



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen 1

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 28. februar 2011
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2010-7650-0007
Dok.: BBO41681

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 80 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 24. januar 2011.

Lars Barfoed

/

Jens-Christian Bülow

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 80 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90):

”Det fremgår af L 90 – bilag 10 pkt. 3.11, at Socialministeren har en række drøftelser med ordførere om lovforslagets kriterier. Kan en ordfører, der ønsker at føre en fortrolig dialog med ministeren, udveksle mails med ministeren uden at risikere aktindsigt efter offentlighedsloven, hvis brevvekslingen klart sker i ministerens rolle som partipolitiker og uden medvirken af embedsmænd jf. Offentlighedskommissionens betænkning siderne 291- 92?”

Svar:

1. Om indholdet af det dokument, der henvises til i spørgsmålet (som L 90 – bilag 10), henvises til pkt. 1 i besvarelsen af spørgsmål nr. 72 vedrørende lovforslaget.

I det pågældende notats pkt. 3.11, som der nærmere henvises til i spørgsmålet, er der i det tænkte eksempel nævnt, at socialministeren sender et foreløbigt udkast til lovforslag til regeringspartiernes ordførere på det pågældende område med henblik på en drøftelse af forslaget, og at socialministeren siden indleder en række drøftelser med disse ordførere. I den forbindelse udarbejder Socialministeriet en række notitser til ordførerne.

Det er anført i notatet, at de notitser, som socialministeren har udleveret til regeringspartiernes ordførere, i almindelighed ikke vil kunne undtages fra aktindsigt efter den gældende offentlighedslov, når lovforslaget er fremsat. Derimod vil dokumenterne efter lovforslagets § 27, nr. 2, kunne undtages fra retten til aktindsigt. Relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger samt om interne faglige vurderinger i endelig form, vil dog skulle udleveres efter lovens almindelige regler, jf. §§ 28-29.

2. Hvis vedkommende minister i sin funktion som partipolitiker selv udarbejder et dokument – f.eks. en e-mail – vil der ikke være aktindsigt heri, fordi dokumentet i det konkrete tilfælde ikke ville vedrøre en aktivitet, som udøves af den offentlige forvaltning, jf. lovforslagets § 2. Der kan i den forbindelse henvises til bemærkningerne til den pågældende bestemmelse, hvor der er anført følgende:

”Loven finder [...] alene anvendelse på den virksomhed, der udøves af *den offentlige forvaltning*. Loven finder således ikke anvendelse på den virksomhed, som en person, der er ansat eller på anden måde er en del af en forvaltningsmyndighed, udøver, hvis det ikke sker som led i den pågældendes varetagelse af sine opgaver i forvaltningsmyndigheden.

Hvis f.eks. en offentligt ansat i sin arbejdstid udarbejder et dokument til privat brug eller til brug for et bijob, vil det pågældende dokument ikke være omfattet af retten til aktindsigt, allerede fordi dokumentet ikke er tilvejebragt som led i virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning.

Det følger af det anførte, at loven heller ikke finder anvendelse på den virksomhed, som en minister f.eks. udøver i sin egenskab af medlem af Folketinget eller af et politisk parti. Dette gælder, selvom ministeren i den forbindelse gør brug af f.eks. ministeriets computer til at udarbejde et dokument. Der henvises i den forbindelse til betænkningens kapitel 9, pkt. 2.11.1 (side 281 f.) og pkt. 6.3 (side 290 ff.).”

I Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, side 290 f., som der også er henvist til i spørgsmålet og i bemærkningerne til lovforslagets § 2, er der for så vidt angår spørgsmålet om aktindsigt i dokumenter – herunder e-mails – som er udarbejdet af en minister, anført følgende:

”Offentlighedsloven vil heller ikke gælde for den virksomhed, som en minister f.eks. udøver som medlem af Folketinget eller et politisk parti. Det gælder, selvom ministeren i den forbindelse gør brug af f.eks. ministeriets computer til at udarbejde et dokument.

