



Lovforslag nr. L 77

Folketinget 2013-14

Fremsat den 20. november 2013 af Pernille Skipper (EL), Rosa Lund (EL), Johanne Schmidt-Nielsen (EL) og Nikolaj Villumsen (EL)

## Forslag

til

### Lov om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen

(Ophævelse af bestemmelser, som friholder kalenderføring, ministerbetjening og dokumenter udvekslet mellem ministre og folketingsmedlemmer fra at være omfattet af retten til aktindsigt)

#### § 1

I lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen foretages følgende ændringer:

1. § 22 ophæves.

2. I § 23, stk. 1, nr. 1, indsættes efter »udenforstående,«: »og«.

3. § 23, stk. 1, nr. 2, ophæves.  
Nr. 3 bliver herefter nr. 2.

4. § 24 ophæves.

5. § 27, nr. 2, ophæves.

Nr. 3-5 bliver herefter nr. 2-4.

6. I § 28, stk. 1, 1. pkt., ændres »§ 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4,« til: »§ 23, § 25 og § 27, nr. 1-3,«.

7. I § 28, stk. 1, 2. pkt., og § 29, stk. 1, 1. pkt., ændres »§ 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3« til: »§ 23, § 25 og § 27, nr. 1 og 2«.

#### § 2

Loven træder i kraft den 1. januar 2014.

## Bemærkninger til lovforslaget

### Almindelige bemærkninger

#### 1. Indledning

I juni 2013 vedtog Folketinget en ny offentlighedslov. Efter forslagsstillernes opfattelse er loven mangelfuld, hvis man lægger vægt på, at åbenhed og offentlighed er en del af demokratiets bærende fundament og en betingelse for et vel-fungerende demokratisk samfund.

Dette lovforslag er et forslag om at øge muligheden for åbenhed og indsigt i den politiske proces. Konkret vil lovforslaget ophæve gældende bestemmelser om, at retten til aktindsigt ikke omfatter sager om førelse af kalender, såkaldt ministerbetjening og korrespondance mellem ministre og folketingsmedlemmer. Disse bestemmelser blev indført, på trods af at et stort mindretal var imod, og på trods af at justitsministeren ikke kunne påpege et eneste tilfælde, hvor de tidligere regler gav problemer. Hensigten med dette lovforslag er således at begrænse de magthavendes mulighed for at mørklægge sager og i stedet skabe mulighed for en åben og fri politisk debat og sikre borgernes mulighed for kontrol med forvaltning og politikere.

#### 2. Lovforslagets baggrund og formål

Med lovforslaget ønsker forslagsstillerne at sikre åbenhed og offentlighedens mulighed for aktindsigt i de magthavendes arbejde for derigennem at sikre indsigt i den demokratiske, politiske proces. Det er helt essentielt for et demokratisk samfund, at befolkningen og pressen har mulighed for at kontrollere de valgte politikere, så magtmisbrug undgås og tilliden mellem befolkning og magthaver bevares.

I forbindelse med behandlingen af lovforslag nr. L 144 i folketingsåret 2012-13 blev det klart, at der var flere problematiske elementer i forhold til at sikre åbenheden i det danske samfund og indsigt i den demokratiske proces.

Man vedtog § 22, § 24 og § 27, nr. 2, der undtager fra retten til aktindsigt i henholdsvis kalenderførelse, såkaldt ministerbetjening og korrespondance mellem ministre og folketingsmedlemmer, hvilket samlet set medfører en begrænsning og indsnævring af befolkningens mulighed for indsigt i den politiske proces. Dette understreges, ved at det i forbindelse med udvalgsbehandlingen af lovforslaget blev klart, at flere store sager ikke ville være kommet frem i offentlighedens lys, såfremt den nu vedtagne offentlighedslov havde været gældende tidligere. Med vedtagelsen af offentlighedsloven er der således blevet en større risiko for, at der begås fejl og embeds- og magtmisbrug, uden at det vil blive afsløret.

