



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen 1

Folketinget  
Retsudvalget  
Christiansborg  
1240 København K

Dato: 7. februar 2011  
Kontor: Statsretskontoret  
Sagsnr.: 2010-7650-0007  
Dok.: BBO41667

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 65 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 17. januar 2011. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Manu Sareen (RV)

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

”Når det i lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt. fastsættes, at der er adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, og det i bemærkningerne anføres, at denne bestemmelse skal sikre, at såvel politikerne som offentligheden kan tage stilling til lovforslaget på baggrund af de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer lovforslaget mv. på, hvad er da den nærmere begrundelse for, at dette ifølge § 29, stk. 1, 2. pkt. ikke skal gælde, hvis disse findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, betyder denne undtagelse ikke, at faglige vurderinger i de politisk mest kontroversielle beslutninger ikke er offentlige, og finder ministeren det befordrende for en åben og oplyst demokratisk debat?”

**Svar:**

1. Det er i lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., fastsat, at retten til aktindsigt i dokumenter, som er undtaget fra aktindsigt efter lovforslagets § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, uanset disse bestemmelser (som udgangspunkt) omfatter 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 eller lignende (politiske initiativer).

Med den nævnte bestemmelse foreslås således en udvidelse af ekstraheringspligten i forhold til gældende ret, hvor pligten til at ekstrahere oplysninger fra dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt, alene omfatter oplysninger om faktiske omstændigheder samt eksterne faglige vurderinger, jf. nærmere herom Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 553 ff.

Med hensyn til overvejelserne om at udvide ekstraheringspligten som foreslået i lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., kan der henvises til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 4.16.2.2., hvor der er anført følgende:

”På den ene side kan der peges på, at principielle grunde – hensynet til at beskytte den interne og politiske beslutningsproces samt hensynet til embedsværkets arbejdsvilkår – taler for, at den omhandlede adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger ikke indføres.

Der kan således navnlig peges på, at offentlighed omkring interne faglige vurderinger vil kunne resultere i en svækkelse af grundlaget for de beslut-

ninger, der træffes i den offentlige forvaltning, herunder af ministre, der er en del af en regering, som hviler på et parlamentarisk og demokratisk valgt grundlag. Offentlighed omkring den faglige rådgivning, som f.eks. en minister modtager fra sine embedsfolk, kan således føre til, at embedsfolk pålægger sig selv uhensigtsmæssige begrænsninger i forhold til indholdet af og formen for rådgivningen. Man kan således risikere, at embedsfolkene for ikke at havne i et offentligt modsætningsforhold til vedkommende minister (og regeringen) vil undlade at rådgive skriftligt om f.eks. faglige svagheder ved en løsning, som ministeren er tilhænger af, hvis offentlig kendskab til indholdet af rådgivningen kan bruges mod ministeren af f.eks. politiske modstandere.

Heroverfor kan der imidlertid peges på en række hensyn, der kan begrunde en vis adgang til indsigt i interne dokumenter.

Der kan således bl.a. peges på, at hensynet til, at offentligheden får kendskab til det fulde grundlag, der ligger bag en beslutning om et offentliggjort politisk initiativ, taler for, at der gives aktindsigt i interne dokumenter. Et sådant kendskab vil kunne bidrage til, at offentligheden gennem brug af offentlighedsprincippet kan kontrollere forvaltningsmyndighedernes beslutninger, der er et af de formål, som også en ny offentlighedslov navnlig varetager, jf. lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 3.

Der kan endvidere peges på, at hensynet til et åbent, demokratisk samfund – som er et af de overordnede hensyn, der ligger bag offentlighedsprincippet, jf. betænkningens kapitel 8, pkt. 3.1.1 (side 243 f. ) – taler for, at der ikke blot er offentlighed omkring oplysninger om faktiske omstændigheder og eksterne faglige vurderinger, men at der også er offentlighed omkring interne faglige vurderinger, der f.eks. indgår i sager om politiske initiativer, herunder lovforslag, redegørelser, handlingsplaner og lignende. Dette synspunkt skal ses i sammenhæng med, at befolkningen, medierne og politikere ved at få indsigt i interne faglige vurderinger kan vurdere og drøfte det politiske initiativ på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer initiativet på. Offentlighed omkring interne faglige vurderinger kan således siges at understøtte borgernes deltagelse i demokratiet, hvilket i øvrigt er et af de formål, som en offentlighedsordning bør varetage, jf. lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 2.

På denne baggrund kan Justitsministeriet – uanset de principielle grunde, der kan anføres herimod – tiltræde, at der indføres en pligt til fra interne dokumenter at ekstrahere interne faglige vurderinger i endelig form, hvis disse vurderinger er indgået i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende, jf. lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt. Justitsministeriet har i den forbindelse også lagt vægt på den udvidelse, der med § 24, stk. 1, samtidig foretages af beskyttelsen af den interne og politiske beslutningsproces.”

