



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen 1

Folketinget  
Retsudvalget  
Christiansborg  
1240 København K

Dato: 7. februar 2011  
Kontor: Statsretskontoret  
Sagsnr.: 2010-7650-0007  
Dok.: BBO41662

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 60 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. 60 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90):**

”Som begrundelse for indskrænkningerne i adgangen til aktindsigt ved lovforslagets § 24 angives i lovbemærkningerne, at ”en minister har brug for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder”. Kan ministeren pege på konkrete undersøgelser eller analyser, som dokumenterer en mangelfuld rådgivning og bistand på grund af de nuværende regler, eller blot angive konkrete eksempler herpå?”

**Svar:**

1. Lovforslagets § 24, stk. 1, fastsætter, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem 1) et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller 2) mellem ministerier i forbindelse med ministerbetjening.

Selv om en minister har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v., gælder § 24, stk. 1, dog 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, jf. lovforslagets § 24, stk. 2.

Om baggrunden for den foreslåede bestemmelse i § 24, stk. 1, er det i pkt. 4.14.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger anført, at det er Justitsministeriets opfattelse, at der i forhold til den rådgivning og bistand, som embedsværket yder ministeren som led i den politiske ministerbetjening, er et særligt behov for, at rådgivningen og bistanden kan gives fortroligt, således at ministeren bl.a. kan udvikle idéer, forberede politiske initiativer, overveje forskellige politiske alternativer m.v., uden at disse overvejelser skal være undergivet offentlighed.

Som nævnt det anførte sted i lovforslagets bemærkninger er beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces allerede i den gældende offentlighedslov anerkendt som beskyttelsesværdige hensyn, og beskyttelsen må anses for at være en væsentlig forudsætning for, at ministeren – der indgår i en regering, som hviler på et parlamentarisk og demokratisk valgt grundlag – kan modtage en tilstrækkelig kvalificeret rådgivning og

bistand fra embedsværket og på hensigtsmæssig måde varetage sine funktioner som regeringspolitikere.

I den forbindelse bemærkes, at den politiske rådgivning og bistand, som ministeren modtager fra sine egne embedsfolk – det vil sige de embedsfolk, der er ansat i det pågældende departement – er beskyttet i medfør af den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 7, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter interne arbejdsdokumenter. Derimod er de bidrag til den politiske rådgivning og bistand af ministeren, som stammer fra ”eksterne” embedsfolk, herunder embedsfolk i styrelser på ministeriets eget område, i almindelighed ikke beskyttet.

Justitsministeriet skal i den sammenhæng pege på, at styrelser og direktorater i langt videre omfang end ved offentlighedslovens gennemførelse i 1985 varetager og deltager i behandlingen af ministerrelaterede opgaver, herunder sager om udvikling og fastlæggelse af regeringens politik og i sekretariatsbetjeningen af ministeren. Dette var opgaver, der tidligere i meget vidt omfang alene blev varetaget af departementerne.

Der kan herudover henvises til, at der under hensyn til kompleksiteten af de problemstillinger, der præger den politiske dagsorden, er sket en nødvendig udvikling i samarbejdet mellem de enkelte ministerier om sager og beslutninger af politisk karakter. Justitsministeriet kan i den forbindelse henvise til Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, kapitel 16, pkt. 6.4.3.2 (side 595 ff.), hvor kommissionen anfører, at en tilfredsstillende behandling af de komplekse problemstillinger nødvendiggør en sammenhængende indsats inden for flere forskellige ministeriers ressort, hvilket indebærer, at koordination og samarbejde er påkrævet mellem ministerierne indbyrdes. I lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 4.14.3.2 er der nævnt det eksempel, at en integration af indvandrere og flygtninge alene kan lykkes, hvis der sker en sammenhængende og koordineret indsats på forskellige ministeriers ressort. Overvejelser om politiske initiativer og tiltag indenfor dette område vil således efter omstændighederne kræve et samarbejde med hensyn til bolig-, erhvervs-, arbejdsmarkeds-, undervisnings-, social-, rets- og udgiftspolitik.

Der kan også peges på, at beskyttelsen i den gældende offentlighedslov af den politiske beslutningsproces til dels bygger på, at denne proces foregår i forbindelse med et lovgivningsprojekt, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt. (om lovgivningssager), og § 10, nr. 2 (om brevveksling mellem ministerier om lovgivning). Den politiske beslutningsproces er

imidlertid i dag i højere grad end i 1985 knyttet til andet end lovgivningsinitiativer, og den politiske beslutningsproces indledes af bl.a. den grund i videre omfang end i 1985, før der foreligger et egentligt lovgivningsprojekt.

Justitsministeriet finder på denne baggrund, at den gældende offentlighedslov ikke (længere) yder den fornødne beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces på ministerielt niveau, og ministeriet har derfor tiltrådt det udkast til bestemmelsen i lovforslagets § 24, stk. 1, som en enig Offentlighedskommissionen – efter en grundig analyse af behovet for beskyttelsen af den interne og politiske beslutningsproces, jf. betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4 (side 586 ff.) – har foreslået.

