

FORELØBIGT UDKAST

Forslag til lov om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen

(Ændring af ministerbetjeningsreglen)

§ 1

I lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen, som ændret ved lov nr. 148 af 7. februar 2017, foretages følgende ændringer:

1. I § 23, stk. 1, nr. 2, ændres ”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” til ”udveksles i forbindelse med forelæggelse af sager for regeringen eller i forbindelse med møder mellem ministre”.

2. § 24 affattes således:

”§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller forskellige ministerier i forbindelse med forelæggelse af sager for regeringen eller i forbindelse med møder mellem ministre.

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

3. Efter § 29 indsættes før overskriften før § 30:

”Undtagelse af oplysninger om den interne og politiske beslutningsproces

§ 29 a. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om den interne og politiske beslutningsproces i dokumenter, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det gælder kun, hvis dokumenterne ikke er sendt af eller afgivet til udenforstående, medmindre afgivelsen er sket af retlige grunde, til forskningsbrug eller af andre lignende grunde.

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

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den xx.xx.20xx.

Stk. 2. Loven finder anvendelse på dokumenter, som er udvekslet efter lovens ikrafttræden.

§ 3

Loven gælder ikke for sager om færøske og grønlandske anliggender. Loven kan ved kongelig anordning sættes i kraft for sådanne sager med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger. Dette gælder dog kun sager, der er eller har været under behandling af rigsmyndigheder.

Almindelige bemærkninger

1. Indledning
2. Lovforslagets indhold
 - 2.1. Gældende ret
 - 2.2. Justitsministeriets overvejelser
 - 2.3. Lovforslagets udformning
 - 2.3.1. Undtagelse fra aktindsigt af visse ministerbetjeningsdokumenter
 - 2.3.2. Undtagelse fra aktindsigt af visse oplysninger i ministerbetjeningsdokumenter

1. Indledning

Regeringen har den xx.xx 20xx indgået en aftale med Socialdemokratiet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti om lempelse af den såkaldte ministerbetjeningsregel i offentlighedslovens § 24. Baggrunden for aftalen er bl.a. den kritik, som har været rejst i offentligheden af ministerbetjeningsreglen. Ministerbetjeningsreglen er blevet kritiseret for at indskrænke adgangen til aktindsigt i for stort et omfang.

Det er afgørende, at der i et demokratisk samfund som det danske er åbenhed og gennemsigtighed i den offentlige forvaltning. Offentlighedsloven har grundlæggende til formål at sikre offentlighedens adgang til indsigt i den offentlige forvaltnings virksomhed. Loven understøtter informations- og ytringsfriheden og er således bl.a. et centralt redskab for pressen i arbejdet med at kontrollere den offentlige forvaltning og formidle informationer herom til offentligheden.

Over for hensynet til åbenhed står imidlertid en række hensyn, der gør, at der ikke kan være adgang til ubegrænset aktindsigt i alle dokumenter. Det gælder eksempelvis hensynet til Danmarks sikkerhed, enkeltpersoners privatliv, og det gælder også hensynet til en regerings interne og politiske beslutningsprocesser.

Som led i evalueringen af den nuværende offentlighedslov og til brug for forligskredsens overvejelser i begyndelsen af 2017 blev der lavet en undersøgelse af reglerne om aktindsigt og beskyttelse af de interne og politiske beslutningsprocesser i andre lande. Undersøgelsen blev lavet af landsdommer og professor Niels Fenger og professor emeritus Jørgen Grønnegård Christensen. Undersøgelsen omfattede Norge, Sverige, Finland, England, Tyskland, Østrig og Frankrig. Undersøgelsen viste, at alle landene har regler, der beskytter de interne og politiske beslutningsprocesser, men at reglerne er udformet meget forskelligt.

På baggrund af de erfaringer med den nye offentlighedslov, der er gjort siden ikrafttrædelsen, må det konstateres, at balancen mellem hensynet til åbenhed og hensynet til beskyttelsen af de interne og politiske beslutningsprocesser ikke har fundet sit rette leje med den nye offentlighedslov. Ministerbetjeningsreglen i sin nuværende udformning undtager i for vidt omfang dokumenter fra aktindsigt og understøtter dermed ikke i tilstrækkelig grad de grundlæggende principper, som offentlighedsloven bygger på. Hensynet til åbenhed og demokratisk kontrol tilsiger således, at ministerbetjeningsreglen, som den ser ud i dag, ophæves.

Det foreslås i stedet at indføre en ordning, hvorefter de dokumenter, som i dag er omfattet af ministerbetjeningsreglen, som udgangspunkt skal udleveres. Der bør imidlertid fortsat være en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces. Denne beskyttelse bør dog ikke gå længere end nødvendigt. Det foreslås derfor, at det alene er konkrete oplysninger i dokumenterne om den interne og politiske beslutningsproces, der vil kunne undtages fra aktindsigt. Der vil altså være tale om en mere målrettet beskyttelse i offentlighedsloven af oplysninger om den interne og politiske beslutningsproces.

Behovet for at beskytte en regerings interne og politiske beslutningsproces er særligt fremtrædende i forhold til sager, der forelægges for regeringens koordinerende udvalg, hvor regeringens politisk-taktiske overvejelser drøftes. Også i 1985-offentlighedsloven fandtes regler, der væsentligt indskrænkede adgangen til aktindsigt i dokumenter udvekslet til brug for regeringsforelæggelser og andre møder mellem ministre. Af hensyn til regeringens mulighed for at bevare fortrolighed om arbejdet i den inderste kerne af en regerings interne og politiske beslutningsproces bør der fortsat være en særlig beskyttelse af dokumenter, der er udvekslet i forbindelse med regeringsforelæggelser eller i forbindelse med møder mellem ministre. Det foreslås derfor, at sådanne dokumenter stadig vil kunne undtages fra aktindsigt. Den særlige beskyttelse vil dog kun gælde for dokumenter, som udveksles om selve regeringsforelæggelsen.

De foreslåede ændringer indebærer, at beslutningsgrundlaget og baggrundsoplysninger i ministerbetjeningsdokumenter, som ikke er udvekslet i forbindelse med en forelæggelse for regeringen eller møder mellem ministre, vil skulle udleveres. Et meget væsentligt element i den foreslåede lempelse er, at man fremover vil skulle udlevere såkaldte ”interne faglige vurderinger” i alle sager og ikke kun – som i dag – i sager om lovgivning og andre politiske initiativer. Det vil eksempelvis være juridiske vurderinger om menneskeretsspørgsmål fra Justitsministeriet eller Finansministeriets vurderinger af udgifter, som fremadrettet vil skulle udleveres. Det er forligspartiernes opfattelse, at hensynet til den demokratiske proces tilsiger, at der er offentlighed omkring disse vurderinger, således at befolkningen og medierne vil kunne drøfte og tage stilling til en sag baseret på den fagkundskab, som embedsværket besidder.

Lovforslaget indebærer en lempelse af offentlighedslovens § 24. Den eksisterende § 24 ophæves og erstattes af to nye regler.

2. Lovforslagets indhold

2.1. Gældende ret

2.1.1. Offentlighedslovens § 24 blev indført ved lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven), som trådte i kraft den 1. januar 2014. Loven erstattede lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer (1985-offentlighedsloven). Revisionen af offentlighedsloven i 2013 byggede bl.a. på den såkaldte Offentlighedskommissions betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven.

Offentlighedsloven har generelt til formål at sikre åbenhed hos myndigheder mv. med henblik på at understøtte informations- og ytringsfriheden, offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning og mediernes formidling af informationer til offentligheden, jf. også formålsbestemmelsen i lovens § 1. Formålet med offentlighedsloven er med andre ord at understøtte offentlighedsprincippet. Efter offentlighedsloven har enhver ret til aktindsigt i dokumenter. Retten til aktindsigt begrænses dog af bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 19-33. En af disse undtagelser fra retten til aktindsigt er of-

fentlighedslovens § 24, der regulerer muligheden for at undtage dokumenter, der har været udvekslet som led i ministerbetjeningen. Bestemmelsen omtales som ministerbetjeningsreglen.

2.1.2. Efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 24, stk. 1, at baggrunden for bestemmelsen er behovet for, at forvaltningsmyndigheder i fortrolighed kan udveksle dokumenter og oplysninger i sager om beslutninger af politisk karakter som led i ministerbetjeningen. Det gælder også i tilfælde, hvor styrelser og direktorater bidrager hertil, eller hvor ministerbetjeningen sker som led i et tværministerielt samarbejde, jf. Folketingstidende 2012-13, A, L 144 som fremsat, side 90 f. samt i kommissionsbetænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, kapitel 16. Bestemmelsen skal således forstås i lyset af udviklingen i centraladministrationens organisering, hvor den faglige ekspertise ikke nødvendigvis er samlet i ét ministeriums departement.

Ministerbetjeningsreglen skal endvidere sikre offentligt ansattes adgang til – inden for den politisk prægede ministerrådgivning – 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 udgør. Det er antaget, at denne beskyttelse forbedrer forudsætningerne for, at en minister kan få en tilstrækkelig kvalificeret bistand ved, at alternative løsningsmuligheder i videre omfang overvejes. Se hertil de specielle bemærkninger til lovforslaget, Folketingstidende 2012-13, A, L 144 som fremsat, side 91.

Den interne og politiske beslutningsproces var allerede beskyttet efter 1985-offentlighedsloven. 1985-offentlighedsloven indeholdt i § 10, nr. 1-3, og § 13, stk. 1, nr. 6, således regler, hvorefter det var muligt at undtage visse dokumenter og oplysninger af hensyn til den interne og politiske beslutningsproces. Se hertil Folketingstidende 1985-86, tillæg A, spalte 223 f.

