

Niels Fenger og Jørgen Grønnegård Christensen

Åbenhed og fortrolighed i den ministerielle beslutningsproces

En redegørelse for offentlighedslovgivningens beskyttelse af den politisk-administrative beslutningsproces i udvalgte europæiske lande

INDHOLDSFORTEGNELSE

| | |
|--|----|
| Forord..... | 7 |
| KAPITEL 1: Kommissorium og metodiske overvejelser | 8 |
| 1. Kommissorium..... | 8 |
| 2. Metode | 9 |
| 3. Redegørelsens opbygning | 12 |
| KAPITEL 2: Danmark..... | 14 |
| 1. Indledning..... | 14 |
| 2. Interne dokumenter..... | 14 |
| 2.1. Egentlige interne dokumenter..... | 14 |
| 2.2. Ministerbetjeningsdokumenter | 16 |
| 2.2.1. Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1..... | 16 |
| 2.2.2. Begrebet ministerbetjeningsdokumenter | 16 |
| 2.2.3. Hvilke typer videregivelser omfattes af ministerbetjeningsreglen? | 19 |
| 2.3. Undtagelser til ministerbetjeningsreglen..... | 20 |
| 2.3.1. Faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger | 20 |
| 2.3.2. Interne faglige vurderinger..... | 20 |
| 2.3.2.1. Begrebet faglig vurdering | 20 |
| 2.3.2.2. Endelig form..... | 21 |
| 2.3.2.3. Sagstyperne | 21 |
| 2.3.2.4. Det politiske initiativ skal være offentliggjort..... | 22 |
| 2.4. Ministerrådgivningsdokumenter | 22 |
| 3. Meraktindsigt | 23 |
| 4. Generalklausulen i § 33, nr. 5..... | 23 |
| 5. Udveksling af dokumenter med folketingsmedlemmer | 24 |
| 6. Samspillet mellem loven og ministeriernes organisation | 25 |
| 6.1. Dynamisk organisation..... | 25 |
| 6.2. Ministeriernes interne organisation | 26 |
| 6.3. Uviklingen over tid..... | 28 |
| 6.4. Tværgående koordination og samspil | 30 |
| 6.5. Samspillet med Folketinget og partierne | 31 |
| KAPITEL 3: Norge | 33 |
| 1. Indledning..... | 33 |
| 2. Interne dokumenter..... | 33 |
| 2.1. Offentleglova § 14 | 33 |
| 2.1.1. Begrebet interne dokumenter | 33 |

| | | |
|--------------------------|--|----|
| 2.1.2. | Baggrunden for undtagelsen om interne dokumenter | 34 |
| 2.1.3. | Meraktindsigt og ekstrahering | 34 |
| 2.1.4. | Hvornår mister et internt dokument sin interne karakter? | 35 |
| 3. | Dokumenter indhentet fra andre myndigheder | 36 |
| 3.1. | Offentleglova § 15 | 36 |
| 3.2. | Bestemmelsens anvendelsesområde | 36 |
| 3.3. | Krav om skade på beslutningsproces ved udlevering | 36 |
| 3.4. | Hensynene bag § 15..... | 37 |
| 3.5. | Sammenligning med dansk ret | 38 |
| 4. | Udveksling af oplysninger mellem forvaltningen og Stortinget..... | 39 |
| 5. | Samspillet mellem loven og ministeriernes organisation | 40 |
| 5.1. | Dynamisk organisation | 40 |
| 5.2. | Ministeriernes interne organisation | 40 |
| 5.3. | Tværgående koordination og samspil | 41 |
| 5.4. | Samspillet med Stortinget og partierne | 42 |
| 6. | Sammenfattende sammenligning | 42 |
| KAPITEL 4: Sverige | | 44 |
| 1. | Indledning..... | 44 |
| 2. | Dokumentbegrebet | 44 |
| 2.1. | Kun såkaldt ”almene” dokumenter omfattes..... | 44 |
| 2.2. | Opbevaret | 45 |
| 2.3. | Indkommet til myndigheden..... | 45 |
| 2.4. | Dokumenter, som myndigheden selv har forfattet | 46 |
| 2.4.1. | Begrebet ”oprettet” | 46 |
| 2.4.2. | Dokumenter, der videregives til tredjemand..... | 47 |
| 2.4.3. | Dokumenter, der ikke videregives til tredjemand..... | 47 |
| 2.5. | Hvornår anses et dokument for at være indkommet fra eller videregivet til en anden myndighed?..... | 49 |
| 2.5.1. | Udgangspunktet | 49 |
| 2.5.2. | Udveksling af dokumenter mellem departementer..... | 50 |
| 2.5.3. | Udveksling af dokumenter i øvrigt..... | 51 |
| 3. | Undtagelser til aktindsigt i almene dokumenter | 52 |
| 4. | Samspillet mellem den retlige regulering og de politisk-administrative institutioner | 52 |
| 4.1. | Den svenske regeringstradition..... | 52 |
| 4.2. | Det ministerielle hierarki: intet ministerstyre..... | 53 |
| 4.3. | Tværministeriel koordination..... | 56 |
| 4.4. | Samspillet med Rigsdagen og partierne..... | 56 |

