



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 17. april 2013
Kontor: Forvaltningsretskontoret
Sagsbeh: Nicolai Winther
Sagsnr.: 2011-7650-0001
Dok.: 707561

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 7 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 144), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 1. marts 2013 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. 7 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 144):

”Er ministeren enig i, at der intet sted i rapporten "Centraladministrationens organisering - status og perspektiver" (Finansministeriet, 2006) nævnes, at adgangen til aktindsigt i dokumenter, hvor styrelser bidrager til policyudvikling i et ministerium, skulle udgøre et problem, og at det på den baggrund er vanskeligt at anvende rapporten som argument for at lukke for aktindsigt i dokumenter, der udveksles mellem et ministerium og en underliggende styrelse, således som det sker på side 592ff i Betænkning nr. 1510 om offentlighedsloven (Justitsministeriet, 2009)?”

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 vil endvidere som udgangspunkt være adgang til aktindsigt i bødeforelæg, som selskaber har vedtaget i forhold til f.eks. arbejdsmiljø-, fødevarer- 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. Der henvises i spørgsmålet til Finansministeriets rapport ”Centraladministrationens organisering – status og perspektiver” (marts 2006). I rapportens pkt. 1.1 er anført følgende:

”Finansministeriet har i 2005 gennemført en undersøgelse af centraladministrationens organisering. Formålet med undersøgelsen er at kortlægge den nuværende organisering af centraladministrationen med henblik på:

- At beskrive de forskellige måder, hvorpå centraladministrationen er organiseret i dag.
- At vurdere styrker, svagheder og opmærksomhedspunkter ved forskellige organiseringsmodeller i ministerierne.
- At undersøge betydningen af ministeriernes organisering for de hensyn, som centraladministrationen skal varetage.

Undersøgelsen omfatter 18 departementer og 57 styrelser og direktorater (herefter omtalt som styrelser), jf. bilag 1. Råd, nævn, forskningsinstitutioner, undervisningsinstitutioner og den regionalstatslige forvaltning er ikke omfattet af undersøgelsen.

Datagrundlaget består af en spørgeskemaundersøgelse i departementer og styrelser og interview med alle ministerier, jf. boks 1.1. I departementerne er spørgeskemaerne besvaret af administrationschefer, sekretariatschefer eller afdelingschefer, der varetager koncernstyringsopgaver. I styrelserne er spørgeskemaerne besvaret af styrelsesdirektørerne. Som opfølgning på spørgeskemaerne er der endvidere foretaget uddybende interview med administrationschefer, sekretariatschefer, afdelingschefer og lignende i departementerne.”

Som det fremgår, har undersøgelsen, der er gennemført af Finansministeriet, haft til formål at kortlægge den nuværende organisering af centraladministrationen med henblik på at beskrive de forskellige måder, hvorpå centraladministrationen er organiseret i dag, at vurdere styrker, svagheder og opmærksomhedspunkter ved forskellige organiseringsmodeller i ministerierne og at undersøge betydningen af ministeriernes organisering for de hensyn, som centraladministrationen skal varetage.

Sammenhængen mellem centraladministrationens organiseringsmodeller og adgangen til aktindsigt efter den nugældende offentlighedslov er kortfattet omtalt i rapporten, side 45, hvor det bl.a. er anført, at styrelserne i stigende grad er inddraget i departementernes policy-udvikling og lovforberedelse, hvilket har betydning for aktindsigt mv. Det anføres i den forbindelse, at den gældende offentlighedslov giver mulighed for aktindsigt i de arbejds papirer og policyoplæg, der udveksles mellem departementer og styrelser som led i ministerbetjeningen.

3. Den nævnte rapport er omtalt i Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 592 ff., i forbindelse med

en gennemgang af betydningen af centraladministrationens organisering og arbejdsformer, herunder i forhold til en øget inddragelse af styrelser og direktorater i den politiske ministerbetjening og et øget samarbejde mellem ministerier indbyrdes i forbindelse med sager af politisk karakter.

Der er anført følgende i Offentlighedskommissionens betænkning, side 592 ff., vedrørende en øget inddragelse af styrelser og direktorater i den politiske ministerbetjening:

”Efter den gældende offentlighedslov er udgangspunktet, at udveksling af dokumenter mellem et departement på den ene side, og underliggende styrelser eller direktorater på den anden side, ikke betragtes som intern brevveksling, idet de enkelte departementer og styrelser eller direktorater i almindelighed anses for forskellige myndigheder i offentlighedslovens forstand, jf. pkt. 2.2.2 ovenfor. Dette indebærer, at de udvekslede dokumenter er undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler.

Denne retstilstand indebærer, at f.eks. en underliggende myndighed afskæres fra i forbindelse med (den politiske) ministerbetjening at kunne udveksle internt eller foreløbigt arbejdsmateriale i fortrolighed med den pågældende myndigheds departement. Som eksempel kan nævnes, at en styrelses udkast til besvarelsen af et folketingsspørgsmål ikke kan undtages fra aktindsigt som et internt arbejdsdokument efter offentlighedslovens § 7, når det sendes til departementet.

