



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen 1

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 28. januar 2011
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2010-7650-0007
Dok.: BBO41611

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 18 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 6. 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. 18 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90):

”Kan bilag A på L 90 – bilag 5 være at betragte som ministerbetjening efter hovedreglen i § 24, der siger, at det afgørende er, ”om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få brug for embedsværkets rådgivning og bistand” vedrørende sagen?”

Svar:

1. Det følger af lovforslagets § 24, stk. 1, nr. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder i forbindelse med ministerbetjening, og af lovforslagets § 24, stk. 1, nr. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem ministerier i forbindelse med ministerbetjening. Selvom en minister har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v., gælder det anførte dog ifølge lovforslagets § 24, stk. 2, ikke 1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, 2) i sager om indgåelse af kontraktsforhold og 3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol eller tilsynsopgaver.

Som anført i bemærkningerne til lovforslagets § 24, finder bestemmelsen i § 24, stk. 1, alene anvendelse, hvor interne dokumenter og oplysninger udveksles i forbindelse med ministerbetjening. Det vil således fortsat gælde som et almindeligt udgangspunkt, at udveksling af internt materiale mellem forskellige forvaltningsmyndigheder i forbindelse med udførelsen af opgaver, der ikke vedrører ministerbetjening, bevirker, at materialet bliver undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler, jf. lovforslagets § 23, stk. 2.

Det er ligeledes i bemærkningerne til § 24 anført, at det afgørende for, om et dokument eller en oplysning, der udveksles mellem f.eks. to ministerier i § 24, stk. 1's forstand sker ”i forbindelse med ministerbetjening”, 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.

Det vil dog uden videre 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.

Det er 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.

Det anførte i bemærkningerne til § 24 er i overensstemmelse med det, som en enig Offentlighedskommission har anført i betænkning nr. 1510/2009, side 599 ff. og side 978.

Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen om ministerbetjening, er i bemærkningerne til § 24 (og på side 978 i Offentlighedskommissionens betænkning) nævnt 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 folketings spørgsmål samt embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger. Eksempler på bestemmelsens anvendelse findes i øvrigt i pkt. 4.14.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

2. Hvis en sag er omfattet af offentlighedsloven, er ordningen efter lovforslaget, at der skal foretages en konkret vurdering i forhold til hvert

enkelt dokument for at fastslå, om der – helt eller delvist – er ret til aktindsigt i det pågældende dokument.

Der vil således f.eks. skulle foretages en konkret vurdering af, om det materiale, der er anmodet om aktindsigt i, er omfattet af lovforslagets dokumentbegreb. Hvis det er tilfælde, vil der herefter skulle foretages en konkret vurdering af, f.eks. om dokumentet kan undtages fra aktindsigt efter lovforslagets § 24 om ministerbetjening. I givet fald vil der herefter skulle foretages en konkret vurdering af, om det pågældende dokument indeholder ekstraheringspligtige oplysninger omfattet af lovforslagets § 28 (relevante faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger) og § 29 (interne faglige vurderinger).

For at besvare spørgsmålet fyldestgørende vil der således skulle foretages en konkret vurdering af oplysningerne i det dokument, der er omtalt i spørgsmålet, og den sag, som dokumentet indgår i. Dette forudsætter et detaljeret kendskab til det pågældende dokument og den pågældende sag, og Justitsministeriet har ikke et sådant detaljeret kendskab.

I overensstemmelse hermed vil det efter lovforslagets ordning være den myndighed, der har dokumentet i sin besiddelse, der skal vurdere retten til aktindsigt i det dokument, der er omtalt i spørgsmålet (som bilag A på L 90 bilag 5). I forhold til det omhandlede dokument vil det derfor være Beskæftigelsesministeriets departement eller Arbejdsmarkedsstyrelsen, der vil skulle træffe afgørelse om retten til aktindsigt.

3. Med det forbehold, der følger af pkt. 2, er det Justitsministeriets vurdering, at det vil kunne lægges til grund, at udvekslingen af den pågældende e-mail sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, og at der derfor i § 24, stk. 1's forstand er tale om udveksling ”i forbindelse med ministerbetjening”.

Der kan herved peges på, at det omhandlede dokument er en e-mail, som tilsyneladende er sendt fra et ministeriums departement til en underliggende styrelse. Det ses af e-mailens ordlyd, at den vedrører spørgsmål, som er rejst ”i forbindelse med ministerens møder med de politiske partier”, og den pågældende styrelse anmodes med e-mailen om at overveje nogle spørgsmål ”til brug for kommende politiske forhandlinger”.

Der ses endvidere ikke at være tale om en e-mail 1) i en sag, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, 2) i en sag om indgåelse af kontraktsforhold eller 3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol eller tilsynsopgaver. E-mailen vil derfor ikke være omfattet af en af undtagelserne i § 24, stk. 2, til ministerbetjeningsreglen i § 24, stk. 1.

Det bemærkes imidlertid, at der fra et dokument undtaget fra retten til aktindsigt efter lovforslagets § 24 som udgangspunkt vil være ret til aktindsigt efter lovens almindelige regler i relevante oplysninger om en sags faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger samt interne faglige vurderinger i endelig form der indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende, jf. lovforslagets §§ 28-29 om såkaldt ekstraheringspligt.

Der kan desuden henvises til, at selvom det dokument, der er omtalt i spørgsmålet, måtte kunne undtages fra retten til aktindsigt i medfør af lovforslagets § 24, stk. 1, vil vedkommende myndighed have pligt til at overveje, om der kan gives aktindsigt i dokumentet og oplysninger heri efter meroffentlighedsprincippet, jf. lovforslagets 14, stk. 1. Meroffentlighedsprincippet indebærer, at der i det konkrete tilfælde, hvor der ikke foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage dokumenter eller oplysninger fra retten til aktindsigt, kan meddeles aktindsigt, uanset at de pågældende dokumenter og oplysninger formelt set kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, jf. pkt. 4.6.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.