| | |
|---|----|
| 5. Sammenfattende sammenligning med dansk ret | 56 |
| KAPITEL 5: Finland..... | 58 |
| 1. Indledning..... | 58 |
| 2. Begrebet ”myndighedsdokumenter” | 58 |
| 2.1. Dokumentbegrebet | 58 |
| 2.1.1. Oversigt | 58 |
| 2.1.2. Opbevares | 59 |
| 2.1.3. Oprettet..... | 59 |
| 2.2. Dokumenter der ikke anses for myndighedsdokumenter..... | 59 |
| 2.2.1. Oversigt | 59 |
| 2.2.2. Udkast og ”minnesanteckningar”..... | 60 |
| 2.2.3. Dokumenter til brug for interne drøftelser | 60 |
| 3. Fra hvilket tidspunkt anses et dokument for oprettet i lovens forstand?..... | 61 |
| 3.1. Myndighedens egne dokumenter | 61 |
| 3.2. Indkommet..... | 63 |
| 4. Myndighedsbegrebet..... | 64 |
| 5. Undtagelser til aktindsigt i myndighedsdokumenter | 65 |
| 6. Samspillet med de politiske og administrative institutioner | 65 |
| 6.1. Den finske kontekst..... | 65 |
| 6.2. Regeringssystemet..... | 66 |
| 6.3. Ministeriernes organisation | 66 |
| 6.4. Tværministeriel koordination..... | 67 |
| 7. Sammenfattende sammenligning med dansk ret | 67 |
| KAPITEL 6: Storbritannien | 68 |
| 1. Indledning..... | 68 |
| 2. Oplysninger hos ministerier m.v..... | 68 |
| 2.1. Oversigt..... | 68 |
| 2.2. Baggrunden for aktindsigtsbegrænsningen i section 35 | 69 |
| 2.3. Nærmere om section 35(1)(a) og regeringspolitik..... | 69 |
| 2.4. Nærmere om section 35(1)(b) og tværministeriel kommunikation | 71 |
| 2.5. Public interest-testen | 71 |
| 2.5.1. Generelt om testen | 71 |
| 2.5.2. Et frirum til politikudvikling | 72 |
| 3. Section 36 | 74 |
| 3.1. Oversigt..... | 74 |
| 3.2. Nærmere om section 36(2)(b) | 75 |
| 3.3. Nærmere om section 36(2)(c)..... | 76 |

| | | |
|---------------------------|---|-----|
| 4. | Udveksling af dokumenter med Underhuset og Overhuset..... | 77 |
| 5. | Samspillet mellem Freedom of Information Act og de politisk-administrative institutioner | 77 |
| 5.1. | Generelle forhold..... | 77 |
| 5.2. | Den ministerielle organisation | 78 |
| 5.3. | Tværministerielle samspil..... | 80 |
| 5.4. | Samspillet med parlamentet og regeringsparti | 81 |
| 6. | Sammenfattende sammenligning med dansk ret | 82 |
| KAPITEL 7: Frankrig | | 83 |
| 1. | Indledning..... | 83 |
| 2. | Ufærdige dokumenter | 84 |
| 3. | Dokumenter, der forbereder en administrativ afgørelse | 85 |
| 3.1. | Overordnet om bestemmelsen..... | 85 |
| 3.2. | De omfattede typer sager | 85 |
| 3.3. | Formålet med undtagelsen | 86 |
| 4. | Interne beslutningsprocesser i regeringen og andre myndigheder under den udøvende magt..... | 86 |
| 4.1. | Generelt om bestemmelsen..... | 86 |
| 4.2. | De omfattede organer..... | 87 |
| 4.3. | De omfattede typer dokumenter | 88 |
| 4.4. | Kravet om konkret skade | 89 |
| 5. | Samspillet med de politisk-administrative institutioner..... | 90 |
| 5.1. | Franske særtræk | 90 |
| 5.2. | Den ministerielle organisation | 90 |
| 5.3. | Den tværministerielle koordination..... | 92 |
| 5.4. | Kabinetternes rolle som politiske forbindelsesled | 92 |
| 6. | Sammenfattende sammenligning med dansk ret | 92 |
| KAPITEL 8: Tyskland..... | | 94 |
| 1. | Indledning..... | 94 |
| 2. | Organer, der er underlagt IFG | 95 |
| 3. | Grundsætningen om regeringens eksekutive egenkompetence | 96 |
| 3.1. | Princippet og dets betydning for offentlighedens ret til aktindsigt | 96 |
| 3.2. | Nærmere om rækkevidden af undtagelsen til aktindsigt..... | 98 |
| 4. | IFGs supplerende regler om begrænsninger i retten til aktindsigt ud fra hensynet til myndighedernes beslutningsproces | 99 |
| 4.1. | Indholdet af reglerne..... | 99 |
| 4.2. | Formålet med begrænsningerne i retten til aktindsigt efter § 3, stk. 3, litra b og § 4, stk. 1..... | 100 |

