



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget  
Retsudvalget  
Christiansborg  
1240 København K

Dato: 2. maj 2013  
Kontor: Forvaltningsretskontoret  
Sagsbeh: Nicolai Winther  
Sagsnr.: 2011-7650-0001  
Dok.: 741744

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 52 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 144), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 9. april 2013. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Pernille Skipper (EL).

Morten Bødskov

/

Morten N. Jakobsen

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. 52 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 144):

”Vil ministeren nævne konkrete eksempler på, at den gældende lov om offentlighed i forvaltningen ikke i tilstrækkelig grad, har givet ministeren ”et fortroligt rum” at arbejde i som minister, jf. artiklen ”Hvad er det, vi ikke må få at vide?”  
www.jyllands-posten.dk den 7. april 2013?

### Svar:

1. Tværgående love, herunder offentlighedsloven, der generelt regulerer forholdene på et bestemt område som f.eks. adgangen til dokumenter mv. i den offentlige forvaltning, bygger på mere generelle og principielle overvejelser.

Da den daværende regering i 2002 nedsatte Offentlighedskommissionen, var rammerne for kommissionens arbejde bl.a. beskrevet således:

”Det overordnede sigte skal være at udbygge lovens grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning og i den forbindelse tilpasse loven til nutidens forhold, herunder i relation til den udvikling, der har fundet sted med hensyn til bl.a. statslige selskaber, udlicitering, digitalisering samt nye og ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen.

[...] I de senere år har der ved en række lejligheder været rejst spørgsmål om en generel revision af offentlighedsloven. Det er bl.a. sket ved henvendelser og diskussionsoplæg fra medierne og deres sammenslutninger og i forbindelse med behandlingen i Folketinget af forslag til folketingsbeslutninger mv.

[...]følgende problemstillinger nævnes:

- Efter offentlighedslovens § 7 er interne arbejdsdokumenter som udgangspunkt undtaget fra retten til aktindsigt. Baggrunden herfor er hensynet til myndighedernes interne beslutningsproces.

Brevveksling mellem forskellige myndigheder kan ikke undtages som interne arbejdsdokumenter. Det betyder f.eks., at brevveksling mellem forskellige ministerier som udgangspunkt er undergivet aktindsigt. Det samme gælder i almindelighed brevveksling mellem et ministeriums departement på den ene side og dets styrelser og direktorater på den anden side.

I lyset af den udvikling, som der i de senere år har været i centraladministrationens samarbejdsstrukturer – og som bl.a. har medført en øget anvendelse af mere smidige tværministerielle samarbejdsformer samt en øget inddragelse af direktoraters og styrelses ekspertise i forbindelse med behandlingen af generelle projekter og sagskomplekser – har der underti-

den været rejst spørgsmål om, hvorvidt offentlighedsloven fortsat yder den fornødne beskyttelse af hensynet til den interne beslutningsproces, der som nævnt ligger bag den gældende bestemmelse i § 7.

[...]Det er nu 15 år siden, at offentlighedsloven trådte i kraft, og loven fungerer i dag i et samfund, der på en række områder er meget forskelligt fra det, som loven blev til i.

Bl.a. som følge heraf har der jævnligt været peget på spørgsmål og problemstillinger af central betydning i forhold til loven, og også i myndighedernes praksis har loven på væsentlige områder givet anledning til tvivlsspørgsmål og overvejelser.”

**2.** Det følger af lovforslagets § 24, stk. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter 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 et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller forskellige ministerier.

Af den foreslåede bestemmelses stk. 2 fremgår, at oplysninger om sagens faktiske grundlag mv. efter reglerne i §§ 28 og 29 er omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler uanset bestemmelsens stk. 1.

Det følger af stk. 3 i den foreslåede bestemmelse, at selv om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag mv., gælder bestemmelsens stk. 1 ikke i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, i sager om indgåelse af kontraktforhold og i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.

**3.** Om baggrunden for den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 24 kan der henvises til pkt. 4.14.4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvor det er anført, at der i forhold til den rådgivning og bistand, som embedsværket yder ministeren som led i den politiske ministerbetjening, efter Justitsministeriets opfattelse 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 mv., uden at disse overvejelser skal være undergivet offentlighed.

Beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces er 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 rådgiv-

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

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.

Der skal i den sammenhæng peges 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. Der kan i den forbindelse henvises til side 595ff. i Offentlighedskommissionens betænkning, 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. Som eksempel nævnes, 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 inden for 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., og § 10, nr. 2. 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.