Efter 1985-lovens § 10, nr. 1-3, omfattede retten til aktindsigt ikke statsrådsprotokoller eller referater af møder mellem ministre samt dokumenter udarbejdet til brug for sådanne møder. Herudover omfattede retten til aktindsigt ikke brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove. Endelig kunne dokumenter, udvekslet i forbindelse med at en myndighed udførte sekretariatsopgaver for en anden myndighed, undtages.

Efter 1985-offentlighedslovens § 10, nr. 1, var bl.a. referater af møder mellem ministre og dokumenter, der blev udarbejdet af en myndighed til brug for sådanne møder, ikke omfattet af retten til aktindsigt. Dokumenter udarbejdet til brug for møder mellem ministre kunne efter bestemmelsen have været udarbejdet af en anden offentlig myndighed end et ministerium. Møder mellem ministre indbefattede efter bestemmelsen møder i regeringens udvalg, såsom Regeringens Økonomiske Udvalg, Regeringens Koordinationsudvalg eller Regeringens Udenrigspolitiske udvalg.

1985-offentlighedslovens § 10, nr. 2, om undtagelse af brevveksling mellem ministerier om lovgivning fra aktindsigt, omfattede kun brevveksling mellem departementer. Efter bestemmelsen var den politiske beslutningsproces således alene beskyttet i relation til lovgivningsprocessen. Bestemmelsen omfattede ikke brevveksling mellem et departement og en styrelse. Bestemmelsen omfattede desuden kun dokumenter, der var udarbejdet af et departement, og ikke dokumenter, der var udarbejdet af andre myndigheder, f.eks. en styrelse. Derimod omfattede 1985-offentlighedslovens § 10, nr. 2, brevveksling efter, at et lovforslag var blevet fremsat for Folketinget. Derved var eksempelvis brevveksling mellem to departementer i forbindelse med besvarelsen af et folketingsspørgsmål fra vedkommende folketingsudvalg om det pågældende lovforslag omfattet.

1985-offentlighedslovens § 10, nr. 3, gjorde det endvidere muligt at undtage dokumenter, der var udvekslet i forbindelse med, at en myndighed udførte sekretariatsopgaver for en anden myndighed. Bestemmelsen skulle tage højde for udviklingen i administrationens organisering og struktur. Bestemmelsen fandt eksempelvis anvendelse, hvor en styrelse udarbejdede et selvstændigt udkast til besvarelse af et folketingsspørgsmål. Se i den forbindelse Folketingstidende 1985-86, tillæg A, spalte 223.

Endelig kunne ministerbetjeningsdokumenter undtages efter § 13, stk. 1, nr. 6, i 1985-offentlighedsloven (generalklausulen). Efter bestemmelsen kunne oplysninger af hensyn til offentlige eller private interesser, hvis hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter var påkrævet, undtages fra aktindsigt.

Bestemmelsen kunne i første række benyttes til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der var nært beslægtede med de interesser, som var anerkendt ved lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, herunder hensynet til den politiske og interne beslutningsproces, men hvor de udtrykkelige bestemmelser havde vist sig utilstrækkelige. Herudover kunne bestemmelsen anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke havde en snæver sammenhæng med de interesser, som var kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne.

2.1.2.1. For at en myndighed kan undtage et dokument efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, skal nedenstående betingelser være opfyldt.

For det første finder offentlighedslovens § 24, stk. 1, kun anvendelse i forbindelse med såkaldt ministerbetjening. Et dokument eller en oplysning er udvekslet som led i ministerbetjeningen, hvis udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det kan lægges til grund, at udvekslingen er omfattet af ministerbetjeningsreglen i tilfælde, hvor ministeren selv eller ministersekretariatet på ministerens vegne beder embedsværket om bistand. I mange tilfælde foreligger der imidlertid ikke en konkret »bestilling« fra ministeren. Om der i sådanne tilfælde er tale om ministerbetjening, afhænger af, om ministeren i den konkrete sammenhæng erfaringsmæssigt får brug for embedsværkets bistand, eller om det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter forventes, at ministeren får brug herfor. Som eksempler på dokumenter, der er

omfattet af ministerbetjening, kan nævnes bidrag til lovforslag, bidrag til besvarelse af folketings spørgsmål og bidrag til beredskaber.

For det andet omfatter bestemmelsen i § 24, stk. 1, alene interne dokumenter. Interne dokumenter skal forstås i overensstemmelse med offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, jf. nr. 2, hvorefter et dokument har karakter af et internt dokument, hvis det ikke er afgivet til udenforstående. Udgangspunktet i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, er, at et dokument, der udveksles mellem forskellige enheder inden for samme myndighed (»intern« afgivelse), betragtes som et internt dokument, idet der ikke er tale om afgivelse til udenforstående, mens udveksling mellem to forskellige myndigheder (»ekstern« afgivelse) indebærer, at dokumentet som udgangspunkt mister sin interne karakter. Dette udgangspunkt modificeres dog med offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, der udvider funktionsområdet for interne dokumenter ved at henviser til dokumenter, der er udvekslet efter offentlighedslovens § 24, stk. 1.

Det fremgår endvidere af offentlighedslovens § 23, stk. 2, at dokumenter omfattet af stk. 1, der afgives til udenforstående, mister deres interne karakter, medmindre afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde. Baggrunden for bestemmelsen er, at hvis en myndighed har afgivet et dokument til en udenforstående, må myndigheden anses for at have opgivet retten til beskyttelse af det pågældende interne dokument. At et dokument er afgivet til udenforstående vil efter bestemmelsen sige, at dokumentet er gjort fysisk tilgængeligt for en udenforstående. Ved udenforstående forstås en privat fysisk eller juridisk person eller en myndighed, der ikke er en del af den myndighed, som har udarbejdet dokumentet. Det fremgår samtidig af bestemmelsen, at hvis en myndighed ved lov er forpligtet til at afgive et dokument til en udenforstående, eksempelvis ombudsmanden, mister dokumentet ikke sin interne karakter. Se hertil Folketingstidende 2012-13, A, side 90.

Dokumenter udvekslet efter § 24, stk. 1, bevarer således deres interne karakter, til trods for at de er udvekslet mellem to forskellige myndigheder. At et dokument udvekslet mellem forskellige myndigheder kan forblive internt skyldes, at myndighederne omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, anses for at være en funktionel enhed ved ministerbetjeningen. Se hertil Folketingstidende 2012-13, A, side 92, og betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 607.

Offentlighedslovens § 24, stk. 1, jf. § 23, stk. 1, nr. 2, medfører samtidig, at »eksterne« dokumenter og oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, ikke kan undtages efter offentlighedslovens § 24, stk. 1. Det er eksempelvis ikke muligt at undtage dokumenter udvekslet med et privat konsulentfirma, selv om dokumenterne skal forelægges ministeren.

For det tredje er det kun muligt at undtage dokumenter og oplysninger efter bestemmelsen, hvis dokumenterne er udvekslet mellem de i bestemmelsen oplyste myndigheder.

Interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder, er således undtaget fra aktindsigt efter § 24, stk. 1, nr. 1. Udtrykket »et mi-

nisteriums departement« i § 24, stk. 1, nr. 1, omfatter foruden de enkelte ministerielle departementer også såkaldte tværministerielle embedsværksarbejdsgrupper, som udelukkende består af embedsfolk, og som i lyset af bl.a. ombudsmandens praksis betragtes som selvstændige myndigheder. De dokumenter, som en sådan arbejdsgruppe udveksler med ministerier – herunder også de ministerier, der ikke har udpeget medlemmer til arbejdsgruppen – er omfattet af § 24, stk. 1, nr. 1, hvis de øvrige betingelser er opfyldt, jf. Folketingstidende 2012-13, A, L 144 som fremsat, side 92.

Ved udtrykket »underordnede myndigheder« i § 24, stk. 1, nr. 1, forstås de myndigheder, som hører under et ministeriums ressort, og hvor der består et sædvanligt over-/underordningsforhold mellem ministeriet og de pågældende myndigheder. Omfattet af dette udtryk er således direktorater, styrelser og lignende underordnede myndigheder. Derimod er de myndigheder, som står uden for det almindelige administrative myndighedshierarki, herunder uafhængige råd og nævn, ikke omfattet af dette udtryk.

Mens § 24, stk. 1, nr. 1, sikrer en udvidet beskyttelse af samarbejdet mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder, sikrer § 24, stk. 1, nr. 2, en udvidet beskyttelse af samarbejdet »på tværs« mellem ministerierne. Bestemmelsen omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem ministerier indbyrdes i forbindelse med ministerbetjening.

Bestemmelsen i § 24, stk. 1, nr. 2, omfatter dokumenter og oplysninger, der er udvekslet i forbindelse med ministerbetjening mellem ministeriers departementer, mellem et ministeriums departement og en myndighed underordnet et andet ministerium samt mellem myndigheder (f.eks. to styrelser), der er underordnet hvert sit ministerium. Udveksling af interne dokumenter og oplysninger mellem ministre kan ligeledes efter omstændighederne være omfattet af § 24, stk. 1, jf. herved også offentlighedslovens § 33, nr. 5.

2.1.2.2. Det følger af offentlighedslovens § 24, stk. 2, at oplysninger om sagens faktiske grundlag m.v., uanset bestemmelsen i stk. 1, er omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler. Dette indebærer, at relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger samt om interne faglige vurderinger i endelig form skal ekstraheres (uddrages af dokumentet) efter reglerne herom i offentlighedslovens §§ 28 og 29. Det gælder, selv om disse oplysninger findes i et dokument omfattet af § 24, stk. 1.

Efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., omfatter retten til aktindsigt oplysninger om en sags faktiske grundlag i interne dokumenter efter § 23, jf. § 24, stk. 1, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, jf. § 28, stk. 1, 2. pkt.