| | |
|---|-----|
| 4.3. Nærmere om skadesvurderingen | 101 |
| 5. Samspillet mellem retlig regulering og de politisk-administrative institutioner | 102 |
| 5.1. Grundlæggende ligheder og forskelle | 102 |
| 5.2. Det ministerielle hierarki | 103 |
| 5.3. Den tværministerielle koordination..... | 104 |
| 5.4. Samspillet med Forbundsdagen og partierne | 106 |
| 6. Sammenfattende sammenligning | 106 |
| Kapitel 9: Østrig..... | 108 |
| 1. Indledning..... | 108 |
| 2. De gældende regler..... | 108 |
| 3. Lovforslaget om informationsfrihed..... | 109 |
| 3.1. Formål | 109 |
| 3.2. Hvilken information er omfattet..... | 110 |
| 3.3. Beskyttelse af den politiske og administrative beslutningsproces | 110 |
| 3.4. Adgang til informationer af almen interesse | 111 |
| 3.5. Afvejningshensyn | 111 |
| 4. Reguleringens samspil med de politisk-administrative institutioner | 112 |
| 5. Sammenfattende sammenligning med dansk ret | 113 |
| KAPITEL 10: Tværgående sammenligning..... | 114 |
| 1. Indledning..... | 114 |
| 2. Gælder frirummet generelt eller alene efter en konkret vurdering?..... | 116 |
| 3. Er visse typer oplysninger undtaget fra frirummet?..... | 116 |
| 4. Er frirummet begrænset til den enkelte myndighed, eller omfatter det også dokumenter udvekslet mellem flere myndigheder? | 118 |
| 5. Frirummets tidsmæssige udstrækning | 120 |
| 6. Er frirummet udstrakt til udveksling af information med medlemmer af det nationale parlament? | 122 |
| 7. Opsummering..... | 123 |
| LITTERATURFORTEGNELSE..... | 125 |

Forord

Denne redegørelse for beskyttelsen af den politisk-administrative beslutningsproces i henhold til lovgivningen om offentlighedens adgang til aktindsigt i en række europæiske lande er udarbejdet efter anmodning fra Justitsministeriet. Kommissoriet for undersøgelsen fremgår af kapitel 1 i redegørelsen, og vi har ikke modtaget andre retningslinjer end dem, der ligger i kommissoriet.

Vi har i arbejdet, der blev indledt i eftersommeren 2016, udelukkende betjent os af skriftlige kilder. Opgaven har først og fremmest været at give en beskrivelse af retstilstanden i de enkelte lande og at sammenligne den med de relevante regler i den danske offentlighedslov, altså især offentlighedslovens §§ 23-24 og 27, nr. 2. Disse regler kan dog vanskeligt forstås uden inddragelse af den politiske-institutionelle sammenhæng, hvori de er blevet til, og hvori de bliver anvendt. Derfor behandler redegørelsen også samspillet mellem reglerne og landenes politisk-administrative institutioner.

For at kunne løse opgaven har vi haft kontakt med en række fagfæller i de øvrige lande. De har hjulpet os med at identificere og lokalisere relevant litteratur og anden relevant information. Det drejer sig om følgende: Tobias Bach (Oslo), Carl Dahlström (Göteborg), Françoise Dreyfus (Paris), Christopher Hood (Oxford), Oliver James (Exeter), Kristoffer Kolltveit (Oslo), Markku Suksi (Åbo), Luc Rouban (Paris), Göran Sundström (Stockholm), Rune Sørensen (Oslo), Sylvia Veit (Kassel) og Henrik Wenander (Lund). Vi er dem megen tak skyldige, men må understrege, at vi alene har ansvaret for redegørelsen.

Januar 2017

Niels Fenger

Jørgen Grønnegård Christensen

KAPITEL 1

Kommissorium

og metodiske overvejelser

1. Kommissorium

Denne undersøgelse er udarbejdet på grundlag af følgende kommissorium af 29. juni 2016:

”Kommissorium for undersøgelse af udvalgte europæiske landes regler om aktindsigt, herunder rækkevidden af beskyttelsen af interne politiske beslutningsprocesser

1. Forud for vedtagelsen af den nye offentlighedslov blev der den 3. oktober 2012 indgået en politisk aftale mellem den daværende regering (S, R og SF), V og K om en ny offentlighedslov. Aftalen blev suppleret med aftale af 30. april 2013 om, at anvendelsen af ”ministerbetjeningsreglen” (offentlighedslovens § 24) og ”folketingspolitikerreglen” (offentlighedslovens § 27, nr. 2) skal evalueres, når de har været i kraft i 3 år (dvs. den 1. januar 2017).