Den gældende offentlighedslov findes på denne baggrund ikke (længere) at yde den fornødne beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces på ministerielt niveau.

Det er imidlertid samtidig af væsentlig betydning, at offentlighedsloven fortsat sikrer størst mulig åbenhed i forvaltningen, hvilket bl.a. skal ses i lyset af, at offentlighedsloven er et centralt redskab for pressen i dens arbejde med at kontrollere den offentlige forvaltning og formidle informationer herom til offentligheden, og for befolkningen i almindelighed i forhold til at kunne få indsigt i forvaltningens virke.

Den foreslåede bestemmelse om beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces på ministerielt niveau bør derfor alene omfatte de tilfælde, hvor politiske interesser i praksis gør sig gældende, og lovforslagets § 24, stk. 3, hvorefter ”ministerbetjeningsundtagelsen” i stk. 1 ikke gælder i forhold til sager om konkrete forvaltningsafgørelser, indgåelse af kontrakter og udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver, er således affattet i overensstemmelse hermed.

**4.** Jeg kan i forlængelse heraf henvise til det, som jeg gav udtryk for i mit indlæg på Retsudvalgets høring om forslaget til ny offentlighedslov, onsdag den 17. april 2013 i Landstingssalen – og hvor jeg bl.a. sagde følgende:

”Bestemmelsen om ministerbetjening i § 24 er naturligvis central i debatten.

Som Offentlighedskommissionen peger på, er baggrunden for bestemmelsen det fortrolige rum, som der skal være mellem en minister og embedsmændene.

Hvorfor er det vigtigt?

Det er det, fordi det er ordningen i det danske folkestyre, at en minister betjenes af embedsmændene, der som bekendt skal være partipolitisk neutrale i deres rådgivning.

Man kan sige, at politik og faglighed mødes i ministerierne. I et konstruktivt samspil mellem ministeren og embedsmændene skal der findes frem til bud på løsninger på vores samfundsudfordringer, som så på et eller andet tidspunkt præsenteres for offentligheden, og i nogle tilfælde munder det også ud i lovforslag.

I den fase, hvor der skal ske en udformning af, hvilke initiativer ministeren og regeringen skal tage på et bestemt område, er der behov for et rum, hvor man så at sige kan tænke frit.

Det kan ske, at en minister skyder forslag ned, som embedsmændene kommer med. Ligesom embedsmændene også kan komme med indsigelser og forslag over for ministeren og dermed sikre fagligheden og sagligheden i det initiativ, der er under overvejelse.

Kritikerne spørger, hvorfor offentligheden skal holdes ude af dette maskinrum?

Svaret er, at der både for ministeren og for embedsmændene er behov for et rum for at trykprøve idéer i det, man kan kalde for produktudviklingsfasen. Det handler grundlæggende om at finde de bedst mulige løsninger på udfordringerne i vores samfund, og så skal man kunne tænke frit.

Hvis industriministeren i 1985 ønskede at tage et politisk initiativ på konkurrenceområdet, så ville ministeren bede kontorchefen for det relevante kontor om at lave et oplæg. Et sådant oplæg vil være af intern karakter, da det ikke har været ude af huset. Der vil derfor ikke være aktindsigt i et sådant oplæg. Hverken efter den gældende lov eller efter det fremsatte lovforslag.

Hvis erhvervs- og vækstministeren i dag ønsker at tage et politisk initiativ på konkurrenceområdet, vil ekspertisen i høj grad være i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, der ikke er en del af Erhvervs- og Vækstministeriets departement.

Da styrelsen og departementet er to forskellige myndigheder, mister et dokument sin interne karakter ved at gå fra styrelsen til departementet.

På mange ministerområder som f.eks. Erhvervs- og Vækstministeriets område er det i dag styrelserne, der har en særlig viden og ekspertise på bestemte områder. Der er gennem de seneste årtier i vidt omfang sket en decentralisering, sådan at f.eks. forberedelse af lovgivning er lagt ud i styrelserne.

Der er således flyttet medarbejderne, der besidder den nødvendige sagkundskab, fra departementerne til styrelserne. Altså løses i en del tilfælde den opgave, som tidligere blev håndteret i departementet, nu i styrelserne. Det vil altså sige, at den kontorchef som i 1985 sad i det daværende Industriministerium måske i dag sidder i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Den nuværende offentlighedslov tager ikke højde for denne udvikling i centraladministrationen.