Med henblik på at understøtte den åbne, demokratiske og politiske proces ønsker forslagsstillerne at ophæve bestemmelserne om, at der ikke er aktindsigt i kalenderførelse, ministerbetjening og korrespondance mellem ministre og folketingsmedlemmer. Forslagsstillerne anerkender, at der er behov for et fortroligt rum hos ministre og folketingsmedlemmer, men mener, at dette også vil være muligt, selv om §

22, § 24 og § 27, nr. 2, ophæves. Det vil stadig være muligt at undtage dokumenter fra retten til aktindsigt med henvisning til, at de er en del af lovgivningsprocessen. Ligeledes kan dokumenter udvekslet mellem folketingsmedlemmer og ministre i forbindelse med politiske forhandlinger undtages fra aktindsigt, indtil forhandlingerne er afsluttet.

#### 3. Lovforslagets indhold

##### 3.1 Gældende ret

I lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen fremgår det af § 22, at retten til aktindsigt ikke omfatter sager om førelse af en kalender. Formålet, som beskrevet i bemærkningerne til L 144, er at sikre, at kalenderen kan fungere som et praktisk planlægningsværktøj.

I § 24 kan ministerierne indbyrdes udveksle interne dokumenter og oplysninger i forbindelse med ministerbetjening, uden at dette er omfattet af aktindsigt. Af bemærkningerne til § 24 fremgår det, at paragraffen har til hensigt at beskytte den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. Det er endvidere med paragraffen tiltænkt, at embedsmænd på en »fri og formløs måde« kan komme med forslag til ministeren, hvilket derigennem vil styrke den kreative proces med hensyn til at tænke i nye baner med henblik på at finde politiske løsninger.

I forlængelse af § 24 er der i § 27, nr. 2, indsat en bestemmelse, som ligeledes har til hensigt at »beskytte den politiske beslutningsproces« (jf. bemærkningerne i L 144 til § 27). Af bemærkningerne fremgår endvidere, at bestemmelsen ikke har til formål at svække den parlamentariske kontrol, som Folketinget udøver i forhold til regeringen. Bestemmelsen skal medvirke til, at ministre i fortrolighed kan sende dokumenter til folketingsmedlemmer om mulige politiske initiativer – hvilket allerede er praksis i dag.

##### 3.2 Den foreslåede ordning

Det foreslås, at § 22 om, at retten til aktindsigt ikke omfatter sager om førelse af kalender, ophæves. Hermed vil retten til aktindsigt også omfatte muligheden for eksempelvis at se, hvem der holder møder med hinanden i embedsværket osv.

Ligeledes foreslås det, at § 24, den såkaldte ministerbetjningsparagraf, ophæves, idet bestemmelsen savner enhver begrundelse. Med § 24 vil den til enhver tid siddende regering kunne undgå, at der kommer aktindsigt i dokumenter, der kan afdække embeds- og magtmisbrug. Argumentationen bag § 24 er, at der er behov for et frirum i den politiske udviklingsproces, og at embedsmændene også skal have lov til at tænke kreativt. Ingen ministre har imidlertid i forbindelse med behandlingen af L144 kunnet svare på, hvordan og hvor den åbenhed, der findes i den gældende offentlighedslov, er et problem, og hvor den kreative proces og de vilde tanker bliver forstyrret i dag. Derfor ønsker forslagsstillerne, at bestemmelsen ophæves.

Forslagsstillerne vil desuden sikre, at § 27, nr. 2, ophæves. Det skyldes, at den pågældende bestemmelse helt fundamentalt ændrer på magtbalancen mellem regering og Folke-ting, idet dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, ifølge § 27, nr. 2, ikke skal være omfattet af retten til aktindsigt. Ved ophævelse af § 27, nr. 2, vil det fortsat være muligt at undtage dokumenter fra retten til aktindsigt i forbindelse med politiske forhandlinger som en del af det lovforberedende arbejde, indtil forhandlingerne afsluttes og et eventuelt lovforslag fremsættes.

#### 4. Økonomiske konsekvenser for det offentlige og for erhvervslivet

Lovforslaget vurderes ikke at medføre økonomiske konsekvenser hverken for det offentlige eller for erhvervslivet.

#### 5. Miljømæssige konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have miljømæssige konsekvenser.

#### 6. Forhold til EU-retten

Forslaget vurderes ikke at have konsekvenser i relation til EU-retten.

### *Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

#### *Til § 1*

Til nr. 1

Forslaget har til formål at sikre, at retten til aktindsigt også omfatter sager om førelse af en kalender, så der sikres mest mulig åbenhed.