Evalueringen skal ske ved, at Folketingets Ombudsmand, når der er gået 3 år, vil blive anmodet om at redegøre for, om myndighedernes anvendelse af bestemmelserne er i overensstemmelse med loven. Justitsministeriet skal herefter udarbejde en samlet redegørelse om anvendelsen af bestemmelserne. Redegørelsen skal også mere generelt belyse de hidtidige erfaringer med anvendelsen af loven. Redegørelsen vil herefter kunne sættes til debat i Folketinget.

2. Forligsparterne bag offentlighedsloven har besluttet, at der som led i den forestående evaluering af offentlighedsloven iværksættes en uvildig undersøgelse af lovgivningen i Norge, Sverige, Finland, Storbritannien, Frankrig, Tyskland og Østrig med henblik på at afdække, i hvilket omfang de interne politiske beslutningsprocesser er beskyttet i de pågældende landes regler om aktindsigt.

Undersøgelsen af retstilstanden i de udvalgte europæiske lande skal afdække følgende spørgsmål:

- Hvilke(t) regelsæt regulerer offentlighedens adgang til aktindsigt i den offentlige forvaltnings dokumenter?

- Indeholder reglerne en begrænsning af adgangen til aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som vedrører de interne og politiske beslutningsprocesser, herunder dokumenter der er udarbejdet til brug for bi-stand og rådgivning til ministre?

- Der ønskes i givet fald en nærmere beskrivelse af de regler, der begrænser adgangen til aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som vedrører de interne og politiske beslutningsprocesser, og deres anvendelse.

Det ønskes i den forbindelse navnlig belyst, hvilke typer af oplysninger og dokumenter adgangen til aktindsigt kan begrænses i forhold til, herunder om begrænsningen omfatter dokumenter og oplysninger, som har været udvekslet med andre forvaltningsmyndigheder.

Undersøgelsen af reglerne i de udvalgte europæiske lande skal med henblik på bedst muligt at beskrive virkningen af reglerne også omfatte de enkelte landes myndighedsstruktur og regeringsprocesser.

Undersøgelsen skal munde ud i en komparativ analyse af retstilstanden på området i Danmark og de pågældende lande.

3. Undersøgelsen skal forestås af én eller flere uafhængige universitetseksperter og skal være afsluttet senest i februar 2017.

Resultatet af undersøgelsen vil blive forelagt forligsparterne.”

Kommissoriet begrænser ikke udtrykkeligt den ønskede undersøgelse til en beskrivelse af retten til aktindsigt i de statslige myndigheders beslutningsprocesser. Henset til, at kommissoriet alene nævner rådgivning af ministre, men ikke kommunalpolitikere, og til indholdet af den nævnte politiske aftale af 30. april 2013 om anvendelsen af den såkaldte ministerbetjeningsregel, har vi imidlertid forstået vores opgave således, at undersøgelsen skal fokusere på reglerne for aktindsigt i de statslige forvaltningsmyndigheders beslutningsprocesser og ikke tillige inddrage reglerne om aktindsigt i dokumenter ved lokale og regionale myndigheder. Hvor et land har forskellige føderale og delstatslige aktindsigtsregler, har vi i overensstemmelse hermed kun fundet anledning til at gennemgå de føderale regler.

Kommissoriet nævner alene spørgsmålet om, i hvilket omfang de interne politiske beslutningsprocesser er beskyttet i de pågældende landes aktindsigtsregler. Vi har derfor ikke foretaget en nærmere vurdering af andre hensyn, der eventuelt kan begrunde indskrænkninger i aktindsigten ved de statslige myndigheder, herunder private grunde så som personfølsomme oplysninger og forretningshemmeligheder, eller offentlige grunde så som statens sikkerhed og hensynet til at forebygge eller opklare kriminalitet.

Vores fokus har været på en beskrivelse af de forskellige offentlighedsloves materielle bestemmelser, hvorimod vi ikke vil redegøre nærmere for lovenes processuelle regler – så som sagsbehandlingsfrister – og bestemmelser om tilsyn.

Endelig har vi forstået kommissoriet således, at vi ikke er blevet anmodet om at beskrive aktindsigtsretten efter lov om miljøoplysninger og de tilsvarende love, som de øvrige undersøgte EU og EØS-lande har vedtaget med henblik på at gennemføre EU-direktivet om aktindsigt i miljøoplysninger. Vi finder i den anledning til grund til at fremhæve, at begrebet miljøoplysninger er tillagt et ganske vidt anvendelsesområde, og at vores gennemgang af praksis fra de enkelte lande har afdækket, at direktivet – og de nationale gennemførelsesregler hertil – ikke sjældent resulterer i en større grad af aktindsigt end den, der følger af landenes generelle offentlighedsregler.¹

2. Metode

Undersøgelsens formål er, som det fremgår af kommissoriet, en sammenlignende analyse af offentlighedsprincippet udmøntning i en række europæiske lande for så vidt angår adgangen til dokumenter og oplysninger, som indgår i den administrative og politiske beslutningsproces. Hovedopgaven er at sammenligne den danske regulering med den regulering, som man finder i disse lande.

