejdes en databeskrivelse med henblik på, at der i overensstemmelse med stk. 1 kan meddeles indsigt heri – anført, at lovforslaget afviger fra den tilsvarende bestemmelse i kommissionens lovudkast, idet der i lovteksten er indføjet et forbehold om, at dette ikke gælder, såfremt udarbejdelsen indebærer ”et væsentligt ressourceforbrug”. Det er desuden bl.a. anført, at denne fremhævelse af ressourceforbruget som en legitim begrundelse for at undlade udarbejdelsen af en databeskrivelse svækker offentlighedens ret til indsigt i databeskrivelserne.

10.2. Der kan om det, der er anført i brevet om lovforslagets § 12, stk. 3, henvises til pkt. 9.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

11.1. Det er i brevet om lovforslagets § 15 om journaliseringspligt anført, at i modsætning til, hvad der fulgte af Offentlighedskommissionens lovudkast, skal journaliseringspligten kun omfatte dokumenter, der er ”modtaget eller afsendt” af en forvaltningsmyndighed (i stedet for den oprindelige formulering som gik på ”dokumenter, der er indgået til eller oprettet” af en forvaltningsmyndighed). Det er anført, at dette er en klar begrænsning af journaliseringspligten, da det er indlysende, at der vil være

dokumenter, der oprettes som led i forvaltningsmyndighedens administrative sagsbehandling og som har betydning for en sag, men som ikke afsendes og derfor ifølge lovforslaget ikke vil skulle journaliseres. Det er anført, at de hensyn, som journaliseringspligten varetager, hermed svækkes, og at det umiddelbart er vanskeligt at se begrundelsen for den skete differentiering. Det er desuden anført, at denne fortolkning af journaliseringspligten på ingen måde kan udledes af de bemærkninger, som kommissionen afgav i tilknytning til bestemmelsen i lovudkastet, og at sammenslutningen undrer sig over, at denne afvigelse ikke er fremhævet eller nærmere forklaret i ministeriets bemærkninger til lovforslaget.

Det er endelig anført, at der mangler en journaliseringsfrist for interne dokumenter i endelig form, og at der som minimum bør fastsættes klare retningslinjer for, hvornår et internt dokument med rimelighed kan anses som værende endeligt. Der er i den forbindelse henvist til Offentlighedskommissionens betænkning side 948, hvor det bl.a. fremgår, at interne dokumenter anses som endelige, når de har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af en sag m.v.

11.2. Justitsministeriet skal om det, der er anført i brevet om lovforslagets § 15, henvise til pkt. 11.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget.

For så vidt angår spørgsmålet om fristen for journalisering af interne dokumenter i endelig form skal ministeriet uddybende henvise til pkt. 4.7.1.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Her er det anført, at Offentlighedskommissionen i betænkningens kapitel 25, pkt. 3.6.2 (side 879), har overvejet spørgsmålet om, hvorvidt der bør gælde en frist for, hvornår interne dokumenter skal journaliseres. I den forbindelse har kommissionen for det første overvejet, om der bør indføres et krav om, at et internt dokument skal være journaliseret senest syv arbejdsdage efter dokumentets oprettelse. Et sådant krav ville imidlertid efter kommissionens opfattelse støde an mod det udgangspunkt, at udkast til interne dokumenter ikke skal journaliseres, medmindre dokumentet rent undtagelsesvist kan antages at have betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt. Kommissionen har endvidere overvejet, om det vil være hensigtsmæssigt at indføre et krav om, at det interne dokument skal være journaliseret senest syv arbejdsdage efter, at dokumentet er blevet endeligt. Dette finder kommissionen ikke grundlag for og peger for det første på, at et sådant kriterium ("endeligt" internt dokument) ikke ville have samme objektive og let anvendelige karakter som "afsendt" eller "mod-

taget”, der er de to kriterier, der anvendes i bestemmelsen i lovudkastets § 15, stk. 2. Herudover ville det nævnte kriterium indebære, at den enkelte forvaltningsmyndighed (sagsbehandler) løbende vil skulle tage stilling til, om det interne dokument kan antages at have fået en endelig form. Bl.a. under henvisning hertil, og idet interne dokumenter under alle omstændigheder vil skulle inddrages under behandlingen af en aktindsigtsanmodning, finder kommissionen ikke grund til at foreslå en sådan frist for journalisering af interne dokumenter (i endelig form).

Som nævnt i pkt. 4.7.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger har også Justitsministeriet overvejet, om offentlighedsloven bør angive, hvornår der skal ske journalisering af interne dokumenter i endelig form. Under henvisning til det, som Offentlighedskommissionen har anført herom i pkt. 4.7.1.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger, finder Justitsministeriet imidlertid ikke, at dette spørgsmål bør reguleres i § 15, stk. 2, i lovforslaget.

12.1. I brevet er det under henvisning til lovforslagets § 18 om en Offentlighedsportal anført, at Danske Mediers Forum efterlyser en konkret tidsfrist for etablering af portalen, og at denne frist i overensstemmelse med Offentlighedskommissionens indstilling herom i betænkningen (side 855) bør fastsættes til senest et år efter lovens ikrafttrædelse.