Selv om det er præcis den samme rådgivning, som den pågældende kontorchef yder, og præcis det samme behov, som ministeren har for et fortroligt rum, hvor idéer frit kan udveksles, så behandles de to situationer ikke ens efter den nuværende offentlighedslov. Det er bl.a. denne ”skævhed”, som vi med den nye offentlighedslov gør op med. Med andre ord indretter vi loven efter de faktiske forhold i 2013.

Som et andet eksempel kan jeg nævne behovet for, at jeg som justitsminister får det nødvendige faglige input fra Rigspolitiet. Det gælder f.eks. i forhold til politiske udspil om en ny politiaftale, bekæmpelse af bandekriminalitet og bekæmpelse af organiseret kriminalitet.

Hvis man med sådanne udspil skal finde den bedste løsning, skal det være muligt for Rigspolitiet at komme med en bred vifte af forskellige forslag – også selv om de måske ikke er helt gennemtænkte. Det skal også være muligt for ministeren at skyde en idé fra Rigspolitiet ned uden, at det kommer til offentlighedens kendskab.

Et tredje eksempel er, hvis beskæftigelsesministeren beder sine embedsmænd om at komme med et oplæg til en arbejdsmarkedsreform. Også i et sådant tilfælde er det selvfølgelig nødvendigt, at alle idéer kommer på bordet.

Forberedelsen af et sådant udspil vil kræve, at Beskæftigelsesministeriet indhenter en række bidrag fra Arbejdsmarkedsstyrelsen og Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering, som begge er styrelser under Beskæftigelsesministeriet. Det er nemlig her, at en del af den faglige ekspertise findes.

Forberedelsen af udspillet vil formentlig også kræve, at der ret hurtigt indledes en dialog med Finansministeriet, der har en særlig ekspertise på det økonomiske område og overblikket over regeringens samlede økonomiske politik.

Jeg tror, at alle kan forstå, at det kan skabe vanskeligheder både for den pågældende embedsmand og især for ministeren, hvis der er mulighed for aktindsigt i sådanne helt foreløbige overvejelser og løse tanker.”

**5.** For mig handler det om følgende principielle spørgsmål: Bør der være det fortrolige rum, som jeg har beskrevet ovenfor, og som jeg har redegjort for, hvorfor regeringen, Venstre og Konservative finder, at der er behov for.

Det drejer sig altså om principper – og ikke om konkrete eksempler. Det var også sådanne generelle overvejelser, som Offentlighedskommissionen gjorde sig, og som førte til, at et enigt udvalg anbefalede en bestemmelse, der beskytter det behov, der kan være i forhold til den rådgivning og bistand, som embedsværket yder ministeren som led i den politiske ministerbetjening.

**6.** Samtidig vil jeg også nævne, at med det formål at understrege, at bl.a. ministerbetjeningsreglen i lovforslagets § 24 skal fortolkes og anvendes restriktivt har regeringen, Venstre og Konservative i tilknytning til den politiske aftale om en ny offentlighedslov, som blev indgået den 3. oktober 2012, supplerende aftalt, at der skal foretages et grundigt eftersyn af de to nævnte regler, når den nye offentlighedslov har været i kraft i tre år.

Det følger således af supplementet til den politiske aftale, at aftaleparterne er enige om, at der skal gennemføres en evaluering af de nævnte regler med henblik på at få belyst, om praksis er i overensstemmelse med lovens

hensyn til at beskytte den interne, politiske beslutningsproces, herunder om at reglerne som forudsat skal anvendes og fortolkes restriktivt.

Aftaleparterne vil derfor via Folketingets Retsudvalg, når de pågældende regler har været i kraft i tre år, anmode Folketingets Ombudsmand om – på baggrund af de sager ombudsmanden har behandlet i den pågældende periode – at redegøre for, om praksis er i overensstemmelse med de nævnte regler i den nye offentlighedslov.

På baggrund af ombudsmandens udtalelse vil Justitsministeriet udarbejde en redegørelse til Folketinget om erfaringerne med ministerbetjeningsreglen og folketingspolitikerreglen. Redegørelsen vil omfatte bestemmelsernes anvendelse i praksis samt i forlængelse heraf, om der er behov for ændring af reglerne.

Redegørelsen vil i øvrigt mere generelt belyse de hidtidige erfaringer med loven, herunder de regler der indebærer mere åbenhed i den offentlige forvaltning.

Justitsministeriet vil i forbindelse med udarbejdelsen af redegørelsen høre relevante organisationer som f.eks. Dansk Journalistforbund og Danske Medier.

Justitsministeriets redegørelse vil efter de nærmere regler herom i Folketingets Forretningsorden kunne sættes til debat i Folketinget.