Udtrykket oplysninger om en sags faktiske grundlag i § 28, stk. 1, 1. pkt., omfatter egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag. Det er en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne »er relevante for sagen«. Kravet

om, at oplysningen skal være relevant for sagen, indebærer i øvrigt, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som fra en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen, ikke skal ekstraheres. I den forbindelse henvises til Folketingstidende 2012-13, A, side 97 og betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 623 f.

Som noget særligt gælder ekstraheringspligten også i forhold til endelige beslutninger vedrørende en sags afgørelse, der er indeholdt i et internt dokument. Retten til aktindsigt i de nævnte beslutninger vedrørende en sags afgørelse, der er afsendt af myndigheden m.v., gælder imidlertid først fra dagen efter afsendelsen af dokumentet, jf. lovens § 7, stk. 3.

Offentlighedslovens § 28, stk. 1, 2. pkt., fastsætter en ret til aktindsigt efter lovens almindelige regler i eksterne faglige vurderinger. Det er også efter stk. 1, 2. pkt. en betingelse, at de pågældende vurderinger er relevante for sagen.

Bestemmelsen i stk. 1, 2. pkt., omfatter eksterne oplysninger (vurderinger), der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt oplysningen (vurderingen) bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag. Ved en faglig vurdering forstås en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har særlige forudsætninger for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. Med faglig vurdering forstås tillige de metoder og forudsætninger, som er anvendt ved den faglige vurdering. Den eksterne faglige vurdering behøver ikke være endelig, hvorfor en foreløbig vurdering også skal ekstraheres efter bestemmelsen. Se i denne forbindelse Folketingstidende 2012-13, A, side 98

Ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1, gælder ikke for oplysninger vedrørende en sags retlige omstændigheder, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret, relevante rets- eller administrative afgørelser osv.

Efter offentlighedslovens § 29, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt oplysninger i interne dokumenter om interne faglige vurderinger i endelig form i det omfang, oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan el.lign. (såkaldte politiske initiativer). Det gælder dog ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning.

Baggrunden for bestemmelsen er, at hensynet til den demokratiske proces – som er et af de overordnede hensyn, der ligger bag offentlighedsprincippet – taler for offentlighed omkring interne faglige vurderinger, der indgår i de nævnte sager. Befolkningen, medierne og politikerne kan derved tage stilling til og drøfte en sag på de faglige præmisser, som myndigheden baserer sagen på.

Udtrykket faglig vurdering skal forstås på samme måde, som efter offentlighedslovens § 28, stk. 1. Vedkommende myndighed eller person skal således have en særlig forudsætning for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. Der kan f.eks. være tale om vurderinger af lægefaglig, økonomisk eller juri-

disk karakter. Derimod er en vurdering, der bygger på den almindelige administrative indsigt, der er til stede i forvaltningsmyndighederne, ikke en intern faglig vurdering. Det gælder f.eks. embedsmænds rådgivning om politiske og strategiske overvejelser, som er en del af embedsmænds almindelige kvalifikationer.

Selve indstillingen om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, er ikke omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt. En sådan indstilling kan ikke karakteriseres som en faglig vurdering i bestemmelsens forstand. I overensstemmelse hermed er forslag, anbefalinger eller andre synspunkter om, hvilken løsning der f.eks. i en lovgivningssag bør vælges, ikke omfattet af stk. 1, 1. pkt. Se nærmere Folketingstidende 2012-13, A, side 100, samt kommissionsbetænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, kapitel 16, side 629

Det er en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at vurderingen foreligger i endelig form. Baggrunden for betingelsen er hensynet til den interne beslutningsproces i almindelighed, som taler imod, at der meddeles aktindsigt i foreløbige interne faglige vurderinger.

Bestemmelsen i § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led, fastslår, at der ikke er ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger, som er indeholdt i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning. Bestemmelsen indebærer således, at der i sådanne tilfælde ikke skal meddeles aktindsigt i interne faglige vurderinger, selv om de pågældende vurderinger foreligger i endelig form og indgår i en sag om et offentliggjort politisk initiativ. Det er en betingelse for, at § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led, finder anvendelse, at dokumentet er udarbejdet med (den politiske) ministerbetjening for øje. Et sådan dokument kan bl.a. være dokumenter, der udarbejdes til Regeringens Økonomiske Udvalg, Regeringens Koordinationsudvalg eller Regeringens Udenrigspolitiske udvalg.

Formålet med undtagelsen af ministerrådgivningsdokumenter fra bestemmelsen er således at sikre den fulde fortrolighed om overvejelserne i den inderste politiske beslutningsproces og den inderste regeringsproces. Bestemmelsen skal tillige sikre kvaliteten i den rådgivning, som embedsværket yder regeringen og dens ministre.

Betydningen af, at en oplysning er omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, eller § 29, stk. 1, er, at oplysningerne er undergivet aktindsigt, uanset at de er indeholdt i et dokument, der som sådan er undtaget fra aktindsigt. Dog kan oplysningerne efter omstændighederne undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens §§ 30-33. Der er endvidere ikke ret til aktindsigt i oplysningerne, hvis de er omfattet af en særlig tavshedspligtsbestemmelse omfattet af lovens § 35.

2.1.2.3. Endelig følger det af offentlighedslovens § 24, stk. 3, at § 24, stk. 1, ikke gælder i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, sager om indgåelse af kontraktforhold samt i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver. Det gælder, 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. Muligheden for at undtage et dokument efter

lovens § 24, stk. 1, gælder således kun i forbindelse med ministerbetjeningen, hvor ministeren agerer som regeringsmedlem.

Baggrunden for § 24, stk. 3, er, at det hensyn til ministerens opgavevaretagelse, der ligger i stk. 1, jf. ovenfor under punkt 2.1.2.1, ikke gælder med samme styrke i forhold til de sags- og opgavetyper, der er omfattet af § 24, stk. 3. I de nævnte sags- og opgavetyper skal spørgsmålet om aktindsigt i de udvekslede dokumenter og oplysninger således afgøres i overensstemmelse med lovens almindelige regler. Hensynet til den interne og politiske beslutningsproces vejer således ikke tilstrækkeligt tungt til, at dokumenter og oplysninger udvekslet i forbindelse med de nævnte sags- og opgavetyper er undtaget fra aktindsigt. Se i denne forbindelse forarbejderne til bestemmelsen, jf. Folketingstidende 2012-13, A, side 93 f., samt i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 610 f.

Udtrykket »sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed« i § 24, stk. 3, nr. 1, svarer som udgangspunkt til det afgørelsesbegreb, der anvendes i forvaltningslovens § 2, stk. 1. Afgørelsesbegrebet i bestemmelsen er dog – i modsætning til det almindelige forvaltningsretlige afgørelsesbegreb – afgrænset til alene at omfatte konkrete afgørelsessager. Det skyldes, at udveksling af dokumenter, der foretages i forbindelse med udfærdigelsen af generelle forvaltningsretlige afgørelser, så som bekendtgørelser, i vidt omfang er udvekslet som led i ministerbetjening, og de er derfor omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1. En myndigheds beslutninger, der udelukkende vedrører myndighedens interne forhold, er ikke omfattet af afgørelsesbegrebet i § 24, stk. 3, nr. 1.

Efter offentlighedslovens § 24, stk. 3, nr. 2, finder bestemmelsen i stk. 1 endvidere ikke anvendelse ved en forvaltningsmyndigheds behandling af sager om indgåelse af kontraktforhold. Dette udtryk er identisk med udtrykket i forvaltningslovens § 2, stk. 2. Sager om kontraktforhold er eksempelvis indgåelse af købeaftaler, entrepriseaftaler og lejeaftaler. Se nærmere Folketingstidende 2012-13, A, side 93

Endelig er dokumenter eller oplysninger udvekslet i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver ikke omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1. Dette udtryk omfatter ikke de tilfælde, hvor et ministerium anmoder en underordnet forvaltningsmyndighed (typisk en styrelse eller et direktorat) om en nærmere redegørelse om en sag, der f.eks. har været genstand for politisk bevågenhed. De dokumenter og oplysninger, der i den forbindelse udarbejdes og udveksles mellem ministeriet og den underordnede forvaltningsmyndighed, kan således være omfattet af stk. 1, i det omfang denne udveksling sker som led i ministerbetjeningen. Omfattet af udtrykket kontrol- eller tilsynsopgaver er de tilfælde, hvor et ministerium indkalder en sag fra en underordnet myndighed til afgørelse eller efterprøvelse. Udtrykket omfatter tillige tilfælde, hvor et ministerium fungerer som rekursmyndighed i forhold til afgørelser truffet af en underordnet myndighed. Omfattet af udtrykket er således traditionelt prægede juridiske kontrol- og tilsynsopgaver. Se nærmere Folketingstidende 2012-13, A, side 93.

2.2.2. I de tilfælde, hvor betingelserne efter offentlighedslovens § 24 er opfyldt, og en myndighed kan undtage et dokument fra retten til aktindsigt, er myndigheden forpligtet til at overveje at give meroffentlighed. Det følger således af offentlighedslovens § 14, stk. 1, 1. pkt., at det i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af offentlighedslovens § 24. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, 2. pkt.

Meroffentlighedsprincippet indebærer, at en myndighed m.v. ikke er afskåret fra efter eget skøn at give aktindsigt i videre omfang, end offentlighedsloven forpligter til. Lovens undtagelsesbestemmelser, herunder § 24, indeholder således ikke et pålæg til myndighederne m.v. om at undtage de dokumenter og oplysninger, der er omfattet af undtagelsesbestemmelserne fra retten til aktindsigt.