Den manglende adgang til i fortrolighed at kunne udveksle internt arbejdsmateriale i sager om ministerbetjening giver i stigende grad anledning til problemer. Dette skyldes, at der i forhold til en række ministerområder er gennemført væsentlige strukturændringer bl.a. med hensyn til behandlingen af sager om ministerbetjening. Styrelser og direktorater varetager og deltager således i stigende grad – og i langt videre omfang end ved offentlighedslovens gennemførelse i 1985 – 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 henvises i den forbindelse til en analyse fra 2005 af centraladministrationens organisering, der er foretaget af Finansministeriet, og som er udgivet i publikationen ”Centraladministrationens organisering – status og perspektiver” (2006). Analysen er den mest omfattende af sin art siden 1970’erne og omfatter 18 departementer og 57 styrelser og direktorater. I analysen er der således bl.a. anført følgende om arbejdsdelingen mellem departementerne og styrelserne, jf. a.st., side 10, side 14, side 44 og side 76:

”Perioden fra 1980’erne og frem til i dag har været præget af en række moderniseringsinitiativer, der decentraliserede ansvar og kompetencer til de enkelte institutioner og som fokuserede på at påvirke institutionernes adfærd og holdninger snarere end den formelle struktur. Det styringsmæssige fokus ændrede sig i retning af at styre på mål, resultatkrav og rammer frem for detaljeret styring. Samtidig har departementerne delegeret flere opgaver vedrørende lovforberedelse, bistand til policy-udvikling mv. til styrelserne. Endvidere er der sket en centralisering af visse administrative funktioner på

ministerområderne. Denne udvikling stiller nye krav til departementernes styringskapacitet og koncernstyring.

[...]

Ministerier med *den smalle model* er de mest vidtgående i relation til uddelegering af opgaver og kompetencer til styrelserne. Styrelserne er stærkt inddraget i policy-udviklingen på ministerområdet. Styrelserne forventes at levere færdige produkter til departementschefen og ministeren. Styrelsesdækningen af ministeriets opgaveområder er som konsekvens af delegationen forholdsvis høj.

[...]

Der er i de senere år sket en udvikling, hvor også styrelsesdirektørerne i de ministerier, der har udlagt væsentlige opgaver til styrelserne, er beskæftiget med politisk-taktisk rådgivning af ministeren og policy-udvikling foruden ledelse af organisationen. Det giver også nye udfordringer til styrelsesdirektørerne om at kunne bygge bro mellem politik og faglighed og mellem politik og implementering.

[...]

Selvom departementerne således fortsat spiller en hovedrolle i den politiske betjening viser interview, at der lægges mere kompetence ud til styrelserne for så vidt angår bidrag til politiske udspil, og at departementernes traditionelle monopol på policy-udvikling blødes op. Ligeledes er der blandt samtlige ministerier enten et ønske om, at styrelserne i højere grad bidrager til den politiske betjening eller et ønske om, at de kommer til det i fremtiden.”

Det er kommissionens opfattelse, at styrelsernes og direktoraternes stigende varetagelse af og deltagelse i behandlingen af ministerrelaterede opgaver har ført til, at offentlighedsloven ikke yder den nødvendige beskyttelse af hensynet til fortrolighed omkring denne form for ministerbetjening. Den gældende retstilstand skaber således en risiko for, at ministeren bl.a. i forhold til sager, beslutninger og initiativer af politisk karakter ikke har mulighed for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket i tilfælde, hvor ekspertisen f.eks. er fordelt på et ministeriums departement samt underliggende forvaltningsmyndigheder. En sådan fortrolighed er som anført en forudsætning for, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

Det er på den baggrund kommissionens opfattelse, at tungtvejende grunde taler for, at forskellige myndigheder inden for samme ministerområde i forbindelse med (den politiske) ministerbetjening i fortrolighed kan afgive og modtage dokumenter, herunder forslag, udkast og lignende foreløbige dokumenter. Hertil kommer behovet for en beskyttelse af embedsværket i de underliggende styrelser og direktoraters adgang til, på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre.

På den baggrund finder kommissionen, at der i offentlighedsloven bør ind sættes en bestemmelse, hvorefter der gives adgang til at undtage dokumenter fra aktindsigt, når dokumenterne udveksles mellem et ministerium og dets underliggende myndigheder i forbindelse med ministerbetjening, jf. lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, med tilhørende bemærkninger samt pkt. 6.4.4.1 nedenfor.”

Som det fremgår, har Offentlighedskommissionen det anførte sted i betænkningen således alene henvist til den pågældende rapport som en beskrivelse af en række strukturelle forhold i centraladministrationen, der som sådan er indgået i kommissionens (egen) vurdering af behovet for ændringer i den nugældende offentlighedslov.

4. Om baggrunden for bestemmelsen i § 24 om ministerbetjening i forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 144) skal Justitsministeriet i øvrigt henvise til pkt. 4.14.1.2, 4.14.3 og 4.14.4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.