



Beslutningsforslag nr. **B 168**

Folketinget 2020-21

Fremsat den 25. februar 2021 af Pernille Vermund (NB), Peter Seier Christensen (NB),
Lars Boje Mathiesen (NB) og Mette Thiesen (NB)

Forslag til folketingsbeslutning

om ophævelse af offentlighedslovens ministerbetjeningsregel

Folketinget pålægger regeringen i indeværende folketings-
samling at fremsætte lovforslag om ophævelse af minister-

betjeningsreglen i offentlighedsloven og dermed sikre mar-
kant større åbenhed hos regeringen og myndighederne.

Bemærkninger til forslaget

Beslutningsforslaget er en revideret genfremsættelse af B 118, folketingsåret 2019-20. Der henvises til www.folketingstidende.dk, Folketingstidende 2019-20, tillæg A, B 118 som fremsat, tillæg B, betænkning over B 118, og tillæg F, møde 107 kl. 16:04 og møde 127 kl. 10:33.

Ministerbetjeningsreglen trådte i kraft den 1. januar 2014. Før dette var udgangspunktet, at der kunne gives aktindsigt i visse typer af interne dokumenter og disse dokumenter kun kunne begrænses, i det omfang der f.eks. var tale om dokumenter udarbejdet til brug for møder mellem ministre, eller det konkret kunne påvises, at hemmeligholdelse var påkrævet til beskyttelse af den politiske beslutningsproces.

Siden den 1. januar 2014 har myndighederne som udgangspunkt uden videre kunnet undtage en lang række praktisk vigtige typer af dokumenter fra aktindsigt, f.eks. udkast til talepapirer, pressemeddelelser, udkast til besvarelser af folketingssspørgsmål, redegørelser, idékataloger og handlingsplaner, selv om de er udvekslet mellem forskellige myndigheder. Efter den tidligere offentlighedslov var udgangspunktet det modsatte. Her kunne aktindsigt i f.eks. de nævnte typer af dokumenter – når de var udvekslet mellem forskellige myndigheder – således som udgangspunkt kun begrænses, i det omfang der f.eks. var tale om dokumenter udarbejdet til brug for møder mellem ministre eller det konkret kunne påvises, at hemmeligholdelse var påkrævet til beskyttelse af den politiske beslutningsproces (FOB 2016-43, »Egen drift-undersøgelse om ministerbetjeningsreglen og meroffentlighed«, Folketingets Ombudsmand, den 5. oktober 2016, side 13f.)

Offentlighedslovens § 24, stk. 1, indebærer, 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 mellem forskellige ministerier. Der gælder forskellige underordnede undtagelser til dette, jf. bestemmelsens stk. 2 og 3.

Offentlighedsloven er en minimumslov, så efter lovens § 14 om meroffentlighed har myndighederne i forbindelse med behandlingen af anmodninger om aktindsigt pligt til at overveje, om der kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af lovens undtagelsesbestemmelser.

Hverken de angivne undtagelser til § 24 eller bestemmelsen om meroffentlighed imødekommer efter forslagsstillerens vurdering behovet for åbenhed, og bestemmelsen om meroffentlighed anvendes ikke i det omfang, det var forudsat, da den nye offentlighedslov blev vedtaget i 2013. Dette understøttes også af, at Ombudsmanden i sin undersøgelse af oktober 2016 konkluderede, at princippet om meroffentlighed hverken helt eller delvis har »neutraliseret« konsekvenserne af ministerbetjeningsreglen set i forhold til retstilstanden efter den tidligere offentlighedslov (FOB 2016-43,

»Egen drift-undersøgelse om ministerbetjeningsreglen og meroffentlighed«, Folketingets Ombudsmand, den 5. oktober 2016, side 21).

Ombudsmanden har endvidere i undersøgelsen af oktober 2016 konkluderet, at ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24 har ført til »væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt«, dette på trods af at Ombudsmanden også konkluderede, at bestemmelsen anvendes juridisk korrekt (»Ministerbetjeningsregel har ført til væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt«, Nyhed fra Folketingets Ombudsmand, den 6. oktober 2016, og FOB 2016-43, »Egen drift-undersøgelse om ministerbetjeningsreglen og meroffentlighed«, Folketingets Ombudsmand, den 5. oktober 2016).

Det er derfor ikke embedsværkets anvendelse af ministerbetjeningsreglen, der er problemet. Det er derimod selve ministerbetjeningsreglen, der er problemet.

Konkrete eksempler

Tanken bag indførelsen af ministerbetjeningsreglen var, at reglen skulle føre til bedre rådgivning fra embedsmændene og dermed bedre lovgivning. Der er dog efter forslagsstillerens opfattelse ingen holdepunkter for at tro, at ministerbetjeningsreglen fører til andet end mørklægning.

Ministerbetjeningsreglen har utvivlsomt medført, at det er blevet vanskeligt – og i nogle tilfælde umuligt – for den danske journaliststand at afdække vigtige sager. Af konkrete eksempler kan fremhæves sagen om overbetaling af privathospitaler, dokumenter til dokumentaren »Den Hemmelige Krig« og statsløsesagen. Der henvises til lovforslag nr. L 144 (folketingsåret 2012-13), svar på spørgsmålene nr. 33, 129 og 132. Et nyere eksempel er aktindsigt i beregningsgrundlaget for udligningsreformen, og et højaktuelt eksempel er den manglende mulighed for indsigt i regeringens håndtering af covid-19, herunder de afledte sager som f.eks. minksagen.