Myndighederne er efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, alene forpligtet til af egen drift at overveje, om der kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, mens myndighederne efter bestemmelsen ikke er forpligtet til at give aktindsigt. Myndighederne skal i denne forbindelse foretage en afvejning af modstående interesser. Der skal således på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn. I de tilfælde, hvor et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut anmoder om aktindsigt, vil det i almindelighed kunne lægges til grund, at der foreligger en berettiget interesse i at få indsigt i dokumenterne eller oplysningerne, som vil skulle afvejes overfor eventuelle modstående interesser. Det bemærkes dog mere overordnet, at i de nævnte tilfælde, hvor der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter m.v., vil vurderingen af spørgsmålet om meroffentlighed formentlig meget ofte føre til, at der ikke er grundlag for at give indsigt efter meroffentlighedsprincippet. Se nærmere Folketingstidende 2012-13, A, side 93.

Efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, 2. pkt., kan der ikke meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, hvis reglerne om tavshedspligt eller regler i persondataretten er til hinder herfor.

2.2. Justitsministeriets overvejelser

Idet der henvises til den politiske aftale, som regeringen har indgået med Socialdemokratiet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti, jf. ovenfor under pkt. 1, skal Justitsministeriet bemærke følgende:

Som nævnt ovenfor er der et særligt behov for at beskytte den interne og politiske beslutningsproces. Det er således væsentligt for, at en demokratisk valgt regering kan virke, at der er fortrolighed om forelæggelse af sager for regeringen. Det samme gælder møder mellem ministre. Ud fra de samme hen-

syn bør fortroligheden udstrækkes til *oplysninger* om den interne og politiske beslutningsproces i andre sager om ministerbetjening.

Over for dette hensyn står hensynet til offentlighedens adgang til oplysninger hos myndigheder. Offentlighedsloven er således et centralt redskab for pressen i arbejdet med at kontrollere den offentlige forvaltning og formidle informationer herom til offentligheden. Herudover er offentlighedsloven et redskab for offentligheden i almindelighed til at få indsigt i forvaltningens virke. Dette er lovfæstet i offentlighedslovens formålsbestemmelse (i § 1), som er gengivet ovenfor i pkt. 2.1.

Siden 1985-loven har den interne og politiske beslutningsproces været anerkendt som et beskyttelsesværdigt hensyn, som måtte anses for at være en væsentlig forudsætning for, at ministeren – der indgår i en regering, som hviler på et parlamentarisk og demokratisk valgt grundlag – kan modtage en tilstrækkelig og kvalificeret rådgivning og bistand fra embedsværket og på hensigtsmæssig måde varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

Ved 2013-offentlighedsloven skete der en udvidelse af beskyttelsen af den interne og politiske beslutningsproces, derved at den såkaldte ministerbetjeningsregel blev indsat i offentlighedsloven. Som gengivet ovenfor i pkt. 2.1 var baggrunden for indførelsen af ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24, at der var sket en udvikling i samarbejdet mellem de enkelte ministerier om sager og beslutninger af politisk karakter. Herudover beskyttede 1985-loven primært den politiske beslutningsproces, der foregik i forbindelse med et lovgivningsprojekt. I dag er den politiske beslutningsproces imidlertid i højere grad end i 1985 knyttet til andet end lovgivningsinitiativer, og den politiske beslutningsproces indledes af bl.a. denne grund i videre omfang end i 1985, før der foreligger et egentligt lovgivningsprojekt. På den baggrund fandtes den eksisterende beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces ikke længere at være tilstrækkelig.

Justitsministeriet finder, at hensynet til den interne og politiske beslutningsproces fortsat er et beskyttelsesværdigt hensyn, som begrundes, at visse dokumenter og oplysninger undtages fra offentlighedens adgang til aktindsigt. Samtidig er det dog Justitsministeriets opfattelse, at den eksisterende ministerbetjeningsregel bør lempes, således at alene ministerbetjeningsdokumenter, som udgør den inderste kerne af den politiske beslutningsproces, undtages fra aktindsigt. Herudover er det Justitsministeriets opfattelse, at andre ministerbetjeningsdokumenter som udgangspunkt bør undergives aktindsigt, dog således at oplysninger om den interne og politiske beslutningsproces undtages fra aktindsigt i disse dokumenter.

2.3. Lovforslagets udformning

For at sikre fortrolighed om forelæggelse af sager for regeringen, hvilket er væsentligt for, at en demokratisk valgt regering kan virke, og hvilket udgør den inderste kerne af den politiske beslutningsproces, foreslås en videreførelse af gældende ret for så vidt angår indstillingspapirer (såkaldte covers) og andre interne dokumenter, der udveksles i forbindelse med forelæggelse af sager for regeringen eller møder mellem ministre. Disse dokumenter er allerede i dag undtaget fra aktindsigt efter offent-

lighedslovens § 24. En beskyttelse af dokumenter, der blev udarbejdet af myndigheder til brug for møder mellem ministre, fandtes også i 1985-offentlighedsloven. Dog var dokumenter udarbejdet i forbindelse med sådanne møder ikke omfattet af den dagældende lov, jf. ovenfor under pkt. 2.1. Samtidig foreslås det, at de øvrige ministerbetjeningsdokumenter, som i dag undtages fra aktindsigt efter § 24, ikke fremover skal undtages fra aktindsigt. I disse dokumenter foreslås det, at oplysninger om den interne og politiske beslutningsproces kan undtages.

Det foreslås på den baggrund at indføre to nye bestemmelser i §§ 24 og 29 a. Hensigten med bestemmelserne er at lempe den eksisterende ministerbetjeningsregel for derved at øge offentlighedens adgang til indsigt i forvaltningens virke samtidig med, at hensynet til den interne og politiske beslutningsproces varetages.

2.3.1. Undtagelse fra aktindsigt af visse ministerbetjeningsdokumenter

2.3.1.1. På den baggrund foreslås for det første, at dokumenter, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller forskellige ministerier i forbindelse med forelæggelse af sager for regeringen, undtages fra aktindsigt. Således foreslås det, at dokumenter, der udveksles mellem de nævnte myndigheder i forbindelse med forelæggelse af sager for fora, der kan siges at udgøre ”regeringen” i bestemmelsens forstand, undtages fra aktindsigt. Det omfatter bl.a. de faste regeringsudvalg, det vil sige for tiden Koordinationsudvalget, Økonomiudvalget, Sikkerhedsudvalget, Ansættelsesudvalget, EU-implementeringsudvalget og Ministerudvalget for offentlig fornyelse. Endvidere omfatter det de såkaldte ministermøder, det vil sige fysiske møder mellem regeringens ministre såvel som skriftlig behandling af en sag. Det foreslås således, at der i disse tilfælde ikke opstilles et krav om, at der er tale om et fysisk møde.

Det foreslås for det andet, at dokumenter, der udveksles mellem de samme myndigheder som nævnt ovenfor i forbindelse med møder mellem to eller flere ministre, også undtages fra aktindsigt. Det foreslås, at kun dokumenter udvekslet i forbindelse med fysiske møder mellem ministre kan undtages fra aktindsigt. Her vil således ikke være tale om, at sagen forelægges for *regeringen* i bestemmelsens forstand. Der kan f.eks. være tale om et møde mellem finansministeren og beskæftigelsesministeren i forbindelse med finanslovsforhandlinger, men ikke f.eks. en parallel skriftlig forelæggelse for de to ministre. Dog vil egentlige telefonmøder og videokonferencer o.l., som træder i stedet for et fysisk møde, være omfattet.

Det foreslås, at det er et krav efter den foreslåede ordning, at dokumenter og oplysninger alene kan undtages, hvis de er udvekslet mellem de samme myndigheder, som i dag er omfattet af den gældende § 24, jf. nærmere ovenfor under pkt. 2.1.2.1.

2.3.1.2. Det foreslås endvidere, at det efter den foreslåede ordning – til dels i modsætning til den gældende ministerbetjeningsregel – ikke vil være tilstrækkeligt, at det interne dokument er udvekslet på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at sagen vil skulle forelægges for regeringen, eller at der vil skulle være et møde mellem ministre. Det foreslås således, at det skal være en betin-

gelse, at det interne dokument er udvekslet på et tidspunkt, hvor det ligger fast, at en sag skal forelægges for regeringen eller behandles på et møde mellem ministre. Interne dokumenter, der er udvekslet, før det ligger fast, at en sag skal forelægges for regeringen eller behandles på et møde mellem ministre, vil ikke være omfattet af bestemmelsen. På denne måde indskrænkes anvendelsesområdet for bestemmelsen i forhold til gældende ret.

Betingelsen om, at udvekslingen af det interne dokument er *sket i forbindelse med* forelæggelsen af sagen for regeringen eller møder mellem ministre, skal forstås således, at bl.a. sagens forberedelse, herunder udveksling af dokumenter i forbindelse med behandlingen af en sag i forberedende embedsmandsudvalg som eksempelvis Forberedende Koordinationsudvalg (FKU) og styregrupper (STG), er omfattet af undtagelsen. Ordene ”i forbindelse med” indebærer således, at dokumenter forud såvel som efter forelæggelsen for regeringen kan være omfattet af bestemmelsen. Bestemmelsen omfatter dokumenter, der udveksles efter f.eks. et møde i et regeringsudvalg eller afslutningen af en eventuel skriftlig proces i udvalget, hvis udvekslingen af dokumenter ligger i forlængelse heraf og derfor må anses for at være en del af behandlingen af sagen i udvalget. Det gælder eksempelvis udveksling af referater af møder.