Udvalget af de lande, som skal indgå i undersøgelsen, er fastlagt på forhånd. Der er tale om lande, hvis politiske og administrative systemer er forankret i demokratisk-retsstatslige traditioner, som deler væsentlige fællestræk. Samtidig afviger de forfatningsmæssige og institutionelle grundtræk, som kendetegner hvert af disse lande, i nogen grad fra hinanden. Det har konsekvenser for såvel regeringsarbejdets tilrettelæggelse, for den centrale forvaltnings opbygning og virksomhed og for samspillet mellem regering og parlament. Som forudsat i kommissoriet er det nærliggende at antage, at disse institutionelle forskelle har konsekvenser, når det gælder den præcise regulering af offentlighedens adgang til dokumenter og oplysninger vedrørende de politiske og administrative beslutningsprocesser på centralt ni-

¹ I FOB 2014-27 fandt ombudsmanden, at oplysninger om ressortomlægningen af Kystdirektoratet havde karakter af miljøoplysninger med den virkning, at offentlighedslovens ministerbetjeningsregel ikke kunne finde anvendelse. Også i den engelske Information Commissioner's afgørelse af 3. december 2013 i sag FER0486845 blev overvejelser om ressortomlægninger anset for dækket af begrebet miljøoplysninger.

veau. I hvert fald risikerer en analyse af reglerne, der ikke tager hensyn til den administrative virkelighed, de fungerer i, at give et skævt billede af den reelle åbenhed og beskyttelse af den politiske og interne beslutningsproces i de enkelte lande.

Kommissoriet lægger i den sammenhæng op til en treleddet analyse.

- For det første er opgaven at gennemgå reguleringen med henblik på at belyse, i hvilket omfang og i givet fald på hvilken måde offentlighedslovgivningen i de enkelte lande begrænser offentlighedens adgang til dokumenter og oplysninger, der indgår i den administrative og politiske beslutningsproces på centralt niveau.
- For det andet er opgaven at belyse, hvordan denne regulering af offentlighedens adgang til administrativ og politisk information om de centrale beslutningsprocesser spiller sammen med den institutionelle opbygning af regering og centraladministration samt med tilrettelæggelsen af samspillet mellem regering og parlament.
- Endelig, for det tredje, lægger kommissoriet op til, at undersøgelsen ”bedst muligt ... beskrive[r] virkningen af reglerne... .”

Grundlaget for disse analyser varierer for de enkelte delelementer i undersøgelsen. For så vidt angår kommissoriets første del om den retlige analyse af landenes respektive lovgivninger har vi ikke begrænset os til en gennemgang af de relevante lovtekster, men tillige søgt at belyse retstilstanden gennem almindeligt supplerende retskildemateriale så som lovbemærkninger, retspraksis og sager ved de nationale ombudsmænd og andre tilsynsmyndigheder. Vi har også søgt at gennemgå relevant retslitteratur, dog ofte kun i form af standardværker, hvorimod vi ikke systematisk har ledt efter specialartikler m.v. i de nationale juridiske tidskrifter. Hvor de kompetente myndigheder – f.eks. ressortministerier eller tilsynsmyndigheder – har udstedt en vejledning om loven, har vi lagt betydeligt vægt på beskrivelsen af retstilstanden i denne. Med henblik på at få anskueliggjort den reelle udstrækning og virkning af lovenes ofte skønsmæssige bestemmelser har vi i et vist omfang valgt at garnere beskrivelsen af retsreglerne med kortere referater af konkrete sager, det være sig domme eller sager fra andre nationale tilsynsmyndigheder.

Vi har i et vist omfang trukket på velvillig bistand fra fagfæller i de enkelte lande. De har først og fremmest været behjælpelige med at identificere relevant litteratur og andre publikationer, som indgår i grundlaget for beskrivelsen i de enkelte lande. Vi er disse fagfæller megen tak skyldige, men vi skal understrege, at ansvaret for redegørelsen udelukkende er vores.

For så vidt angår den altovervejende del af de undersøgte lande, er det vores klare fornemmelse, at vi på denne måde har kunnet danne os et forholdsvist sikkert overblik over retstilstanden. Vi bemærker dog samtidig, at undersøgelser af fremmed ret i sagens natur må være forbundet med væsentligt større usikkerhedsmomenter end en forskers beskrivelse af retstilstanden i det land, han kender bedst, og at det varierer fra land til land, hvor dybt den retlige analyse har kunnet gå, når det gælder den mere præcise anvendelse af de offentlighedsregler, der måtte være fastsat i den nationale lovgivning. For så vidt angår Østrig er beskrivelsen af de retlige rammer for retten til aktindsigt på visse punkter behæftet med en vis usikkerhed, da der ikke foreligger nogen omfattende litteratur, som vi har haft adgang til, og da spørgsmålet grundlæggende har fået beskeden opmærksomhed indtil nu.

