



JUSTITISMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 8. maj 2013
Kontor: Forvaltningsretskontoret
Sagsbeh: Morten Juul Gjermund-
bo
Sagsnr.: 2011-7650-0001
Dok.: 765499

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 82 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 144), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 17. 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
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 82 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 144):

”Ministeren bedes redegøre for, hvordan ministeren mener, at Ombudsmandsinstitutionen, Rigsrevisionen m.v. kan erstatte den adgang til aktindsigt, som ifølge lovforslagets §§ 22, 24 og 27 for fremtiden afskæres. Der henvises til, at ministeren flere gange har henvist til bl.a. disse institutioner i debatten vedrørende lovforslaget, herunder i forbindelse med samråd d. 11. april 2013 i Folketingets Retsudvalg.”

Svar:

1. Regeringen har som bekendt den 3. oktober 2012 indgået en politisk aftale med Venstre og Konservative om en ny offentlighedslov, der skal afløse den nugældende offentlighedslov fra 1985.

Forslaget til en ny offentlighedslov indeholder en modernisering og en udbygning af den gældende lovs grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning.

Lovforslaget lægger således op til en række væsentlige forbedringer af åbenheden i forvaltningen. Det kan i den forbindelse f.eks. nævnes, at den nye offentlighedslov fremover også vil gælde for selskaber, hvor det offentlige har en betydelig ejerandel, ligesom Kommunernes Landsforening (KL) og Danske Regioner fremover vil være omfattet af loven. Der indføres endvidere som noget nyt en ret til i overensstemmelse med lovens almindelige regler at få aktindsigt i bødeforelæg, som selskaber har vedtaget i forhold til f.eks. arbejdsmiljø-, fødevare- og miljømyndighederne mv., ligesom der som udgangspunkt også vil være adgang til aktindsigt i 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.

Hvad særligt angår ministerbetjeningsreglen i § 24 foretages der – i lyset af den debat, der har været – en nyaffattelse af denne bestemmelse, således at betingelserne for adgangen til at undtage dokumenter fra aktindsigt efter bestemmelsen præciseres. Dette vil tydeliggøre hensigten om, at bestemmelsen skal fortolkes og anvendes restriktivt, og det vil bidrage til, at bestemmelsen ikke bliver anvendt forkert i praksis.

2. Om kontrolmulighederne i forhold til forvaltningsmyndigheders virksomhed kan generelt oplyses følgende:

2.1. Folketingets Ombudsmand har efter de nærmere regler, der fremgår af ombudsmandsloven (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013), til opgave at kontrollere, at offentlige forvaltningsmyndigheder overholder gældende ret. Ombudsmanden påser således myndighedernes overholdelse af lovgivningen, herunder reglerne i offentlighedsloven og forvaltningsloven. Prøvelsen angår i den forbindelse både myndighedernes overholdelse af de processuelle regler, herunder de regler der fremgår af forvaltningsloven og offentlighedsloven, og de materielle forvaltningsretlige regler, herunder det grundlæggende krav om, at en forvaltningsafgørelse skal have fornøden hjemmel i lovgivningen.

Ud over kontrollen med myndighedernes overholdelse af skrevne regler, omfatter ombudsmandens kontrol også myndighedernes iagttagelse af uskrevne forvaltningsretlige principper (såkaldte retsgrundsætninger). Det drejer sig f.eks. om forbuddet mod magtfordrejning, der bl.a. indebærer, at forvaltningsmyndigheder ikke må inddrage usaglige hensyn og præmisser i forbindelse med afgørelsen af en konkret sag. Som eksempler på andre retsgrundsætninger kan nævnes den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning og det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip.

Ombudsmanden undersøger også, om offentlige forvaltningsmyndigheder behandler borgerne i overensstemmelse med såkaldt god forvaltningsskik. Normerne om god forvaltningsskik – som primært er udviklet gennem Folketingets Ombudsmands praksis – indebærer bl.a., at offentlige forvaltningsmyndigheder over for borgerne skal optræde venligt, hensynsfuldt og tillidsskabende, samt at forvaltningsmyndighederne skal tilrettelægge deres arbejde på en sådan måde, at sagerne ekspederes hurtigt, grundigt og med så få fejl som muligt.

Efter ombudsmandslovens § 13, stk. 1, kan klage til Folketingets Ombudsmand over de myndigheder, som er omfattet af ombudsmandens kompetence, indgives af enhver. Folketingets Ombudsmand kan endvidere af egen drift optage en sag til undersøgelse, jf. ombudsmandslovens § 17, stk. 1. Ombudsmanden kan herunder gennemføre generelle undersøgelser af en myndigheds sagsbehandling, jf. lovens § 17, stk. 2.

Det følger endvidere af ombudsmandslovens § 18, at ombudsmanden kan undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested, der hører under ombudsmandens virksomhed. I forbindelse med en sådan undersøgelse kan ombudsmanden bedømme forhold vedrørende en institutions eller myndigheds indretning og drift samt forhold vedrørende behandlingen af og aktiviteterne for institutionens eller myndighedens brugere ud fra almenmenneskelige og humanitære synspunkter.

Efter ombudsmandslovens § 19, stk. 1, er myndigheder mv., der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter mv., som forlanges af ombudsmanden.

Det er i den forbindelse uden betydning, om der efter f.eks. offentlighedsloven eller forvaltningsloven er adgang til aktindsigt i de pågældende dokumenter mv.