2.3.1.3. Det foreslås, at bestemmelsen vil gælde for alle interne dokumenter, det vil sige dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående, herunder myndigheder uden for den omfattede kreds. Bestemmelsen vil både kunne omfatte covers og andre dokumenter, der skal forelægges for regeringen eller anvendes på et møde mellem ministre, udkast til sådanne dokumenter og korrespondance mellem myndighederne i øvrigt. Eksempelvis vil e-mails og udkast til covers, der udveksles mellem embedsmænd i to departementer i forbindelse med forberedelsen af regeringsforelæggelsen, være omfattet. Bestemmelsen vil således ikke være begrænset til selve det dokument, der skal forelægges for regeringen eller bruges på mødet mellem ministre, men vil også omfatte øvrige interne dokumenter, der er udvekslet i forbindelse med forelæggelsen for regeringen eller mødet mellem ministre.

Efter den foreslåede bestemmelse vil interne dokumenter derimod ikke være undtaget fra aktindsigt, hvis de i øvrigt udveksles i den sag, hvor der sker forelæggelse for regeringen eller afholdes et møde mellem ministre, hvis udvekslingen ikke kan siges at være sket i forbindelse med forelæggelsen eller mødet. Det må således kræves, at dokumenterne har et indhold, der relaterer sig til selve forelæggelsen for regeringen eller mødet mellem ministre.

2.3.1.4. Efter den foreslåede ordning vil interne dokumenter, der er omfattet af bestemmelsen – ligesom det er tilfældet med ministerbetjeningsreglen i dag – som udgangspunkt være undtaget fra aktindsigt, men oplysninger i dokumenterne om sagens faktiske grundlag, eksterne faglige vurderinger og i visse tilfælde interne faglige vurderinger vil i overensstemmelse med ekstraheringsreglerne i offentlighedslovens §§ 28 og 29 være omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler. Myndighederne vil endvidere som hidtil have pligt til at overveje at give meroffentlighed i dokumenterne.

Herudover foreslås den gældende § 24, stk. 3, om, at undtagelsen af ministerbetjeningsdokumenter fra aktindsigt ikke skal gælde i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, i sager om indgåelse af kontraktforhold eller i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver, videreført. Den foreslåede undtagelse i § 24, stk. 2, skal således forstås på samme måde, som den tilsvarende bestemmelse i den gældende § 24, stk. 3, som er nærmere beskrevet ovenfor under pkt. 2.1.2.3.

2.3.1.5. Justitsministeriet kan nævne følgende eksempler på tilfælde, hvor den foreslåede bestemmelse i § 24, stk. 1, vil finde anvendelse:

Statsministeriet beslutter, at en sag, som både omfatter Justitsministeriets og Forsvarsministeriets område, skal forelægges for Koordinationsudvalget. En kontorchef i Justitsministeriets departement sender herefter en e-mail til en kontorchef i Forsvarsministeriets departement med nogle foreløbige tanker om, hvad indholdet af coveret kan være. Kontorchefen sender også et internt notat om problemstillingen, som Justitsministeriet har udarbejdet i en anden sammenhæng. E-mailen og det interne notat vil være undtaget fra aktindsigt efter bestemmelsen.

Dokumenter, der måtte være udvekslet mellem Justitsministeriet og Forsvarsministeriet om sagen, inden det besluttet, at sagen skal forelægges regeringen, vil ikke kunne undtages fra aktindsigt. Oplysninger i dokumenterne om den interne og politiske beslutningsproces vil dog kunne undtages efter den foreslåede nye § 29 a, som er omtalt nedenfor under pkt. 2.3.2.

Justitsministeriets departement udarbejder herefter et udkast til cover, som kontorchefen sender med e-mail til Rigspolitiet, der skal bidrage med et afsnit i udkastet. Rigspolitiet sender bidraget i en e-mail til kontorchefen i departementet. Begge disse e-mails og udkastet til cover vil være undtaget fra aktindsigt efter bestemmelsen.

Efter Justitsministeriet og Forsvarsministeriet i fællesskab har udarbejdet et udkast til cover, udsender Statsministeriet coveret til kredsen i det forberedende Koordinationsudvalg, herunder Erhvervsministeriet, til brug for et møde i det forberedende Koordinationsudvalg. Erhvervsministeriets departement sender herefter coveret i høring hos Erhvervsstyrelsen for at få klarlagt et spørgsmål. Erhvervsstyrelsen sender en række bemærkninger til departementet. Både coveret og korrespondancen mellem Erhvervsministeriets departement og Erhvervsstyrelsen vil være undtaget fra aktindsigt.

Sagen bliver behandlet på et møde i Koordinationsudvalget. Efter mødet sender kontorchefen i Justitsministeriets departement en e-mail til Rigspolitiet om resultatet af drøftelserne på mødet i udvalget. E-mailen vil være undtaget fra aktindsigt efter bestemmelsen.

På baggrund af resultatet af behandlingen af sagen i K-udvalget arbejder Justitsministeriet og Forsvarsministeriet videre med sagen og udveksler i den forbindelse en række e-mails og udkast til notater (som ikke har karakter af et referat eller lignende af K-udvalgsprocessen). Disse e-mails og udkast vil *ikke* være undtaget fra aktindsigt efter bestemmelsen, da dokumenterne er udvekslet efter af-

slutningen af K-udvalgssagen. Det samme gælder øvrige dokumenter, der er udvekslet mellem de to ministerier, men hvor udvekslingen ikke er sket i forbindelse med forelæggelse af sagen for regeringen, herunder dokumenter, der er udvekslet, før det blev besluttet, at sagen skulle forelægges for K-udvalget. Oplysninger om den interne og politiske beslutningsproces i dokumenterne kan dog undtages efter den nedenfor under pkt. 2.3.2 omtalte foreslåede § 29 a, hvis betingelserne herfor er opfyldt.

2.3.2. Undtagelse fra aktindsigt af visse oplysninger i ministerbetjeningsdokumenter

2.3.2.1. Efter den foreslåede ordning skal resten af de dokumenter, som i dag kan undtages fra aktindsigt efter den gældende ministerbetjeningsreglen, undergives aktindsigt. Reglen, der er beskrevet ovenfor, angår således kun en delmængde af de dokumenter, der i dag som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt efter ministerbetjeningsregel. Den anden af de to nye regler til erstatning af ministerbetjeningsreglen, den foreslåede § 29 a, vedrører de resterende ministerbetjeningsdokumenter.

Hvis et internt dokument er omfattet af den gældende ministerbetjeningsregel, er hele dokumentet – og ikke kun oplysninger om den interne og politiske beslutningsproces – som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt. Ifølge meroffentlighedsprincippet har myndighederne dog pligt til at overveje, om der kan gives aktindsigt, selv om et dokument er omfattet af en undtagelse. Hvis der kun er et konkret beskyttelsesbehov i forhold til nogle af oplysningerne i dokumentet, er det oplagt at give meroffentlighed i de øvrige oplysninger.

Den anden af de to nye foreslåede regler indebærer lidt populært sagt til dels, at meroffentlighedsprincippet vendes om, så der som udgangspunkt er aktindsigt i ministerbetjeningsdokumenter, men adgang til at undtage oplysninger om den interne og politiske beslutningsproces i dokumenterne. Samtidig er der dog tale om en udvidelse i forhold til, hvad der i dag må forventes udleveret efter meroffentlighedsprincippet. Konsekvensen heraf er navnlig, at beslutningsgrundlaget i sagerne i langt højere grad end i dag vil skulle udleveres. Det gælder således bl.a. de juridiske og økonomiske vurderinger i en sag.

Den foreslåede § 29 a indebærer, at der som udgangspunkt vil være aktindsigt i ministerbetjeningsdokumenter udvekslet i forbindelse med en lang række forskellige processer og sager. Det gælder eksempelvis dokumenter udvekslet mellem ministerier om forhandlinger med Danske Regioner eller KL, herunder de årlige økonomiforhandlinger. Endvidere gælder det eksempelvis sager om udarbejdelse af lovforslag eller politiske initiativer i øvrigt, svar på spørgsmål fra Folketinget, beredskaber til brug for redegørelsesdebatter, presseberedskaber mv.

I dag er udgangspunktet, at dokumenterne undtages, men at oplysninger om faktiske omstændigheder og eksterne faglige vurderinger samt – i sager om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort, handlingsplan eller lignende redegørelse (politiske initiativer) – som udgangspunkt også interne faglige vurderinger udleveres.

2.3.2.2. Den foreslåede bestemmelse vil gælde for udveksling af dokumenter mellem departementer eller mellem departementer og styrelser i alle tilfælde, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, bortset fra de tilfælde, der er nævnt i stk. 2. Undtagelsen i stk. 2 svarer til den gældende undtagelse til ministerbetjeningsreglen i § 24, stk. 3, som er beskrevet ovenfor under pkt. 2.1.

Det foreslås, at adgangen til at undtage oplysninger om den interne og politiske beslutningsproces alene gælder for interne dokumenter, som – ud over den udveksling, der sker som led i ministerbetjeningen – ikke er sendt af eller afgivet til udenforstående. Hvis eksempelvis et internt notat er blevet sendt i høring hos en organisation, vil det ikke være muligt efterfølgende at undtage oplysninger om den interne og politiske beslutningsproces i notatet i medfør af den foreslåede § 29 a. Bestemmelsen vil dog også kunne anvendes, hvis afgivelsen til udenforstående er sket af retlige grunde, til forskningsbrug eller af andre lignende grunde. Dette er også en betingelse for at bruge ministerbetjeningsreglen i dag.

Det foreslås, at det er et krav efter den foreslåede ordning, at oplysninger alene kan undtages, hvor de indgår i dokumenter, som er udvekslet mellem de samme myndigheder, som i dag er omfattet af den gældende § 24, jf. nærmere ovenfor under pkt. 2.1.2.1.

Det foreslås endvidere, at formuleringen ”hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand” bibeholdes i den foreslåede § 29 a. Den eksisterende § 24 har samme ordlyd, og de dokumenter, som er omhandlet i den foreslåede § 29 a, vil således være de samme, som de dokumenter, der er omfattet af den eksisterende § 24. Dog vil de dokumenter, som er omfattet af den foreslåede, nye § 24, skulle behandles efter denne bestemmelse og ikke efter den foreslåede § 29 a.