**2.** Justitsministeriet kan supplerende pege på følgende til illustration af den gældende offentlighedslovs utilstrækkelige beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces:

Hvis justitsministeren f.eks. kaldes i samråd i et udvalg i Folketinget sammen med en anden minister om et emne, som har tilknytning til begge ministres ansvarsområde, vil det meget ofte være nødvendigt, at der mellem de to ministerier allerede tidligt i forberedelsen af samrådet foregår en betydelig koordinering.

Koordineringen vil bl.a. kunne have til formål at sikre, at der ikke er dele af samrådsspørgsmålet, som ikke besvares. Koordineringen vil imidlertid i reglen også have til formål, at de to ministre hver især kan blive orienteret og rådgivet af deres respektive embedsværk om, hvilke faglige og politisk-taktiske spørgsmål der samlet for begge ministerområder kan opstå under samrådet. Koordineringen vil således i almindelighed være en forudsætning for, at embedsværket kan forberede deres minister tilstrækkeligt forud for et samråd.

Som led i koordineringen vil det i lyset af det anførte bl.a. kunne være en fordel at udveksle både ufærdige og endelige interne dokumenter mellem de to ministerier. Der vil af hensyn til forberedelsen af samrådet også ofte være et gensidigt ønske hos de to ministerier om forud for samrådet at se udkast til tale og udkast til beredskabspapirer, som det pågældende andet ministerium har udarbejdet til sin minister.

På grund af den utilstrækkelige beskyttelse af det forberedende arbejde og den interne og politiske beslutningsproces, som følger af den gælden-

de offentlighedslov, er Justitsministeriet imidlertid i praksis i sådanne tilfælde meget tilbageholdende med at udlevere navnlig justitsministerens beredskabspapirer til andre ministerier. Dette gælder, selvom embedsværket i vedkommende andre ministerier dermed ikke kan forberedes deres minister lige så godt på ministerens deltagelse i det pågældende folketingssamråd, som hvis embedsværket og ministeren havde haft kendskab til justitsministerens beredskabstalepapir

Baggrunden for Justitsministeriets tilbageholdenhed er for det første, at fra det tidspunkt, hvor et beredskabspapir til brug for f.eks. et samråd udveksles med et andet ministerium, vil der efter den gældende offentlighedslov som udgangspunkt være ret til aktindsigt efter lovens almindelige regler i papiret. Det vil endvidere i mange tilfælde ikke være muligt på forhånd at afgøre, om vedkommende beredskabspapir efter en konkret vurdering undtagelsesvist vil kunne undtages efter opsamlingsbestemelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Justitsministeriets tilbageholdenhed skal for det andet ses i lyset af, at det ville kunne blotlægge en vigtig del af den interne faglige og politisk-taktiske rådgivning, som en minister modtager fra embedsværket forud for f.eks. et folketingssamråd, hvis et beredskabspapir bliver udleveret i tilfælde af en aktindsigtsbegæring.

Et beredskabspapir vil således i praksis indeholde embedsværkets bud på, hvilke kritiske, opfølgende spørgsmål udvalgsmedlemmerne kan tænkes at stille under samrådet, og hvad ministeren vil kunne svare på de pågældende spørgsmål. Embedsværkets bud vil bl.a. afspejle en vurdering af, hvilke dele af vedkommende "sag", der fra en politisk-taktisk synsvinkel kan anses for vanskelig for ministeren.

Et indblik i en ministers beredskabspapirer vil af f.eks. folketingsmedlemmer kunne bruges politisk-taktisk imod ministeren, og prisgivelsen af den rådgivning, der fra embedsværkets side ligger i et beredskabspapir, vil dermed kunne berøve ministeren en efter omstændighederne væsentlig del af vedkommendes politiske manøvre muligheder.

Der ligger således tungtvejende grunde bag den tilbageholdenhed, som Justitsministeriet i praksis udviser i forhold til at udlevere f.eks. beredskabspapirer til andre ministerier. Det er ikke desto mindre Justitsministeriets vurdering, at denne praksis betyder, at embedsværket i vedkommende andre ministerier ikke kan forberedes deres minister lige så godt

på ministerens deltagelse i et folketingssamråd sammen med justitsministeren, som hvis embedsværket og ministeren havde haft kendskab til justitsministerens beredskabstalepapir. Det tilsvarende gælder for justitsministeren i forhold til andre ministres beredskabspapirer, som vedkommende ministerier ikke har ønsket at udlevere til Justitsministeriet.

Lovforslagets § 24, stk. 1, har til formål at sikre en bedre beskyttelse af det forberedende arbejde, som er nødvendigt for, at ministeren kan varetage sine opgaver i forhold til bl.a. folketingssamråd, og bestemmelsen vil f.eks. kunne anvendes i forhold til de omtalte beredskabspapirer.