På tilsvarende vis er grundlaget for en sammenlignende politologisk analyse af landenes myndighedsstruktur og regeringsprocesser varierende. Hvor dybt denne analyse kan gå, afhænger helt af den videnskabelige litteratur, som foreligger for hvert enkelt land. Samtidig er det iøjnefaldende, at den empiriske litteratur i meget ringe omfang, for flere lande slet ikke,

har interesseret for offentlighedsprincippet og for samspillet mellem reguleringen af adgangen til dokumenter og oplysninger om de administrative og politiske beslutningsprocesser på centralt niveau. Vi har dog i vores arbejde mulighed for selv at indsamle information om institutionelle og organisatoriske forhold i de enkelte lande. Givet de tidsmæssige og ressourcemæssige begrænsninger, som gælder for undersøgelsen, har vores selvstændige indsamling af oplysninger imidlertid været begrænset til den gennemgående rent formelle information, som er tilgængelig på de sites, som de enkelte nationale systemer alle har. Det er vores vurdering, at disse officielle kilder alle giver adgang til righoldig og relevant information om problemstillingen. Alligevel sætter dette forhold klare grænser for, hvor sikre konklusioner undersøgelsen kan drage med hensyn til beskrivelsen af reglernes virkning. Kommissoriet er formuleret på en måde, der anerkender denne begrænsning.

Det hører med til det samlede billede, at det varierer fra land til land, hvilken betydning de politisk-institutionelle forskelle har. Er der f.eks. i praksis ikke et aktivt styrelsesniveau i centraladministrationen, er det uden betydning, hvordan lovgivningen i denne relation er udformet. Er det omvendt sådan, at den relevante lovgivning om offentlighedens adgang til information er formuleret i helt generelle regler uden at sondre mellem videregivelse internt i en myndighed og mellem forskellige myndigheder, er det uden betydning for omfanget af den reelle offentlighed i det pågældende land, om eventuelle styrelser bidrager til den politiske betjening og rådgivning. På tilsvarende måde har omfanget af tværministerielt samarbejde og koordination ikke afgørende praktisk betydning for omfanget af tilgængelig information i de lande, hvor offentlighedslovgivningen ikke lader spørgsmålet om aktindsigt eller ej afhænge af, om et dokument er forblevet i et departement (ministerium) eller udvekslet med et eller flere andre departementer (ministerier).

Ifølge kommissoriets tredje punkt skal redegørelsen endelig bedst muligt beskrive virkningen af reglerne. Hvis dette ønske om at beskrive virkningerne alene består i at få fremhævet, hvilken grad af dokumentoffentlighed der følger af de samlede virkninger af samspillet mellem på den ene side selve regelgrundlaget og på den anden side landenes forvaltningsorganisation, er svaret på undersøgelsens tredje punkt for så vidt allerede indeholdt i vores forståelse af undersøgelsens andet punkt. Det tredje punkt kan også forstås som et ønske om en beskrivelse af, hvorledes aktindsigt eller mangel på samme påvirker embedsværkets og politikernes faktiske adfærd i de enkelte lande. Vi har imidlertid været nødsaget til at afstå fra en selvstændig og mere dybtgående behandling af spørgsmålet om reglernes virkning. Det hænger sammen med, at dette er en datamæssigt og metodisk krævende opgave, som vi ikke har haft ressourcer til at gennemføre. Dertil kommer, at der kun i to af landene – Storbritannien² og Tyskland³ – er gennemført systematiske evalueringer og analyser, som i det mindste i et vist omfang tillader at behandle denne problemstilling. For ingen af de øvrige lande foreligger der sådanne analyser, som kunne danne grundlag for en sammenlignende diskussion af reglernes virkning på et sekundært grundlag.

² Robert Hazell, Ben Worthy og Mark Gover, The impact of the Freedom of Information Act on Central Government in the UK. Does FOI Work? Se også Robert Hazell og Mark Glover, The Impact of Freedom of Information on Whitehall, Public Administration 89, 4, 2011, s. 1664 ff. Se endelig Independent Commission on Freedom of Information. Report. March 2016. (<https://www.gov.uk/government/publications/independent-commission-on-freedom-of-information-report>).

³ Jan Ziekow, Alfred G. Debus og Elisabeth Musch, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages.

Som fremhævet ovenfor tilhører de udvalgte lande alle den samme vestlige demokratiske-retsstatslige tradition. Der er dog en væsentlig forskel mellem landene, som det er væsentligt at holde sig for øje. Undersøgelsen gælder som nævnt udelukkende reguleringen af offentlighedens adgang til dokumenter og oplysninger vedrørende den administrative og politiske beslutningsproces på centralt niveau. Det er i den sammenhæng ikke uden betydning, at den politiske og administrative centralisering varierer meget stærkt mellem de lande, som undersøgelsen skal sammenligne med danske forhold. Således er det politisk-administrative system i Frankrig og Storbritannien præget af en relativt stærk centralisering. Omvendt er decentraliseringsgraden relativt høj i Danmark, Finland, Norge, Sverige, Tyskland og Østrig. De to sidstnævnte lande har yderligere føderale forfatninger, mens de nordiske lande alle er præget af en stærk kommunalisering. Konsekvenserne af disse forskelle mellem landene inddrages så vidt muligt i vurderingen af reglernes virkning i de situationer, hvor vi har skønnet, at forskellen har relevans. Fokus forbliver dog, jf. ovenfor, på det nationale niveau.