**2.** Det følger af lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led, at retten til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form ikke gælder i forhold til oplysninger, som findes i et dokument, der indgår i sager om politiske initiativer omfattet af § 29, stk. 1, 1. pkt., såfremt dokumentet er udarbejdet til brug for bl.a. ministerrådgivning (såkaldte ministerrådgivningsdokumenter).

Med lovforslagets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led, har Justitsministeriet således – i lighed med Offentlighedskommissionens flertal – fundet grundlag for en modifikation i forhold til den udvidelse af ekstraheringspligten, som lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., er udtryk for. Der er således ikke med ministerrådgivningsbestemmelsen tale om, at man i forhold til gældende ret indsnævrer ekstraheringspligten, men derimod, at man ikke fra Justitsministeriets side – i lighed med Offentlighedskommissionens flertal – har fundet grundlag for at udvide ekstraheringspligten vedrørende interne faglige vurderinger i endelig form så vidt, at den også skal omfatte ministerrådgivningsdokumenter.

Baggrunden herfor er – som ligeledes anført i bemærkningerne til § 29 og i overensstemmelse med Offentlighedskommissionens flertal – at en efterfølgende adgang til aktindsigt i den faglige rådgivning, der er indeholdt i et ministerrådgivningsdokument, i sig selv må antages at kunne begrænse ministerens politiske ”råderum”, ligesom efterfølgende offentlighed om indholdet af ministerrådgivningsdokumenter vil begrænse embedsværkets frihed i forhold til den faglige rådgivning, hvilket vil kunne føre til en forringelse af den faglige rådgivning, som ministeren modtager fra embedsværket. Der er således som nævnt det anførte sted i lovforslagets bemærkninger et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med den direkte ministerrådgivning.

Formålet med bestemmelsen i § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led (om ministerrådgivningsdokumenter), er på den baggrund at opretholde den fulde fortrolighed om overvejelserne i den inderste politiske beslutningsproces og den inderste regeringsproces, ligesom bestemmelsen skal sikre kvaliteten i den rådgivning, som embedsværket yder ministrene og regeringen, som hviler på et parlamentarisk og demokratisk valgt grundlag

Det afgørende for, om et dokument er omfattet af den pågældende bestemmelse om ministerrådgivning er, om dokumentet er udarbejdet med henblik på at skulle tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning. Hvis der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der – som ligeledes anført i bemærkningerne til § 29 – lægges vægt på, om hensynet til den inderste politiske beslutningsproces eller den inderste regeringsproces taler for, at der i forhold til dokumentet opretholdes den fulde fortrolighed.

Som eksempler på dokumenter omfattet af ministerrådgivningsbestemmelsen kan f.eks. nævnes dokumenter, der udarbejdes til Regeringens

Koordinationsudvalg eller Regeringens Økonomiudvalg. Endvidere kan det dreje sig om et internt dokument, som et ministeriums embedsværk udarbejder direkte til brug for ministeren. Det bemærkes, at de nævnte dokumenter efter den gældende offentlighedslov vil være undtaget fra aktindsigt, og at ekstraheringspligten alene vil omfatte oplysninger om faktiske omstændigheder.

Det skal i øvrigt nævnes, at ministerrådgivningsbestemmelsen ikke indebærer, at der slet ikke vil være indsigt i de faglige vurderinger, der vedrører offentliggjorte politiske initiativer, blot fordi den interne faglige vurdering (også) er indeholdt i et ministerrådgivningsdokument. Dette skyldes, at de pågældende faglige vurderinger også vil kunne være indeholdt i andre dokumenter, der ikke har karakter af ministerrådgivningsdokumenter, og der vil i så fald være aktindsigt i disse andre dokumenter efter lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt.

Hvis f.eks. et ministeriums interne faglige vurdering findes i et tidligere udarbejdet internt notat i ministeriet, og dette notat er omfattet af en anmodning om aktindsigt, vil denne oplysning være ekstraheringspligtig efter § 29, stk. 1, 1. pkt., selvom den interne faglige vurdering også findes i et ministerrådgivningsdokument omfattet af § 29, stk. 1, 2. pkt. – f.eks. et papir til brug for ministerens deltagelse i regeringens Koordinationsudvalg. Det vil i et sådant eksempel således alene være fra koordinationsudvalgsrapporten og fra eventuelle andre dokumenter, der er udarbejdet direkte til brug for ministerrådgivningen, at oplysningen ikke vil skulle ekstraheres.