Til nr. 2, 3 og 4

Formålet med forslagene er, at § 24 skal udgå af lovforslaget, idet paragraffen savner enhver begrundelse. Med § 24 vil den til enhver tid siddende regering kunne undgå, at der kommer aktindsigt i dokumenter, der kan afdække embeds- og magtmisbrug. Argumentationen bag § 24 er, at der er behov for et frirum i den politiske udviklingsproces, og at embedsmændene også skal have lov til at tænke kreativt. Ingen ministre har imidlertid kunnet svare på, hvordan og hvor den åbenhed, vi har i dag, er et problem, og hvor den kreative proces og de vilde tanker bliver forstyrret. Derfor ønsker forslagsstillerne, at paragraffen ophæves.

Til nr. 5, 6 og 7

Forslagsstillerne vil desuden sikre, at § 27, nr. 2, ophæves. Det skyldes, at den pågældende bestemmelse helt fundamentalt ændrer på magtbalancen mellem regering og Folke-ting, idet dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, ifølge § 27, nr. 2, ikke skal være omfattet af retten til aktindsigt. Ved ophævelse af § 27, nr. 2, vil det fortsat være muligt at undtage dokumenter fra retten til aktindsigt i forbindelse med politiske forhandlinger som en del af det lovforberedende arbejde, indtil forhandlingerne afsluttes og et eventuelt lovforslag fremsættes.

*Skriftlig fremsættelse***Pernille Skipper (EL):**

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

*Forslag til lov om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen (Ophævelse af bestemmelser, som friholder kalenderføring, ministerbetjening og dokumenter udvekslet*

*mellem ministre og folketingsmedlemmer fra at være omfattet af retten til aktindsigt)*

(Lovforslag nr. L 77)

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager lovforslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.

## Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

### *Gældende formulering*

### *Lovforslaget*

§ 22. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om førelse af en kalender.

§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

- 1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,
- 2) dokumenter, der efter § 24, stk. 1, udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, og
- 3) dokumenter, der efter § 25 udveksles i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer.

*Stk. 2.* Dokumenter omfattet af stk. 1, der afgives til udenforstående, mister deres interne karakter, medmindre afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde.

*Stk. 3.* Økonomi- og indenrigsministeren kan efter forhandling med KL og Danske Regioner fastsætte regler om, i hvilket omfang interne dokumenter i kommunernes eller regionernes besiddelse skal være omfattet af retten til aktindsigt, når de foreligger i endelig form.

§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem:

- 1) Et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.
- 2) Forskellige ministerier.

*Stk. 2.* Oplysninger om sagens faktiske grundlag m.v. er efter reglerne i §§ 28 og 29 omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler uanset stk. 1.

*Stk. 3.* Selv om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v., gælder stk. 1 ikke

- 1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed,
- 2) i sager om indgåelse af kontraktforhold og
- 3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.

§ 27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) Statsrådsprotokoller.
- 2) Dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.
- 3) Dokumenter, der udveksles, i forbindelse med at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.

### § 1

1. § 22 ophæves.

2. I § 23, stk. 1, nr. 1, indsættes efter »udenforstående,« : »og«.

3. § 23, stk. 1, nr. 2, ophæves.

Nr. 3 bliver herefter nr. 2.

4. § 24 ophæves.

5. § 27, nr. 2, ophæves.

Nr. 3-5 bliver herefter nr. 2-4

4) Brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

5) Materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

**§ 28.** Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningssagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.

*Stk. 2.* Stk. 1 gælder ikke, i det omfang

1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,

2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller

3) oplysningerne er offentligt tilgængelige.

**§ 29.** Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan el.lign. Det gælder dog ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og for Danske Regioner.

*Stk. 2.* § 28, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.

**6.** I § 28, *stk. 1, 1. pkt.*, ændres »§ 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4,« til: »§ 23, § 25 og § 27, nr. 1-3,«.

**7.** I § 28, *stk. 1, 2. pkt.*, og § 29, *stk. 1, 1. pkt.*, ændres »§ 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3« til: »§ 23, § 25 og § 27, nr. 1 og 2«.

## § 2

Loven træder i kraft den 1. januar 2014.