3. Redegørelsens opbygning

Kernen i vores undersøgelse er en retlig analyse af reguleringen af offentlighedens adgang til dokumenter, der indeholder oplysninger om den administrative og politiske beslutningsproces på centralt niveau. Redegørelsen er derfor bygget således op, at hver landegennemgang indledes med en beskrivelse af de gældende retsregler i det pågældende land suppleret med relevant praksis. Denne retlige analyse bliver derpå fulgt op af en politologisk analyse af landenes institutionelle opbygning med henblik på at belyse reguleringens samspil med myndighedsstruktur og regeringsprocesser, således som det er formuleret i kommissoriet. De enkelte kapitler afsluttes med en kortfattet sammenligning med den danske retstilstand og den danske administrativ-politiske institutionelle opbygning.

Analysen indledes i kapitel 2 med en beskrivelse af de relevante regler i den danske offentlighedslov og en gennemgang af de grundlæggende træk i den danske administrativ-politiske opbygning samt af grundlæggende træk ved samspillet mellem regeringen og Folketinget. Denne grundlæggende beskrivelse af danske forhold udgør sammenligningsgrundlaget for de øvrige landes offentlighedslovgivninger og politisk-administrative strukturer.

Derpå følger i kapitlerne 3, 4 og 5 en gennemgang af retstilstanden og forvaltningsopbygningen i de tre øvrige nordiske lande omfattet af undersøgelsen, nemlig Norge, Sverige og Finland. Kapitel 6 omhandler Storbritannien og kapitel 7 Frankrig. I kapitel 8 og 9 præsenteres de tyske og østrigske regler og deres samspil med disse landes politiske og administrative strukturer.

Redegørelsens afsluttende kapitel 10 indeholder de sammenfattende resultater af den "komparativ[e] analyse af retstilstanden på området i Danmark og de pågældende lande." Kapitlet indeholder herudover tillige, i det omfang der er forsvarligt grundlag herfor, den "bedst mulige" beskrivelse af reglernes virkning.

Vi har fordelt opgaverne mellem os således, at Niels Fenger har forfattet undersøgelsens beskrivelse af offentlighedslovgivningerne med undtagelse af reglerne i Tyskland og Østrig og dermed skrevet følgende afsnit: Kapitel 2, pkt. 2-5, kapitel 3, pkt. 1-4, kapitel 4, pkt. 2-3, kapitel 5, pkt. 1-5 og 7, kapitel 6, pkt. 1-4 og 6, og kapitel 7, pkt. 1-4 og 6.

Jørgen Grønnegård Christensen har forfattet afsnittene om de enkelte landes politiske og administrative struktur samt kapitlerne om Tyskland og Østrig. Han har dermed stået for følgende afsnit: Kapitel 2, pkt. 6, kapitel 3, pkt. 5, kapitel 4, pkt. 4, kapitel 5, pkt. 6, kapitel 6, pkt. 5, kapitel 7, pkt. 5, kapitel 8 og kapitel 9. De øvrige afsnit er skrevet i fællesskab, og også i

Øvrigt er rapporten tilblevet gennem indgående diskussioner af undersøgelsens enkelte afsnit.

KAPITEL 2

Danmark

1. Indledning

Dette kapitel gennemgår de gældende danske regler om offentlighedens adgang til forvaltningens egne dokumenter. Først beskrives de dele af offentlighedslovens regler om undtagelse fra aktindsigt, der er begrundet i hensynet til den offentlige beslutningsproces, jf. pkt. 2-5. Dernæst beskrives under pkt. 6 samspillet mellem lovens regler og centraladministrationens organisation og virkemåde. Formålet med kapitlet er at danne et fundament for en sammenligning med de øvrige undersøgte landes regler om aktindsigt i forvaltningens interne dokumenter og i dokumenter, der er blevet udvekslet mellem statslige myndigheder som led i enten ministerbetjening eller drøftelser med politiske partier om lovgivning m.v.

2. Interne dokumenter

2.1. Egentlige interne dokumenter

Efter offentlighedslovens § 23 omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter. Det fastsættes i den forbindelse, at ethvert dokument, der udarbejdes af en myndighed, og som ikke afgives til udenforstående, har karakter af et internt dokument.