12.2. Justitsministeriet skal i lyset af det anførte om lovforslagets § 18 henvise til bemærkningerne til bestemmelsen. På det pågældende sted i lovforslaget er der om den nærmere udmøntning af bestemmelsen henvist til Offentlighedskommissionens betæknings kapitel 24, pkt. 4.2 (side 853 ff.), hvor det – som nævnt i brevet – på side 855 er anført, at kommissionen forudsætter, at Offentlighedsportalen er etableret senest 1 år efter, at den nye offentlighedslov er trådt i kraft. Med den udtrykkelige henvisning hertil i lovforslaget bliver det anførte sted i betænkningen til en del af lovforslagets forarbejder.

13.1. Det er i brevet anført, at Danske Mediers Forum har noteret, at Justitsministeriet konstaterer, at opretholdelsen af generalklausulen i lovforslagets § 33, nr. 5, hvorved retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af (undefinerbare) private og offentlige interesser, formentlig ikke er foreneligt med Europarådets Konvention om aktindsigt. Det anføres i den forbindelse, at det kan undre, at konstateringen af, at opsamlingsbestemmelsen rent faktisk er i strid med Europarådets Konvention, ikke giver Justitsministeriet anledning til an-

dre overvejelser end et egentlig forbehold, når konventionen skal ratificeres af Danmark. Det er anført, at medierne finder, at opretholdelsen af denne opsamlingsbestemmelse er i strid med lovforslagets intention om at styrke offentlighedens adgang til aktindsigt og det indstilles, at § 33, nr. 5, fjernes fra lovforslaget.

13.2. Justitsministeriet skal herom bemærke, at lovforslagets § 33, nr. 5, er identisk med den tilsvarende bestemmelse, som en enig Offentlighedskommission har anbefalet. Der henvises herom til betænkningens kapitel 17, pkt. 5.6.5 (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 bestemmel-

sen, finder Justitsministeriet – ligesom Offentlighedskommission – at der fortsat er grundlag for at opretholde bestemmelsen i lovforslagets § 33, nr. 5.

Justitsministeriet skal desuden bemærke, at Europarådets konvention om aktindsigt, som blev vedtaget af Ministerkomitéen den 27. november 2008 og åbnet for undertegnelse den 18. juni 2009 i forbindelse med justitsministermødet i Tromsø, er omtalt i pkt. 2.3.3 og pkt. 2.4.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Som anført i pkt. 2.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger er det Justitsministeriets opfattelse, at en vedtagelse af lovforslaget vil betyde, at Danmark som udgangspunkt lever op til forpligtelserne i henhold til konventionen. Som anført i pkt. 2.2 i besvarelsen af spørgsmål 5 vedrørende lovforslaget, gælder dette dog ikke for så vidt angår konventionens anvendelsesområde, idet forslaget – ligesom den gældende offentlighedslov – ikke vil finde anvendelse for Folketinget med tilhørende institutioner eller for domstolene, mens konventionen også tager sigte på sådanne institutioner i det omfang, de udfører administrative funktioner.

Justitsministeriet har derimod ikke – som anført i brevet – i lovforslaget konstateret, at ”opsamlingsbestemmelsen rent faktisk er i strid med Europarådets Konvention”. Derimod er det i pkt. 2.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger anført, at det ikke kan udelukkes, at den såkaldte generalklausul i lovforslagets § 33, nr. 5 (der som nævnt viderefører den gældende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 6) nødvendiggør et forbehold i forhold til konventionen. Dette skyldes, at bestemmelsen i § 33, nr. 5, indebærer, at undtagelsesmulighederne i offentlighedsloven ikke er udtømmende angivet, og det kan give anledning til tvivl, om dette er foreneligt med konventionen. Som nævnt det anførte sted i bemærkningerne til lovforslaget agter regeringen efter lovforslagets vedtagelse at ratificere konventionen og i den forbindelse tage de nødvendige forbehold. Det vil i den forbindelse blive afklaret, om der er behov for at tage forbehold i lyset af bestemmelsen i lovforslagets § 33, nr. 5.

14.1. Det er i brevet anført, at det fremgår af bilag 5 i Offentlighedskommissionens betænkning, at der er identificeret et betydeligt antal undtagelsesbestemmelser til offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt i særlovgivningen. Det er anført, at det fortsat er uklart, hvorvidt og i hvilket omfang disse særlige undtagelsesbestemmelser skal opretholdes, og der opfordres til, at den fornødne vurdering af, hvorvidt disse særlige undtagelsesbestemmelser fortsat er velbegrundet, bliver igangsat

snarest muligt hos de respektive forvaltningsmyndigheder. Det er anført, at en lignende opfordring i øvrigt findes i Offentlighedskommissionens betænkning på side 895.

14.2. Idet der henvises til pkt. 27.2 i besvarelsen af spørgsmål nr. 5 vedrørende lovforslaget bemærkes, at Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens anbefaling om, at de enkelte forvaltningsmyndigheder – i lyset af den gennemførte nye offentlighedslov – foretager en nærmere vurdering af, i hvilket omfang de gældende særlige undtagelsesbestemmelser til offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt skal opretholdes.