

Folketingets Retsudvalg  
Christiansborg  
1240 København K

1. marts 2011

## **Forudsætningerne for Offentlighedskommissionens mindretals støtte til ministerbetjeningsreglen er bristet**

Mindretallet i Offentlighedskommissionen retter herved henvendelse til Folketingets Retsudvalg med henblik på at gøre opmærksom på, at forudsætningen for at støtte forslaget om en ny undtagelse for ministerbetjening som foreslået i Offentlighedskommissionens betænkning og senest i Justitsministeriets forslag til en ny offentlighedslov (L 90) ikke længere ses at være til stede efter offentliggørelsen af en række svar fra Justitsministeriets Statsretskontor til Retsudvalget.

Indledningsvis skal det bemærkes, at mindretallet i Offentlighedskommissionen omfatter medlemmerne udpeget efter indstilling fra en række medier (Kate Bluhme, DJ, Ebbe Dal, DDF, Mikkel Hertz, TV2, Peter Skov Tvermoes, DR, Christian Kierkegaard, Danske Specialmedier ), et medlem udpeget efter indstilling fra Journalisthøjskolen (Oluf Jørgensen), to medlemmer udpeget efter indstilling fra Dansk Folkeoplysnings Samråd (Jette Kammer Jensen, Kim Hjerrild) samt et medlem udpeget efter indstilling fra Institut for Menneskerettigheder (Eva Ersbøll). Når der i nedenstående skrives mindretallet, er det således ovennævnte personer, der refereres til.

### ***Baggrund***

Forslaget til ny undtagelse for ministerbetjening (§ 24) skal vurderes i sammenhæng med reglerne om aktindsigt i oplysninger om sagens faktiske grundlag (§ 28) og i faglige vurderinger i endelig form (§ 29). Der er tale om en helhed, og mindretallet skrev i dissensen til § 29 bl.a.: ”*Det er vigtigt, at denne øgede beskyttelse af sagsforberedelse ikke står alene. Afgørende demokratiske hensyn, der kommer til udtryk i offentlighedslovens formål, taler for at styrke offentlighedens ret til indsigt i grundlaget for beslutninger, og Offentlighedskommissionens lovudkasts § 29 indeholder derfor en ny bestemmelse om ret til indsigt i interne faglige vurderinger*” (betænkningen side 639). Denne forudsætning blev undermineret med kommissionsflertallets forslag om særlige undtagelser for ministerrådgivning, rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner og lovpligtige planer i kommuner og regioner (§ 29). Dette forslag, der undtager de vigtigste politiske beslutninger, indgår i lovforslaget.

Folketinget Retsudvalg har i forbindelse med lovforslagets behandling i Folketinget stillet en række spørgsmål til konkrete eksempler. Justitsministeriets svar på flere af spørgsmålene indsnævrer retten til indsigt i en sags faktiske grundlag og i endelige faglige vurderinger og viser svagheder ved formuleringer. Dermed er grundlaget for mindretallets accept af undtagelsen for ministerbetjening blevet yderligere undermineret.

Det er baggrunden for, at mindretallet nu foreslår ændring af § 24 og præciseringer i § 28 og § 29.

### ***Ændringsforslag til ministerbetjeningsreglen § 24***

Begrebet ministerbetjening er blevet stærkt kritiseret i høringsvar og i den offentlige debat. Justitsministeriets svar på Retsudvalgets mange spørgsmål om ministerbetjening har desværre ikke skabt klarhed om det afgørende kriterium - ”udveksling i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for rådgivning”. § 24, stk. 2 giver en vis afgrænsning, men i øvrigt kan stort set alle sager – store som små – havne på ministerens bord på et eller andet tidspunkt og dermed undtages som ministerbetjening.

Begrebet ministerrådgivning er derimod defineret præcist som dokumenter, der udarbejdes med henblik på at skulle tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning. Begrebet ministerrådgivning bør ikke anvendes som undtagelse i § 29, stk. 1, der handler om det endelige grundlag for lovforslag, offentliggjorte planer m.v.. Ministerrådgivning kan i stedet anvendes i § 24 og med denne placering give mulighed for undtagelser af dokumenter, der skal forelægges ministeren eller på et ministermøde samt udkast til sådanne dokumenter.

Det er vigtigt, at fastholde et af formålene bag § 24, nemlig at der skal være mulighed for på en formløs måde at udvikle idéer og overveje forskellige løsningsmuligheder i sagstyper, der kræver samarbejde på tværs af ministerier og styrelser. Der skal også være mulighed for fortrolige diskussioner mellem ministre, uden at det nødvendigvis skal ske mundtligt via telefon eller på møder.

Mindretallet anbefaler, at § 24, stk.1 ændres til følgende ordlyd:

*”Retten til aktindsigt omfatter ikke:*

*1) Dokumenter udarbejdet til ministerrådgivning og foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder i interne dokumenter, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede styrelser.*

*2) Dokumenter udarbejdet til ministerrådgivning og foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder i interne dokumenter, der udveksles mellem ministerier. ”*

De foreslåede kriterier giver større klarhed end begrebet ministerbetjening, og undtagelsen får et snævrere indhold, f.eks. vil en anmodning om data, der skal beskrive de faktiske forhold, ikke være omfattet (L 90 – bilag 5 – sag A).

### ***Ændringsforslag til § 28***

Bemærkningerne til § 28 i Justitsministeriets forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90) fastslår på linje med Offentlighedskommissionens betænkning, at retten til aktindsigt omfatter oplysninger om endelige beslutninger, der ikke fremgår af et selvstændigt dokument. I Justitsministeriets svar på spørgsmål til et af Retsudvalget eksempler (L 90 - bilag 5 – sag B) ser ministeriet bort fra, at indstillingen til beslutning om implementering af et EU-direktiv er blevet godkendt af ministeren.

Der må ikke være tvivl om retten til aktindsigt i endelige beslutninger. Denne centrale rettighed bør fremgå af lovteksten og ikke kun af bemærkninger, der kan overses.

Mindretallet anbefaler derfor, at der stilles et ændringsforslag til § 28, stk. 1, hvor ordene ”og endelig beslutning om sagens afgørelse” tilføjes.

§ 28, stk.1, 1. pkt. får derved følgende ordlyd:

*”Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk.1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen, og den endelige beslutning om sagens afgørelse.”*

Som konsekvens bør overskriften til § 28 ændres til: *”Meddelelse af faktiske oplysninger, endelige beslutninger og eksterne faglige vurderinger”*.

Lovforslagets bemærkninger til § 28 fastslår ligesom Offentlighedskommissionens betænkning, at retten til aktindsigt omfatter oplysninger om metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af oplysninger om en sags faktiske grundlag. Trods denne præcisering i bemærkningerne forudsætter Justitsministeriet i et svar om et af Retsudvalgets eksempler (L 90 – bilag 5 sag A), at en anmodning om data, der skal opfylde en bestemt forudsætning, ikke er omfattet.

I forbindelse med ændringsforslag til § 28 bør det derfor præciseres i bemærkningerne, at retten til aktindsigt i en sags faktiske grundlag omfatter anmodninger om data.

### ***Ændringsforslag til § 29***

Det er meget vigtigt for den demokratiske kontrol og debat, at den nye offentlighedslov sikrer ret til indsigt i de faglige vurderinger i endelig form inklusive ved de vigtigste politiske beslutninger jf. mindretallets dissens til § 29 i Offentlighedskommissionens betænkning (s. 631, 633-634, 639-640.)

Bemærkningerne til § 29 (L 90) fastslår på linje med Offentlighedskommissionens betænkning, at endelige faglige vurderinger som udgangspunkt skal omfattes af retten til aktindsigt, og juridiske vurderinger er udtrykkeligt nævnt i den forbindelse. Et af Justitsministeriets svar til eksemplet om implementering af EU-direktiv lægger imidlertid til grund, at retten til indsigt hverken omfatter Arbejdstilsynets juridiske vurdering af det pågældende direktiv eller Arbejdstilsynet vurdering af de arbejdsmiljømæssige konsekvenser. Justitsministeriets svar indsnævrer således begrebet faglige vurderinger i endelig form i en grad, der vil gøre bestemmelsen næsten illusorisk.

I samme svar udtrykker Justitsministeriet endvidere tvivl med hensyn til, om Arbejdstilsynets notat vedrører en sag om ”et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende”. Eksemplet og svaret viser en svaghed ved formuleringen af lovteksten, fordi det ikke sikrer indsigt i tilfælde, hvor offentliggørelse af en endelig politisk beslutning ikke sker ved aktiv offentliggørelse fra myndigheden.

Mindretallet anbefaler, at der stilles ændringsforslag til § 29, stk. 1, hvor ordene ”en endelig beslutning” tilføjes i 1. pkt., og - på linje med dissensen - at 2. pkt. udgår.

§ 29, stk.1 får derved følgende ordlyd:

*”Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk.1, § 25 og § 27, nr. 1-3, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag, en endelig beslutning eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende.”*

Ifølge lovforslagets bemærkninger til § 29 skal retten til indsigt i endelige faglige vurderinger have et snævert anvendelsesområde i kommuner og regioner og skal ikke gælde ved lovpligtige planer. Dermed undtages f.eks. grundlaget for politiske beslutninger om skole- og sygehusstruktur. Mindretallet anbefaler, at det i forbindelse med ændringsforslag til § 29 bliver præciseret, at retten til indsigt i faglige vurderinger i endelig form også omfatter lovpligtige planer, der er offentliggjort eller besluttet af kommuner og regioner. På baggrund af Justitsministeriets svar vedrørende eksemplet med Arbejdstilsynets oplæg til ministerbeslutning om EU-direktivet anbefales endvidere, at det præciseres, at endelige, faglige vurderinger fra en myndighed med særlige forudsætninger for at udtale sig om et bestemt spørgsmål eller emne er omfattet.

Som nævnt af flere ordførere er opgaven at finde den rette balance mellem saglige beskyttelseshensyn under forberedelse og offentlighedens ret til at kontrollere magtudøvelsen og grundlaget for denne. Denne opgave er hverken løst i den gældende lov eller i L 90. Mindretallet håber med forslagene at kunne bidrage til, at den rette balance bliver et kendetegn for den nye offentlighedslov.

### ***Dissenser og andre afvigelser***

Afslutningsvis er det vigtigt at påpege, at Justitsministeriets forslag til lov om offentlighed i forvaltningen i øvrigt også indeholder andre afvigelser - såvel i selve lovteksten som i bemærkningerne til disse - i forhold til det lovudkast som er indeholdt i Offentlighedskommissionens betænkning. Da flere af disse ændringer forrykker den balance samt ikke mindst forståelse af centrale begreber, som den oprindelig lovtekst var udtryk for, finder mindretallet det væsentlig at nævne problemstillingen. Tilføjelsen af ordet ”få” i lovforslagets § 11 om dataudtræk, og indsnævring af hvilke dokumenter, der skal journaliseres i medfør af § 15 angående journaliseringspligten er oplagte eksempler på væsentlige ændringer og præciseringer som Justitsministeriet har foretaget, og som ikke er konsistente med de drøftelser og den enighed, som lå til grund for Offentlighedskommissionens forslag. Denne problemstilling samt eksempler på andre afvigelser behandles i øvrigt i flere af de høringssvar, som Retsudvalget har modtaget siden lovforslagets fremsættelse.

Det er endvidere relevant at påpege, at betydningen af Europarådets Konvention om aktindsigt ikke er blevet drøftet i forbindelse med Offentlighedskommissionens arbejde. Dette er beklageligt i og med, at der ikke er sikkerhed for, at lovforslaget er fuldt ud foreneligt med konventionen.

Det skal for en god ordens skyld endelig understreges, at de af mindretallets afgivne dissenser vedrørende kalenderundtagelsen (§ 22), undtagelsen af dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces (§ 27, nr. 2) samt undtagelsen af faglige vurderinger i endelig form, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og Danske Regioner (§ 29, stk. 1, 2. pkt.) fortsat står ved magt. Ovennævnte kritik samt ændringsforslag til ministerbetjeningsreglen m.fl. ændrer således ikke herpå.

Mindretallet står naturligvis til rådighed, såfremt en uddybning af disse synspunkter ønskes. Henvendelse kan rettes til Danske Dagblades Forening, Skindergade 7, 1159 København K., tlf. 33 97 40 00 eller e-mail [ed@danskedagblade.dk](mailto:ed@danskedagblade.dk).

Med venlig hilsen

**På vegne af mindretallet**

Ebbe Dal

Adm. direktør, DDF