Forslagsstillerne bemærker, at der i rapporten om udredningen af håndteringen af covid-19 i foråret 2020 entydigt peges på, at offentlighedsloven bør ændres i retning af en større grad af åbenhed, jf. konklusionen på side 48 og uddybningen på side 451 i rapporten, »Håndteringen af covid-19 i foråret 2020 – Rapport afgivet af den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedrørende håndteringen af covid-19«, af professor emeritus Jørgen Grønnegaard Christensen m.fl.

Covid-19-krisen har bekræftet os i, at indsigt i myndighedernes arbejde er afgørende for et velfungerende folkestyre fremadrettet. Den åbne og informerende debat er egnet til at skabe tillid, forbedringer og forståelse for den kritiske situation, som Danmark befinder sig i. Oplysninger om myndigheders og ministeriers håndtering af covid-19-krisen er afgørende. Det er ikke blot almindelig, kritisk og efterforskende journalistik, men også befolkningens tillid, der skal tilgodeses.

Det er efter forslagsstillernes opfattelse påfaldende, at Sundheds- og Ældreministeriet den 3. juli 2020 foretog en praksisændring, som indebar, at anmodninger om aktindsigt om coronavirus ikke længere skulle behandles efter miljøoplysningsloven, men fremover efter offentlighedsloven. Resultatet blev væsentlig forøget mørklægning, idet offentlighedsloven modsat miljøoplysningsloven giver mulighed for at undtage dokumenter fra aktindsigt, hvis de udveksles som en del af ministerbetjeningen («Sundhedsministeriet har forringet mediernes mulighed for at dække coronakrisen», Journalisten, den 10. september 2020). Genetableringen af borgernes adgang til indsigt i helt centrale dokumenter fra myndigheder er således af særlig vigtighed, fordi ingen minister eller regering må kunne skjule det fulde grundlag for de beslutninger, ministeren eller regeringen træffer på vegne af folkestyret.

Ophævelse eller præcisering af ministerbetjeningsreglen

I Ytringsfrihedskommissionens betænkning fra 2020 anbefales en præcisering af ministerbetjeningsreglen. Kommissionens opfattelse er, at den finder det »mest nærliggende« at overveje »en indskrænkning« af den omdiskuterede ministerbetjeningsregel i lovens § 24 og folketingspolitikkerreglen i § 27, nr. 2 («Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark - del II«, side 733 ff., Betænkning nr. 1573/2020, Justitsministeriet).

Forslagsstillerne bemærker med glæde Ytringsfrihedskommissionens anbefaling, men mener, at en indskrænkning er udtryk for en unødigt forsigtig tilgang. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at offentlighedsloven fungerede uden en ministerbetjeningsregel frem til 2013, og at lande, vi normalt sammenligner os med, ikke har en tilsvarende ministerbetjeningsregel.

Der er efter forslagsstillernes opfattelse aldrig påvist et behov for ministerbetjeningsreglens eksistens. Derfor bør reglen ophæves, fremfor at man indskrænker eller præciserer bestemmelsen. Ophæves ministerbetjeningsreglen, er der stadigvæk plads til fortrolige rum mellem embedsværket og regeringen. Rent interne dokumenter og ufærdige kladder bliver ikke uden videre tilgængelige for aktindsigt. Disse hensyn tilgødeses, selv om der bliver adgang til dokumenter, der udveksles mellem ministerier og mellem ministerier og styrelser.

Danske standarder for aktindsigt er lave

Undersøgelsen af udvalgte europæiske landes regler om aktindsigt, udarbejdet af professor Niels Fenger og professor emeritus Jørgen Grønnegård Christensen efter anmodning fra Justitsministeriet, afdækkede bemærkelsesværdige forskelle i reglerne om aktindsigt. Det fremgår bl.a. af undersøgelsen, at norske regler har »væsentlige lighedstræk« med de danske, at svenske regler giver »mere aktindsigt« end danske, at finske regler giver »betydeligt større grad af aktindsigt« end danske, at britiske regler giver »større offentlighed om politikudvikling« end danske, og at tysk ret er »væsentlig mere åben«. At danske politikere har behov for mere beskyttelse end deres svenske, finske, britiske og tyske kollegaer, må efter forslagsstillernes opfattelse afvises («Åbenhed og fortrolighed i den ministerielle beslutningsproces. En redegørelse for offentlighedslovgivningens beskyttelse af den politisk-administrative beslutningsproces i udvalgte europæiske lande«, Niels Fenger og Jørgen Grønnegård Christensen, marts 2017).

Stadig et rum for fortrolighed

Tilhængere af ministerbetjeningsreglen har anført, at politikerne og embedsværket har brug for et fortroligt rum. Ophæves ministerbetjeningsreglen, vil politikerne og embedsværket dog stadig have mulighed for at beskytte rent foreløbige overvejelser og forhandlinger. Færdige dokumenter, der indgår som fagligt grundlag for beslutninger, planer og lovforslag, vil derimod ikke længere kunne undtages. Det er forslagsstillernes holdning, at hensynet til den politiske beslutningsproces dermed er tilstrækkeligt varetaget, mens tilliden til den offentlige forvaltning vil stige med øget åbenhed.

Samlet set er der efter forslagsstillernes opfattelse ingen gode eksempler og ingen stærke argumenter for at beholde ministerbetjeningsreglen. Åbenhed var udgangspunktet i den tidligere offentlighedslov, og sådan bør det være igen.

Med dette beslutningsforslag pålægger Folketinget derfor regeringen i indeværende folketingssamling at fremsætte et lovforslag om ophævelse af offentlighedslovens ministerbetjeningsregel.

Skriftlig fremsættelse

Pernille Vermund (NB):

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

Forslag til folketingsbeslutning om ophævelse af offentlighedslovens ministerbetjeningsregel.

(Beslutningsforslag nr. B 168)

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.