2.3.2.3. Det foreslås, at ”oplysninger om den interne og politiske beslutningsproces” i de ministerbetjeningsdokumenter, som ikke er omfattet af den foreslåede, nye § 24, kan undtages fra aktindsigt. Dette vil være oplysninger, der vedrører sagens løsning, men derimod ikke oplysninger, som vedrører sagens grundlag. Således vil bl.a. oplysninger om myndigheders og ministres standpunkter, vurderinger, overvejelser, synspunkter, argumenter, forslag og indstillinger med hensyn til sagens løsning kunne undtages fra aktindsigt efter den foreslåede bestemmelse. Endvidere vil oplysninger om politiske og strategiske overvejelser og rådgivning om det politiske manøvrerum samt oplysninger, der afspejler sådanne oplysninger, kunne undtages fra aktindsigt efter den foreslåede bestemmelse. Herudover vil oplysninger om processuelle overvejelser, eksempelvis om behandlingen af sagen i Folketinget eller i regeringen, kunne undtages fra aktindsigt efter den foreslåede bestemmelse.

Det foreslås, at det øvrige indhold af ministerbetjeningsdokumenterne derimod som udgangspunkt vil være omfattet af retten til aktindsigt. Det omfatter sagens grundlag. Retten til aktindsigt vil således – foruden oplysninger om en sags faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger, som i dag er ekstraheringspligtige – bl.a. omfatte oplysninger om det, som i dag kaldes interne faglige vurde-

ringer. Det gælder dog kun interne faglige vurderinger i endelig form. Foreløbige interne faglige vurderinger vil således kunne undtages fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen, da der er tale om en oplysning om den ”interne beslutningsproces”. Interne faglige vurderinger i endelig form skal i dag kun udleveres (som ekstraheringspligtige) fra sager om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort handlingsplan eller lignende redegørelse (politiske initiativer), se nærmere ovenfor under pkt. 2.1.

Endvidere vil adgangen til aktindsigt ikke være begrænset til interne faglige vurderinger i den gældende § 29’s forstand, men vil som udgangspunkt også omfatte tilfælde, hvor myndigheden, der foretager vurderingen, eksempelvis ikke har særlige forudsætninger for at udtale sig om spørgsmålet. Det gælder dog ligeledes kun endelige vurderinger. At der som udgangspunkt vil være adgang til aktindsigt i sådanne faglige vurderinger skyldes, at kun oplysninger om ”den interne og politiske beslutningsproces” vil kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, og at en endelig faglig vurdering som udgangspunkt ikke udgør en sådan oplysning. Der vil dog kun være adgang til aktindsigt, hvis vurderingen vedrører sagens grundlag. En vurdering, der vedrører sagens løsning, er som nævnt en oplysning om ”den interne og politiske beslutningsproces”.

Overvejelser om og vurderinger af, hvilken løsning der anbefales på baggrund af en faglig vurdering, og embedsfolks rådgivning om politiske og strategiske overvejelser vil ikke skulle udleveres, da der er tale om oplysninger om ”den interne og politiske beslutningsproces”.

Den gældende regel om ekstrahering af interne faglige vurderinger i sager om politiske initiativer anerkender i øvrigt, at det i et vist omfang kan være vanskeligt at undgå, at interne faglige vurderinger i f.eks. et internt dokument er integreret med politisk præget rådgivning. I det omfang dette er tilfældet, vil de faglige vurderinger kunne undtages. Det samme gælder, hvis de interne faglige vurderinger afspejler de politisk-strategiske overvejelser, som den pågældende forvaltningsmyndighed har foretaget i løbet af sagens behandling. Det foreslås, at oplysninger af denne karakter heller ikke vil skulle udleveres, idet de kan siges at afspejle den interne og politiske beslutningsproces. Hensynet til den interne og politiske beslutningsproces tilsiger således, at sådanne oplysninger undtages fra aktindsigt.

Det foreslås endvidere som noget nyt, at der efter den foreslåede ordning skal gives aktindsigt i bl.a. oplysninger om gældende ret, relevante rets- eller administrative afgørelser og øvrige baggrundsoplysninger. Oplysninger om tidligere truffne beslutninger vil endvidere normalt være omfattet af retten til aktindsigt, medmindre der er tale om oplysninger om den interne og politiske beslutningsproces i § 29 a’s forstand. Oplysninger om ”beslutninger”, der er truffet af regeringsudvalg, vil ikke være omfattet af retten til aktindsigt, da disse udvalg ikke i retlig henseende er tillagt en særlig beslutningskompetence, men alene har en mere uformel koordinerende og konsultativ funktion.

2.3.2.4. Den foreslåede ordning vil i praksis betyde, at myndighederne vil skulle finde de dokumenter, der i dag er omfattet af ministerbetjeningsreglen. Hvis dokumenterne ikke er udvekslet i forbin-

delse med forelæggelse af sager for regeringen eller møder mellem ministre, vil de som udgangspunkt være omfattet af retten til aktindsigt. Myndighederne vil dog i disse dokumenter kunne fjerne eventuelle oplysninger om den interne og politiske beslutningsproces med hjemmel i den nye § 29 a. Dokumenter, som er udvekslet i forbindelse med forelæggelse af sager for regeringen eller møder mellem ministre, vil som udgangspunkt kunne undtages fra aktindsigt, jf. reglen beskrevet ovenfor under pkt. 2.3.1 (den nye § 24). Myndighederne vil dog skulle ekstrahere oplysninger efter de gældende §§ 28 og 29. Myndighederne vil endvidere som hidtil have pligt til at overveje at give merofentlighed i dokumenterne.

2.3.2.5. Justitsministeriet kan nævne følgende eksempler på tilfælde, hvor den foreslåede bestemmelse i § 29 a, stk. 1, vil finde anvendelse:

Justitsministeriets departement beder Rigspolitiet om bidrag til besvarelsen af et spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg om politiets indsats mod ulovligt fyrværkeri. Rigspolitiet vender tilbage med et bidrag, hvor der først mere bredt redegøres for politiets ressourcemæssige prioriteringer og dernæst for indsatsen over for ulovligt fyrværkeri. I justitsministerens besvarelse af spørgsmålet medtages kun den del af bidraget, der vedrører indsatsen over for ulovligt fyrværkeri, da den resterende del vurderes at ligge uden for spørgsmålet. Hele bidraget fra Rigspolitiet til departementet er et ministerbetjeningsdokument, men det indeholder ikke oplysninger om den interne og politiske beslutningsproces og vil derfor fremover være undergivet aktindsigt.

Sundhedsstyrelsen udarbejder i anledning af medieomtale af en konkret sag om fejlbehandling i sundhedsvæsenet et notat om mulige initiativer. Notatet indeholder en gennemgang af den konkrete sag. Endvidere indeholder notatet en beskrivelse af de gældende regler om tilsyn og den nuværende tilsynsindsats. Herudover indeholder notatet en vurdering af effektiviteten af reglerne og indsatsen. Endelig indeholder notatet forskellige forslag til løsninger og overvejelser herom og en indstilling om, at tilsynsindsatsen styrkes. Notatet sendes til Sundhedsministeriets departement. Notatet er et ministerbetjeningsdokument. Fremover vil der som udgangspunkt være aktindsigt i dokumentet, herunder vurderingen af effektiviteten af reglerne og indsatsen, men oplysningerne om løsningsforslag og overvejelser herom og indstillingen kan undtages fra aktindsigt. Endvidere vil der kunne være oplysninger i beskrivelsen af sagen, som vil kunne undtages efter f.eks. den gældende bestemmelse i § 30, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private forhold.

Sundhedsministeriets departement forelægger det ovennævnte notat for ministeren, der ønsker at styrke tilsynsindsatsen. Departementet indleder herefter en dialog med Finansministeriet for at klarlægge de økonomiske konsekvenser af en sådan styrkelse. Det foregår ved, at en kontorchef i departementet sender en e-mail til en kontorchef i Finansministeriets departement. I e-mailen beskriver kontorchefen de gældende regler om tilsyn og den nuværende tilsynsindsats. Kontorchefen skriver også, at sundhedsministeren ønsker at styrke tilsynsindsatsen, og i den forbindelse gennemgår kontorchefen de parlamentariske muligheder for at få gennemført en sådan styrkelse. E-mailen er et ministerbetjeningsdokument. Fremover vil der som udgangspunkt være aktindsigt i e-mailen, men op-

lysningerne om, at ministeren ønsker at styrke tilsynet, og om den parlamentariske situation kan undtages.

Den ovennævnte kontorchef i Finansministeriet sender en e-mail til kontorchefen i Sundhedsministeriet. E-mailen indeholder bl.a. forskellige processuelle overvejelser om behandlingen af sagen, herunder om den skal forelægges for Økonomiudvalget. Det bliver imidlertid besluttet, at sagen ikke skal forelægges for Økonomiudvalget. E-mailen er et ministerbetjeningsdokument, der som udgangspunkt vil være undergivet aktindsigt, men oplysningerne om de processuelle overvejelser kan undtages.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1:

Det følger af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne 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 bistand.

Efter bestemmelsen anses dokumenter udvekslet efter § 24, stk. 1, således som interne dokumenter efter offentlighedslovens § 23. Efter den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 24, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det foreslås at erstatte den gældende § 24 med en ny § 24, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller forskellige ministerier i forbindelse med forelæggelse af sager for regeringen eller i forbindelse med møder mellem ministre.

På den baggrund foreslås § 23, stk. 1, nr. 2, ændret, således at den henviser til ordlyden af den foreslåede, nye § 24. Ændringen har dermed alene karakter af en konsekvensrettelse, som følge af forslaget til en ny § 24.