Et internt dokument mister ikke sin interne karakter, hvis den myndighed, der har udarbejdet dokumentet, anvender det i en anden intern sammenhæng, f.eks. i forbindelse med afgørelsen af en anden sag. Til gengæld kan dokumentet miste sin interne karakter ved at blive afgivet til andre. Afgørende er i den forbindelse, om modtageren er ”udenforstående”.

På den ene side vil et dokument, der udveksles mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, fortsat blive betragtet som et internt dokument. På den anden side mister et hidtil internt dokument som hovedregel sin interne karakter, hvis det videregives til anden myndighed eller til en privat fysisk eller juridisk person, jf. § 23, stk. 2. Dokumentet anses dog fortsat som internt, hvis afgivelsen sker af retlige grunde – til f.eks. tilsynsmyndigheder – til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde.¹

Begrebet interne dokumenter afgrænses således efter hovedreglen i offentlighedslovens § 23 ved hjælp af begrebet ”en selvstændig forvaltningsmyndighed”. Det afgørende er i den forbindelse organets formelle status og organisatoriske opbygning. Til gengæld har det ingen betydning, hvilke opgaver organet har, ligesom det er uden betydning, om myndigheden har et nært samarbejde med andre organer vedrørende de problemstillinger, der behandles i det pågældende dokument. Således er videregivelse af oplysninger mellem EU- retskontoret i Justitsministeriets lovfdeling og EU- kontoret i Udenrigsministeriets Center for Juridisk Tjeneste en ekstern videregivelse, selv om de to organer undertiden kan have et nært samarbejde, herunder i den sag, som oplysningerne videregives i. Omvendt er videregivelse mellem Justitsministeriets EU-retskontor og samme ministeriums HR-kontor en intern

¹ For en nærmere beskrivelse af disse undtagelser henvises til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, s. 416 ff, og – for den tilsvarende undtagelse i forvaltningslovens § 12 – Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, s. 399 ff.

videregivelse, uanset at de to organer varetager forskellige funktioner.² Departementer og styrelser vil typisk – med enkelte undtagelser – blive anset for forskellige myndigheder.

Bestemmelsen i § 23 om interne dokumenter hviler ifølge dens forarbejder på en betragtning om, at forvaltningsmyndighederne skal have mulighed for frit og uforstyrret at overveje og drøfte de beslutninger, som skal træffes. Det er således blevet anført, at der med undtagelsen gives embedsværket og dets politiske ledelse adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde uden at arbejde under presset af en offentliggørelse af mere foreløbige overvejelser. Det er også blevet anført, at aktindsigt i foreløbige overvejelser vil kunne skade kvaliteten af embedsværkets arbejde, idet offentlighed kan føre til, at dokumenterne ikke udfærdiges eller dog affattes på en anden måde. Betragtningen er, at embedsværket næppe i samme omfang vil overveje og nedfælde alternative synspunkter og løsningsmodeller mv., hvis sådanne overvejelser – der kan have en mere foreløbig og skitseagtig karakter – som udgangspunkt skulle være offentligt tilgængelige.³ Det er i forlængelse heraf bl.a. anført, at aktindsigt i et udkast, der givet udtryk for en holdning, der afviger fra det, som ender med at være myndighedens endelige holdning, kan så tvivl om, hvorvidt myndigheden reelt står inde for den endelige holdning, og give anledning til mistanke om, at usaglige, evt. politiske hensyn må være den reelle årsag til, at myndigheden skiftede holdning undervejs i processen.⁴

Herudover anføres det i offentlighedslovens forarbejder, at offentlighed om en embedsmands indstilling til sin minister vil indebære, at medierne eller den politiske opposition kan bringe embedsmanden i et modsætningsforhold til ministeren og bruge embedsmandens rådgivning af ministeren som del af den politiske kamp ved at underbygge en kritik af ministeren. Embedsmænd ønsker normalt ikke at havne i et offentligt modsætningsforhold til deres minister. Fuld offentlighed omkring interne dokumenter, der indgår i politisk prægede sager, vil derfor – ifølge forarbejderne til offentlighedsloven – kunne føre til, at embedsmænd pålægger sig selv uhensigtsmæssige begrænsninger i forhold til indholdet af og formen for ministerrådgivningen. Det kan eksempelvis frygtes, at de undlader at rådgive skriftligt om svagheder ved en løsning, som ministeren er tilhænger af, eller om eventuelle alternative løsninger, ud fra en betragtning om, at offentligt kendskab til indholdet af rådgivningen kunne bruges mod ministeren af f.eks. politiske modstandere.⁵

Tilsvarende er anført i forhold til ministerens egne ideer. Også en minister har behov for et frirum, hvor han kan spille bold med embedsværket med henblik på at afprøve ideer til nye politiske initiativer. En sådan dialog vil ifølge forarbejderne til offentlighedsloven blive svækket, hvis enhver udtalelse må formuleres med henblik på at være egnet til offentliggørelse, og det antages på den baggrund, at offentlighed omkring interne dokumenter vil kunne indebære en væsentlig forringelse af den politiske leders arbejdsvilkår.⁶

² