

Et flertal af udvalgets medlemmer (...) er enige om, at der er behov for en modernisering af den gældende offentlighedslov. Flertallet er enige om, at en ændring af loven skal baseres på samme principper som den gældende lov; at der som udgangspunkt er adgang til offentlighed i dokumenter i den offentlige forvaltning, og at der konkret kan ske undtagelse efter de undtagelser, der er angivet i loven.

Flertallet er enige om, at undtagelserne fortsat skal baseres på de grunde, der er gældende i den gældende lov, og at formålet med den ændrede lov er at udbygge den gældende offentlighedslovs grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning. Samtidig skal loven tilpasses til de ændrede samfundsforhold og den teknologiske udvikling.

Flertallet er enige om, at der i den ændrede lov er en række forbedringer i adgang til offentlighed. Det gælder bl.a. bestemmelserne om en udvidelse af kredsen af de institutioner og selskaber, der er omfattet af loven, en adgang til aktindsigt ved angivelse af tema, de nye bestemmelser om databaser, journaliseringspligt samt forsøg med postlister.

Flertallet lægger i den forbindelse vægt på, at myndighederne sørger for, at lovens grundlæggende hensyn om åbenhed i videst muligt omfang varetages ved valg, etablering og udvikling af nye it-løsninger.

I den gældende offentlighedslov er interne dokumenter som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

Flertallet anerkender behovet for fortrolighed i forhold til den politiske rådgivning af ministre f.eks. i forbindelse med lovgivning eller forberedelse af samråd og udfærdigelse af udkast til svar på spørgsmål fra folketingsmedlemmer. Dette behov er til dels beskyttet i dag i den gældende offentlighedslov, hvori bl.a. myndighedernes interne arbejds papirer, jf. § 7, stk. 1 og 2, er undtaget fra offentlighed. John Vogter skriver da også i den kommenterede udgave af offentlighedsloven (DJØFs forlag 1998), at "De reale hensyn bag undtagelsen ... burde søges i det forhold, at undtagelsesbestemmelserne efter forarbejderne, specielt er begrundet i behovet for at kunne hemmeligholde dokumenter af mere foreløbig karakter".

I takt med samfundets stigende kompleksitet og ministeriers opdeling i flere styrelser kan en minister have behov for rådgivning i det lovforberedende arbejde eller i det øvrige regeringspolitiske arbejde, der trækker på flere personer end inden for det enkelte departement og på tværs af ministerierne, hvorfor det kan være fornuftigt at udvide det "fysiske" omfang af den gamle § 7, stk. 1 og 2.

Lovforslagets § 24 er forslag til en udvidelse af dette område, således at det også omfatter dokumenter, der udveksles mellem ministerier og mellem et ministerium og dets underordnede styrelser etc.

Flertallet skal bemærke, at § 24 har givet anledning til betydelig debat, og flertallets overordnede opfattelse er da også at formuleringen af § 24 åbner mulighed for en alt for bred fortolkning af, hvornår dokumenter kan undtages for aktindsigt ved brug af begrebet "ministerbetjening". Flertallet er derfor enige om, at revurdere formuleringen af § 24, så det gø-

res klarere, i hvilket omfang der er adgang til at undtage dokumenter for aktindsigt efter bestemmelsen, jf. ændringsforslaget nedenfor.

Flertallet er enige om, at en udvidelse af bestemmelserne bør bygge på samme hensyn som den nuværende lov, dvs beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces. Det er imidlertid bl.a. anført, at ministerbetjeningsbegrebet er for skønspræget, og at det skaber en risiko for, at § 24 vil blive brugt til at undtage for mange dokumenter fra retten til aktindsigt, ligesom det kan fremtræde uklart, om dokumenter kan undtages fra aktindsigt efter § 24, selvom betingelsen om ministerens behov ikke var opfyldt på det tidspunkt, hvor dokumenterne blev sendt til f.eks. et andet ministerium.

Flertallet finder derfor, at der er behov for at klargøre, at der skal mere end løse forventninger om, at ministeren muligvis kan få behov for bistand fra embedsværket, for at lovforslagets § 24 kan bruges. Endvidere er der behov for at præcisere, at § 24 kun kan bruges, hvis betingelsen om ministerens behov var opfyldt, da dokumentet blev sendt til f.eks. et andet ministerium. Dette er bl.a. vigtigt for at undgå, at der ved myndighedernes anvendelse af den nye offentlighedslov opstår den misforståelse, at betingelsen for at bruge § 24 er opfyldt, blot fordi pressen, efter dokumentet er udvekslet, udviser interesse for den pågældende sag.

Flertallet finder i øvrigt grund til at fremhæve, at det af både bemærkningerne til forslaget og svar på spm. 153 fremgår, at bestemmelsen i § 24, stk. 1, " ... skal fortolkes og anvendes restriktivt".

Flertallet er enige om, at det er væsentligt at bevare tilliden til og indsigten i, hvordan en regering forvalter den udøvende magt. Der har været stor fokus på en række sager, f.eks. ved udgivelse af bogen "Ministerbetjening – en hvidbog" og i en række artikler. Flertallet er enige om, at det er væsentligt at forholde sig til den kritik der har været rejst.

En række af disse sager har givet anledning til en række spørgsmål til ministeriet i forbindelse med behandlingen af lovforslaget.

I svar 153 fra justitsministeren er det blevet understreget, at reglen i § 24 ikke gælder alle dokumenter og oplysninger. "§ 24 omfatter således kun interne dokumenter mv. fra ministerierne. Det betyder, at dokumenter til eller fra f.eks. en kommune, Kommunernes Landsforening, et privat konsulentfirma, et politisk parti eller en international organisation ikke kan undtages fra aktindsigt efter § 24. Dette gælder, selv om dokumenterne skal forelægges ministeren". Undtagelserne fra aktindsigt omfatter således dokumenter, der er fra rådgivere fra andre ministerier eller fra et ministeriums underordnede organer, som styrelser.

I svar 153 er det oplyst, at undtagelser efter § 24 omfatter de opgaver, en minister skal løse som regeringspolitiker. Flertallet er enige om, at dokumenter der udveksles mellem ministre, når en eller begge af disse ikke handler som regeringspolitiker, ikke kan undtages efter § 24.

Det betyder, at materiale, der udarbejdes eller anvendes i forbindelse med en ministers arbejde som partimedlem eller andet arbejde, der ikke er arbejde som regeringsmedlem, ikke er omfattet af undtagelserne i § 24.

Flertallet er samtidig enige om, at reglerne om ekstrahering i §§ 28 og 29 har forrang i forhold til bestemmelsen i § 24, stk. 1, som det også er fastslået i svar på spm. 153. Her understreges det i svar fra Justitsministeriet, at "... disse to bestemmelser gennembryder § 24. Bestemmelserne i § 28 og § 29 indebærer, at § 24 ikke vil kunne anvendes til "at undgå" offentlighed om en sags faktiske grundlag". Flertallet finder derfor, at det i § 24 bør tydeliggøres, at oplysninger omfattet af §§ 28 og 29 skal ekstraheres – det vil sige uddrages af dokumentet – uanset om oplysningerne findes i et ministerbetjeningsdokument omfattet af § 24.

For så vidt angår lovforslagets § 27, er flertallet enige om, at § 27, nr. 2, der vedrører udveksling af dokumenter mellem en minister og en folketingspolitiker ikke er forenelig med den ønskede udvidelse af adgang til offentlighed, og at bestemmelsen skal fjernes.

For så vidt angår lovforslagets § 29 er flertallet enige om, at bestemmelsen samlet set er en udvidelse af adgangen til offentlighed i forvaltningen. I svar på spm. 86 har Justitsministeriet beskrevet udvidelsen af adgang til offentlighed med en indførelse af lovforslagets § 29. I Justitsministeriets svar på spm. 154 er det bekræftet, at der samlet set er tale om en udvidelse af adgang til indsigt, også med den begrænsning der ligger i formuleringen af § 29, stk. 1, 2.led.

Flertallet finder, at begreberne "i endelig form" og "til brug for ministerrådgivning" i § 29, stk. 1, er vigtige, og flertallet har noteret sig, at begreberne er nærmere beskrevet i lovforslagets bemærkninger, ligesom Justitsministeriet i en række svar på spm. – f.eks. svar på spm. 42, 52, 65 og 121 – nærmere har omtalt, hvad der ligger i de nævnte begreber. Flertallet opfordrer til, at Justitsministeriet i den vejledning om offentlighedsloven, der vil blive udstedt efter vedtagelsen af lovforslaget, nærmere uddyber, hvad der ligger i de omhandlede begreber.

Det bemærkes, at flertallet har en forventning om, at ministerierne netop i forhold til ministerbetjening er opmærksomme på mulighederne for at gøre brug af meroffentlighed.

Flertallet finder endelig, at det er vigtigt at følge anvendelsen af loven og har med tilfredshed noteret sig, at justitsministeren har tilkendegivet at ville indkalde Folketingets partier til en drøftelse herom ca. et år efter lovens ikrafttræden.

På baggrund af det anførte foreslår flertallet følgende ændringsforslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90):

Til § 23

1) Stk. 1, nr. 2, affattes således:

"dokumenter, der efter § 24, stk. 1, udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning, og"

[Redaktionel ændring]

Til § 24

2) Paragraffen affattes således:

”§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke 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:

- 1) Et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.
- 2) Forskellige ministerier.

Stk. 2. Oplysninger om sagens faktiske grundlag m.v. er efter reglerne i §§ 28 og 29 omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler uanset stk. 1.

Stk. 3. Selv om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v., gælder stk. 1 ikke

- 1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed,
- 2) i sager om indgåelse af kontraktforhold og
- 3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol eller tilsynsopgaver.”

[Klargørelse af visse grundlæggende betingelser, som alle skal være opfyldt, for at lovforslagets § 24 kan bruges]

Til § 27

3) Nr. 2 udgår.

Nr. 3-5 bliver herefter nr. 2-4.

[Lovforslagets bestemmelse om, at retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, udgår].

BEMÆRKNINGER

Til nr. 1

Ændringsforslaget er af redaktionel karakter, og der er tale om en konsekvensændring i lyset af ændringsforslagets nr. 2.

Til nr. 2

Formålet med ændringsforslaget er i lovteksten at klargøre visse grundlæggende betingelser, som alle skal være opfyldt, for at § 24 kan bruges i forhold til et konkret dokument, jf. nyaffattelsen af § 24, stk. 1.

Det er desuden formålet med det nye stk. 2 at gøre det tydeligt i § 24, at ekstraheringspligten efter § 28 om oplysninger vedrørende sagens faktuelle grundlag og om eksterne faglige vurderinger samt § 29 om visse interne faglige vurderinger i endelig form gælder, uanset om oplysningerne findes i et dokument omfattet af § 24, stk. 1.

Det fremgår af nyaffattelsen af § 24, stk. 1, at der skal være en konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for bistand m.v., for at bestemmelsen kan bruges.

Det vil efter bestemmelsen kunne lægges til grund, at betingelsen om ministerens behov er opfyldt, hvis det af sagen fremgår, at ministeren selv eller f.eks. ministersekretariatet på ministerens vegne har bedt embedsværket f.eks. undersøge eller overveje et spørgsmål.

Der vil også være en række tilfælde, hvor den sammenhæng, som et dokument udveksles i, betyder, at det uden videre kan lægges til grund, at betingelsen om ministerens behov er opfyldt. Dette gælder f.eks., når et dokument er udvekslet som led i forberedelsen af et møde eller en drøftelse, hvori ministeren skal deltage, eller af et dokument, som ministeren skal sende. I praksis vil dette bl.a. omfatte forberedelse af folketingssamråd, presse-møder og svar på skriftlige folketingsspørgsmål.

Hvis ikke det af de anførte grunde uden videre kan lægges til grund, at betingelsen om ministerens behov er opfyldt, vil der skulle foreligge andre konkrete grunde, for at § 24 kan bruges. En sådan konkret grund vil kunne være, at dokumentet er udvekslet i en sammenhæng, hvor ministeren erfaringsmæssigt har brug for embedsværkets bistand. Da det er myndighedens ansvar, at betingelserne for at anvende bestemmelsen i § 24 er opfyldt i det enkelte tilfælde, vil det kunne være nødvendigt, at myndigheden – f.eks. hvis der klages til Folketingets Ombudsmand – kan pege på, hvilket grundlag antagelsen om ministerens behov bygger på.

Det fremgår endvidere med ændringsforslaget udtrykkeligt af § 24, at betingelsen om ministerens behov skal være opfyldt på det tidspunkt, hvor dokumentet udveksles. Det vil sige, at § 24 ikke kan bruges, hvis der først på et senere tidspunkt – f.eks. når der er søgt om aktindsigt i dokumentet – er konkret grund til at antage, at ministeren har eller vil få behov for embedsværkets bistand vedrørende den pågældende sag.

Selvom et dokument kan undtages efter bestemmelsen i § 24, kan der være oplysninger i dokumentet, som alligevel skal udleveres. Dette skyldes bestemmelserne i lovforslagets §§ 28 og 29 om den såkaldte ekstraheringspligt. F.eks. betyder bestemmelsen i § 28, at relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger, er omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler, uanset oplysningerne fremgår af et dokument omfattet af § 24, stk. 1.

Med henblik på så vidt muligt at sikre, at denne begrænsning i beskyttelsen i henhold til § 24 også slår igennem i praksis, når den nye offentlighedslov skal anvendes af forvaltningsmyndighederne, er det i forslaget til et nyt stk. 2 i § 24 præciseret, at oplysninger om sagens faktiske grundlag m.v. efter bestemmelserne i §§ 28 og 29 er omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler uanset § 24, stk. 1.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne i lovforslaget om §§ 24, 28 og 29 samt til de tidligere afgivne svar vedrørende de nævnte bestemmelser.

Til nr. 3

Formålet med ændringsforslaget er at lade lovforslagets bestemmelse i § 27, nr. 2, udgå.

Medmindre andre undtagelsesbestemmelser – som f.eks. § 20 om lovgivningssager – finder anvendelse, vil der herefter kun være mulighed for at undtage oplysninger i dokumen-

ter, som udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer, på grundlag af den såkaldte generalklausul, som foreslås videreført med lovforslagets § 33, nr. 5.