Til nr. 2:

Efter den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 24, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Efter den gældende § 24, stk. 2, skal oplysninger i dokumenterne dog ekstraheres efter de almindelige regler herom i offentlighedslovens §§ 28 og 29. Herudover fremgår det af den gældende § 24, stk. 3, at dokumenterne ikke kan undtages fra aktindsigt, hvis de indgår i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, i sager om indgåelse af kontraktforhold, eller i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.

Det foreslås, at den eksisterende § 24 nyaffattes og erstattes af to nye regler, de foreslåede §§ 24 og 29 a. Med de to nye regler foreslås en lempelse af § 24. Baggrunden for denne lempelse er, at den eksisterende bestemmelse i for vidt omfang undtager dokumenter fra aktindsigt. Hensynet til offentlighedens indsigt i forvaltningens virke tilsiger således den foreslåede lempelse af bestemmelsen.

Efter den foreslåede § 24, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller forskellige ministerier i forbindelse med forelæggelse af sager for regeringen eller i forbindelse med møder mellem ministre.

Denne regel indebærer, at covers og andre interne dokumenter, der udveksles i forbindelse med forelæggelse af sager for regeringen eller møder mellem ministre, også fremover kan undtages fra aktindsigt. Disse dokumenter er allerede i dag undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24. Der er altså i forhold til disse dokumenter tale om en videreførelse af de gældende regler.

Første del af bestemmelsen om forelæggelse af sager for ”regeringen” vil omfatte dokumenter, der udveksles mellem de nævnte myndigheder i forbindelse med forelæggelse af sager for fora, der kan siges at udgøre ”regeringen” i bestemmelsens forstand. Det omfatter bl.a. de faste regeringsudvalg, det vil sige for tiden Koordinationsudvalget, Økonomiudvalget, Sikkerhedsudvalget, Ansættelsesudvalget, EU-implementeringsudvalget og Ministerudvalget for offentlig fornyelse. Endvidere omfatter det de såkaldte ministermøder, det vil sige møder mellem regeringens ministre under statsministerens ledelse. Der kan både være tale om behandling af en sag på et møde og om skriftlig behandling af en sag.

Første del af bestemmelsen vil derimod ikke omfatte dokumenter, der udveksles i forbindelse med møder mellem to eller flere ministre, da mødet ikke kan siges at være en forelæggelse for ”regeringen” i bestemmelsens forstand. Sådanne møder er omfattet af den anden del af bestemmelsen, der imidlertid kun gælder for fysiske møder mellem ministre.

Anden del af bestemmelsen om ”møder mellem ministre” vil omfatte interne dokumenter, der udveksles i forbindelse med møder mellem ministre, selv om der ikke er tale om, at sagen forelægges for ”regeringen” i bestemmelsens forstand. Det gælder dog – i modsætning til første del af bestemmelsen – som nævnt kun for fysiske møder mellem ministre. Der kan f.eks. være tale om et møde mellem finansministeren og beskæftigelsesministeren i forbindelse med finanslovsforhandlinger, men ikke f.eks. en parallel skriftlig forelæggelse for de to ministre. Dog vil egentlige telefonmøder og videokonferencer o.l., som træder i stedet for et fysisk møde, være omfattet.

Den foreslåede bestemmelse vil gælde for udveksling af interne dokumenter mellem de samme myndigheder, som i dag er omfattet af ministerbetjeningsreglen. Bestemmelsen vil således bl.a. gælde for udveksling af dokumenter mellem en styrelse og et ministeriums departement eller mellem to ministerier.

Det vil være en betingelse, at det interne dokument er udvekslet på et tidspunkt, hvor det ligger fast, at en sag skal forelægges for regeringen eller behandles på et møde mellem ministre. Det vil således – til dels i modsætning til den gældende ministerbetjeningsregel – ikke være tilstrækkeligt, at det interne dokument er udvekslet på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at sagen vil skulle forelægges for regeringen, eller at der vil skulle være et møde mellem ministre. Interne dokumenter,

der er udvekslet, før det ligger fast, at en sag skal forelægges for regeringen eller behandles på et møde mellem ministre, vil ikke være omfattet af bestemmelsen.

Det vil være en betingelse, at udvekslingen af det interne dokument er sket i forbindelse med forelæggelsen af sagen for regeringen eller mødet mellem ministre. Det omfatter bl.a. sagens forberedelse, herunder udveksling af dokumenter i forbindelse med behandlingen af en sag i forberedende embedsmandsudvalg som det forberedende Koordinationsudvalg eller en styregruppe. Undtagelsen vil også gælde, hvis man under forberedelsen, f.eks. i det forberedende Koordinationsudvalg, beslutter ikke at forelægge sagen for regeringen. Endvidere omfatter det dokumenter, der udveksles efter f.eks. et møde i et regeringsudvalg eller afslutningen af en eventuel skriftlig proces i udvalget, hvis det ligger i forlængelse heraf og derfor må anses for at være en del af behandlingen af sagen i udvalget. Det gælder eksempelvis udveksling af referater af møder.

Bestemmelsen vil gælde for alle interne dokumenter, det vil sige dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående, herunder myndigheder uden for den omfattede kreds. Det vil både kunne omfatte covers og andre dokumenter, der skal forelægges for regeringen eller anvendes på et møde mellem ministre, udkast til sådanne dokumenter og korrespondance mellem myndighederne i øvrigt. Eksempelvis vil e-mails og udkast til covers, der udveksles mellem embedsmænd i to departementer i forbindelse med forberedelsen af regeringsforelæggelsen, være omfattet. Bestemmelsen vil således ikke være begrænset til selve det dokument, der skal forelægges for regeringen eller bruges på mødet mellem ministre, men vil også omfatte øvrige interne dokumenter, der er udvekslet i forbindelse med forelæggelsen for regeringen eller mødet mellem ministre.

Bestemmelsen vil derimod ikke gælde for interne dokumenter, der i øvrigt udveksles i den sag, hvor der sker forelæggelse for regeringen eller afholdes et møde mellem ministre, hvis udvekslingen ikke kan siges at være sket i forbindelse med forelæggelsen eller mødet. Det må således kræves, at dokumenterne har et indhold, der relaterer sig til selve forelæggelsen for regeringen eller mødet mellem ministre.

Interne dokumenter, der er omfattet af bestemmelsen, vil – ligesom det er tilfældet med ministerbetjeningsreglen i dag – som udgangspunkt være undtaget fra aktindsigt, men oplysninger i dokumenterne om sagens faktiske grundlag, eksterne faglige vurderinger og i visse tilfælde interne faglige vurderinger vil i overensstemmelse med ekstraheringsreglerne være omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler. Myndighederne vil endvidere som hidtil have pligt til at overveje at give meroffentlighed i dokumenterne.

Herudover foreslås det i § 24, stk. 2, at undtagelsen af dokumenter efter § 24, stk. 1, fra aktindsigt ikke skal gælde i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, i sager om indgåelse af kontraktforhold eller i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver. Den foreslåede undtagelse i § 24, stk. 2, skal forstås på samme måde, som den tilsvarende bestemmelse i den gældende § 24, stk. 3. Den foreslåede § 24, stk. 1, vil således

ikke finde anvendelse i konkrete afgørelsessager, offentlige myndigheders indgåelse af bl.a. lejeaftaler og i kontrol- og tilsynssager.

Til nr. 3:

Efter den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 24, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Efter den gældende § 24, stk. 2, skal oplysninger i dokumenterne dog ekstraheres efter de almindelige regler herom i offentlighedslovens §§ 28 og 29. Herudover fremgår det af den gældende § 24, stk. 3, at dokumenterne ikke kan undtages fra aktindsigt, hvis de indgår i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, i sager om indgåelse af kontraktforhold, eller i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.

Det foreslås, at en ny bestemmelse indsættes, den foreslåede § 29 a. Med den nye regel foreslås en lempelse af § 24. Baggrunden for denne lempelse er, at den eksisterende bestemmelse i for vidt omfang undtager dokumenter fra aktindsigt. Hensynet til offentlighedens indsigt i forvaltningens virke tilsiger således den foreslåede lempelse af bestemmelsen.

Efter den foreslåede § 29 a, *stk. 1*, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om den interne og politiske beslutningsproces i dokumenter, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Den foreslåede, nye § 24, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, angår kun en delmængde af de dokumenter, der i dag som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt efter ministerbetjeningsreglen. Den anden af de to nye regler til erstatning af ministerbetjeningsreglen, den foreslåede § 29 a, vedrører de resterende ministerbetjeningsdokumenter.

Hvis et internt dokument er omfattet af den gældende ministerbetjeningsregel, er hele dokumentet – og ikke kun oplysninger om den interne og politiske beslutningsproces – som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt. I de undtagne dokumenter skal oplysninger om faktiske omstændigheder og eksterne faglige vurderinger samt – i sager om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort, handlingsplan eller lignende redegørelse (politiske initiativer) – som udgangspunkt også interne faglige vurderinger dog udleveres.

Den foreslåede § 29 a indebærer således en klar udvidelse af adgangen til aktindsigt i ministerbetjeningsdokumenter. I modsætning til det, der i dag følger af ministerbetjeningsreglen, vil dokumenterne efter forslaget som udgangspunkt skulle udleveres. Der indføres i stedet adgang til at undtage oplysninger om den interne og politiske beslutningsproces i dokumenterne.

Bestemmelsen indebærer, at der som udgangspunkt vil være aktindsigt i ministerbetjeningsdokumenter udvekslet i forbindelse med en lang række forskellige processer og sager. Det gælder eksempelvis dokumenter udvekslet mellem ministerier om forhandlinger med Danske Regioner eller KL, herunder f.eks. de årlige økonomiforhandlinger. Endvidere gælder det eksempelvis sager om udarbejdelse af lovforslag eller politiske initiativer i øvrigt, svar på spørgsmål fra Folketinget, beredskaber til brug for redegørelsesdebatter, presseberedskaber mv.