Ud over at ombudsmanden har adgang til en myndigheds dokumenter mv., kan ombudsmanden – efter ombudsmandslovens § 19, stk. 2 og 4 – afkræve de pågældende myndigheder skriftlige udtalelser, ligesom ombudsmanden kan besigtige ethvert tjenestested og har adgang til samtlige lokaler.

Der kan bl.a. henvises til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 632f., og Jens Garde m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 5. udgave (2009), side 116f og side 222ff.

2.2. Rigsrevisionen har (i samarbejde med Statsrevisorerne) til opgave at revidere statens regnskaber. Efter § 2, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m. (lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012) omfatter Rigsrevisionens (rigsrevisors) kompetence – foruden statens regnskaber – også regnskaberne for bl.a. selvstændige forvaltningssubjekter, der er oprettet ved lov, og regnskaber for interessentskaber og virksomheder, hvori f.eks. staten deltager som interessent. Det følger af lovens § 3, at det ved revisionen efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Endvidere foretages en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet.

Det følger af § 11, stk. 1, 1. pkt., i lov om revisionen af statens regnskaber, at de myndigheder mv., der er omfattet af loven, skal afgive regnskabsoversigter med bilag til rigsrevisor inden en måned efter regnskabsperiodens udløb. Det følger endvidere af bestemmelsens stk. 3, at vedkommende statsmyndighed efter rigsrevisors anmodning snarest muligt skal indsende regnskaber, revisionsbemærkninger og andre fornødne oplysninger. Det følger endvidere af lovens § 12, stk. 1, 1. pkt., at rigsrevisor af enhver offentlig myndighed kan forlange sig meddelt alle sådanne oplysninger og forelagt alle sådanne aktstykker, som efter rigsrevisors skøn er af betydning for udførelsen af rigsrevisors hverv.

Rigsrevisionen rapporterer til Statsrevisorerne i form af beretninger og notater. Statsrevisorerne afgiver på denne baggrund beretningerne til Folketinget, ligesom Statsrevisorerne kan udtale sig til offentligheden om, hvilke initiativer der bør tages på baggrund af Rigsrevisionens beretninger og notater.

2.3. Der kan også peges på, at der i dansk ret findes en veludbygget adgang til administrativ prøvelse af forvaltningsmyndigheders virksomhed.

På en lang række områder gælder der særlige klageordninger vedrørende forvaltningsmyndighedernes afgørelser, ligesom der i øvrigt gælder almindelige uskrevne regler om administrativ rekurs (dvs. hvor én forvaltningsmyndighed efter klage fra en klageberettiget fysisk eller juridisk person kontrollerer en anden forvaltningsmyndigheds afgørelser).

På mange forvaltningsområder har borgerne således mulighed for at påklage en afgørelse truffet af en forvaltningsmyndighed til en anden forvaltningsmyndighed. Dette tilgodeser borgernes retssikkerhed derved, at en sådan to-instansbehandling giver en større sikkerhed for, at retsregler, hensigtsmæssighedsspørgsmål og faktum i en sag vurderes og anvendes korrekt, end hvis der kun skete behandling af sagen i én instans, ligesom to-instansbehandlingen skaber større sikkerhed for, at fejl bliver rettet.

Der findes – ud over de skrevne og uskrevne rekursregler – endvidere en række andre ordninger, som indebærer administrativ kontrol. Som eksempler kan nævnes det almindelige kommunaltilsyn, godkendelses- og vetoordninger.

Derudover findes der på forskellige lovområder en række forskellige råd og nævn, som efter de nærmere regler på det pågældende forvaltningsområde kan føre tilsyn og kontrol med offentlige forvaltningsmyndigheder.

Der kan bl.a. henvises til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 913ff., og Jens Garde m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 5. udgave (2009), side 293ff.

2.4. Det kan også nævnes, at domstolene fører kontrol med forvaltningens virksomhed. Det følger således af grundlovens § 63, 1. pkt., at domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser, hvilket betyder, at domstolene kan efterprøve forvaltningsmyndighedernes virksomhed. Det gælder både de traditionelle forvaltningsorganer (f.eks. departementer og styrelser) og særlige forvaltningsmyndigheder.

Der kan bl.a. henvises til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 801ff., og Jens Garde m.fl., Forvaltningsret Almindelige emner, 5. udgave (2009), side 353ff.

3. Det er min opfattelse, at de ovenfor nævnte kontrolorganer mv. udfører et særdeles kvalificeret og vigtigt arbejde med at kontrollere den offentlige forvaltning, der er med til at sikre, at forvaltningsmyndighederne administrerer i overensstemmelse med lovgivningen og almindelige forvaltningsretlige principper mv. Det gælder således f.eks. også i forhold til myndighedernes anvendelse af reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven.

Det er i øvrigt vigtigt at være opmærksom på, at bestemmelserne i lovforslaget ikke ændrer kontrolorganernes mulighed for at få adgang til alle relevante dokumenter til brug for deres undersøgelse af forvaltningsmyndighederne, jf. f.eks. ombudsmandslovens § 19 og lov om revisionen af statens regnskaber § 12, der er omtalt ovenfor.

4. Der kan også peges på, at den almindelige parlamentariske kontrol, bl.a. via folketingsspørgsmål og samråd, giver mulighed for, at en minister – under ministeransvar – f.eks. kan klarlægge bestemte forhold i forvaltningen.

Det bemærkes i øvrigt, at lovforslaget naturligvis ikke har til formål at svække den parlamentariske kontrol, som Folketinget udøver i forhold til regeringen, eller i øvrigt ændre regeringens samarbejde med Folketinget.

Der henvises herved til besvarelsen af spørgsmål 40 vedrørende lovforslaget.