Som omtalt i pkt. 2.11.1 kan der i praksis efter omstændighederne opstå tvivl om, hvorvidt en virksomhed, der udøves af en minister, sker som led i den pågældendes virksomhed som minister eller som f.eks. medlem af Folketinget. I den ombudsmandsudtalelse, der er refereret a.st., har ombudsmanden udtalt sig nærmere om, hvad der i sådanne tvivlstilfælde skal lægges vægt på.

Ombudsmanden gav i den nævnte udtalelse udtryk for, at en e-mail, som miljøminister Connie Hedegaard havde sendt til den konservative folketingsgruppe vedrørende den såkaldte ”Bilka-sag” til brug for et gruppemøde, måtte anses som en aktivitet inden for den offentlige forvaltning, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1.

Ombudsmanden lagde vægt på, at mailens indhold havde en klar tilknytning til en sag i Miljøministeriet og til Connie Hedegaards rolle som miljøminister, hvorfor der var skabt en vis formodning om, at mailen som udgangspunkt måtte anses for en aktivitet inden for den offentlige forvaltning.

Denne formodning kunne efter ombudsmandens opfattelse svækkes, hvis andre omstændigheder talte i modsat retning, navnlig hvis andet fremgik af eller kunne udledes af mailen, herunder ved at ministeren havde markeret, at brevvekslingen ikke skete i ”ministeregenskab”. Da noget sådant ikke kunne udledes af mailen, måtte den anses for en aktivitet inden for den offentlige forvaltning.

Kommissionen har overvejet, hvorvidt den opfattelse, der er kommet til udtryk i ombudsmandens udtalelse om, hvad der skal lægges vægt på i de omhandlede tvivlstilfælde, bør videreføres i forbindelse med en ny offentlighedslov.

Om dette spørgsmål bemærkes følgende:

Der opstår formentlig i praksis kun i meget få tilfælde tvivl om, hvorvidt et dokument, som er udarbejdet af en minister, er udarbejdet i dennes egenkab af minister, partipolitiker eller privatperson.

Dette skyldes, at det er den grundlæggende ordning i alle ministerier, at det er embedsværket, der udarbejder de dokumenter vedrørende sager i ministeriet, som underskrives af en minister og udsendes fra ministeriet. I det omfang embedsværket har ydet en sådan bistand, vil det uden videre kunne lægges til grund, at dokumentet er udarbejdet af "den offentlige forvaltning" og dermed omfattet af offentlighedsloven. Dette gælder også i de tilfælde, hvor en minister færdiggør f.eks. en tale, som embedsværket har lavet udkast til.

I forhold til de formentlig få tilfælde, hvor en minister uden bistand fra embedsværket selv har udarbejdet et dokument, der har en tilknytning til en sag i ministeriet, finder kommissionen i overensstemmelse med den omhandlede ombudsmandsudtalelse, at der vil gælde en vis formodning for, at det pågældende dokument er udarbejdet af ministeren i dennes egenkab af minister. Der vil altså gælde en formodning for, at dokumentet er udarbejdet af "den offentlige forvaltning" og dermed omfattet af offentlighedsloven.

Kommissionen finder endvidere som antaget i udtalelsen fra ombudsmanden, at formodningen vil kunne afsvækkes, hvis andre omstændigheder taler i modsat retning. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis det fremgår af eller kan udledes af dokumentet, at det ikke er udarbejdet i "ministeregenkab".

Det er i den forbindelse kommissionens opfattelse, at det i visse tilfælde vil kunne udledes af adressaten for det pågældende dokument, at det ikke er udarbejdet af ministeren i dennes egenkab af minister.

Hvis et dokument er sendt til en af ministerens private bekendte, vil dette således i almindelighed være udtryk for, at det er ministeren som "privatperson", der har udarbejdet dokumentet. Selv om dokumentets indhold har tilknytning til en sag i ministeriet, vil det ligeledes ofte afspejle, at ministeren har udarbejdet dokumentet som partipolitiker, hvis det er udarbejdet til brug for drøftelser i det politiske parti, som ministeren er medlem af."