Det vil være en betingelse for adgangen til at undtage oplysninger om den interne og politiske beslutningsproces, at dokumentet er internt og ikke – ud over den udveksling, der sker som led i ministerbetjeningen – er sendt af eller afgivet til udenforstående. Hvis eksempelvis et internt notat er blevet sendt i høring hos en organisation, vil det ikke være muligt efterfølgende at undtage oplysninger om den interne og politiske beslutningsproces i notatet i medfør af bestemmelsen. Bestemmelsen vil dog også kunne anvendes, hvis afgivelsen til udenforstående er sket af retlige grunde, til forskningsbrug eller af andre lignende grunde. Dette er også betingelser for at bruge ministerbetjeningsreglen i dag.

Formuleringen ”oplysninger om den interne og politiske beslutningsproces” tager sigte på oplysninger, der vedrører sagens løsning, men derimod ikke oplysninger, som vedrører sagens grundlag. Formuleringen vil bl.a. omfatte oplysninger om myndigheders og ministres standpunkter, vurderinger, overvejelser, synspunkter, argumenter, forslag og indstillinger med hensyn til sagens løsning. Endvidere vil formuleringen omfatte oplysninger om politiske og strategiske overvejelser og rådgivning og det politiske manøvrerum samt oplysninger, der afspejler sådanne oplysninger. Herudover vil oplysninger om processuelle overvejelser, eksempelvis om behandlingen af sagen i Folketinget eller i regeringen, være omfattet.

Efter omstændighederne vil bestemmelsen kunne anvendes til at undtage oplysninger, som viser, at der er truffet beslutning om eksempelvis et politisk initiativ, hvis initiativet endnu ikke er meldt ud.

Efter omstændighederne vil bestemmelsen endvidere kunne anvendes til at undtage udkast til talepunkter til én minister udarbejdet af en anden ministers embedsværk. Det vil f.eks. kunne være relevant med hensyn til beredskabstalepunkter, som er udarbejdet af ressortministerier til brug for en anden minister.

Der vil også være tale om ”oplysninger om den interne og politiske beslutningsproces”, hvis udvekslingen af det interne dokument blotlægger, at et udkast til eksempelvis en tale, en besvarelse af en pressehenvendelse eller lignende efterfølgende er blevet ændret i forhold til valget af linje i sagen.

Det øvrige indhold af ministerbetjeningsdokumenterne vil derimod som udgangspunkt være omfattet af retten til aktindsigt. Det omfatter sagens grundlag. Retten til aktindsigt vil således – foruden oplysninger om en sags faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger, som i dag er ekstraheringspligtige – bl.a. omfatte oplysninger om det, som i dag kaldes interne faglige vurderinger. Det gælder dog kun interne faglige vurderinger i endelig form. Foreløbige interne faglige vurderinger vil således

kunne undtages fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen, da der er tale om en oplysning om den ”interne beslutningsproces”.

I dag skal interne faglige vurderinger i endelig form kun udleveres (som ekstraheringspligtige) fra sager om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort, handlingsplan eller lignende redegørelse (politiske initiativer). Det fremgår af offentlighedslovens § 29. En intern faglig vurdering er i § 29's forstand en vurdering, der er foretaget af f.eks. en person eller myndighed, der på grund af sin faglige viden og indsigt har særlige forudsætninger for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. Der kan f.eks. være tale om vurderinger af lægefaglig, økonomisk eller juridisk karakter. Derimod er en vurdering, der bygger på den almindelige administrative indsigt, der er til stede i forvaltningsmyndighederne, ikke en intern faglig vurdering. Det gælder f.eks. embedsmænds rådgivning om politiske og strategiske overvejelser, som er en del af embedsmænds almindelige kvalifikationer. Overvejelser og vurderinger af, hvilken løsning der anbefales på grundlag af en faglig vurdering, er heller ikke en intern faglig vurdering og skal derfor ikke udleveres efter offentlighedslovens § 29.

Med forslaget vil den gældende adgang til aktindsigt i endelige interne faglige vurderinger blive udvidet til også at dække andre sager, hvis vurderingerne findes i ministerbetjeningsdokumenter, men derimod ikke, hvis vurderingerne findes i f.eks. et internt notat i et departement, der ikke er sendt til andre myndigheder. Endvidere vil adgangen til aktindsigt ikke være begrænset til faglige vurderinger i den ovennævnte forstand, men vil som udgangspunkt også omfatte tilfælde, hvor myndigheden, der foretager vurderingen, eksempelvis ikke har særlige forudsætninger for at udtale sig om spørgsmålet. Det gælder dog ligeledes kun endelige vurderinger. At der som udgangspunkt vil være adgang til aktindsigt i sådanne faglige vurderinger skyldes, at kun oplysninger om ”den interne og politiske beslutningsproces” vil kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, og at en faglig vurdering som udgangspunkt ikke udgør en sådan oplysning. Der vil dog kun være adgang til aktindsigt, hvis vurderingen vedrører sagens grundlag. En vurdering, der vedrører sagens løsning, er som nævnt en oplysning om ”den interne og politiske beslutningsproces”.

Overvejelser om og vurderinger af, hvilken løsning der anbefales på baggrund af en faglig vurdering, og embedsfolks rådgivning om politiske og strategiske overvejelser vil ikke skulle udleveres, da der er tale om oplysninger om ”den interne og politiske beslutningsproces”.

Den gældende regel om ekstrahering af interne faglige vurderinger i sager om politiske initiativer anerkender i øvrigt, at det i et vist omfang kan være vanskeligt at undgå, at interne faglige vurderinger i f.eks. et internt dokument er integreret med politisk præget rådgivning. I det omfang dette er tilfældet, vil der ikke skulle foretages ekstrahering af de faglige vurderinger. Det samme gælder, hvis de interne faglige vurderinger *afspejler* de politisk-strategiske overvejelser, som den pågældende forvaltningsmyndighed har foretaget i løbet af sagens behandling. Det foreslås på den baggrund, at oplysninger af denne karakter heller ikke vil skulle udleveres efter den nye bestemmelse i § 29 a, idet de kan siges at afspejle den interne og politiske beslutningsproces.

En intern faglig vurdering vil være omfattet af adgangen til aktindsigt efter bestemmelsen, selv om oplysningerne findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning. I dag gælder pligten til i visse tilfælde at ekstrahere interne faglige vurderinger ikke, hvis vurderingen findes i et sådant ministerrådgivningsdokument. Det er som nævnt ovenfor fortsat en forudsætning, at vurderingen foreligger i endelig form.

Ud over indblik i interne faglige vurderinger i den skitserede form vil retten til aktindsigt efter forslaget til § 29 a som noget nyt som udgangspunkt omfatte bl.a. oplysninger om gældende ret, relevante rets- eller administrative afgørelser og øvrige baggrundsoplysninger.

Oplysninger om tidligere truffne beslutninger vil endvidere normalt være omfattet af retten til aktindsigt, medmindre der er tale om oplysninger om den interne og politiske beslutningsproces i § 29 a's forstand. Oplysninger om beslutninger, der er truffet af regeringsudvalg, vil ikke være omfattet af retten til aktindsigt, da disse udvalg ikke i retlig henseende er tillagt en særlig beslutningskompetence, men alene har en mere uformel koordinerende og konsultativ funktion.

Efter den foreslåede § 29 a, *stk. 2*, gælder *stk. 1* ikke i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, i sager om indgåelse af kontraktforhold og i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver. Undtagelsen i *stk. 2* svarer til den gældende undtagelse til ministerbetjeningsreglen i § 24, *stk. 3*. Den foreslåede § 29 a, *stk. 1*, vil således ikke finde anvendelse i konkrete afgørelsessager, offentlige myndigheders indgåelse af bl.a. lejeaftaler og i kontrol- og tilsynssager.

§ 2

Det foreslås i bestemmelsen i *stk. 1*, at loven træder i kraft den xx. xx 20xx. Det foreslåede ikrafttrædelsestidspunkt skal gøre det muligt for de offentlige myndigheder og private institutioner, som loven vil finde anvendelse for, at indrette sig på de nye regler.

Bestemmelsen i *stk. 2* fastsætter, at de foreslåede §§ 24 og 29 a om aktindsigt i ministerbetjeningsdokumenter, ikke gælder for dokumenter, der er udvekslet før lovens ikrafttræden. Dette skal ses i lyset af, at sådanne dokumenter vil være udvekslet på et tidspunkt, hvor de ikke ville være omfattet af retten til aktindsigt, og at bl.a. indholdet og udformningen af de pågældende dokumenter må antages at have været baseret på denne retstilstand. Bestemmelsen svarer til bestemmelsen i § 42, *stk. 9*, hvorefter adgangen til aktindsigt efter § 29 ikke gælder for dokumenter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden.

§ 3

Efter bestemmelsens *1. pkt.* gælder loven ikke for sager om færøske og grønlandske anliggender. Baggrunden for bestemmelsen er reglerne i lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre og lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands selvstyre, der indebærer, at spørgsmålet om gennemførelse af regler, hvorved det pålægges det færøske hjemmestyre og det grønlandske selvstyre at give offentligheden adgang til at gøre sig bekendt med sagsdokumenter m.v., hører under hjemmestyrets og selvstyrets afgørelse.

Efter bestemmelserne i *2. og 3. pkt.* kan loven ved kongelig anordning sættes i kraft, for så vidt angår sager om de færøske og grønlandske anliggender, der er eller har været under behandling af rigsmyndighederne, og det gælder såvel rigsmyndigheder på Færøerne og i Grønland som rigsmyndigheder i det øvrige Danmark, f.eks. Statsministeriet.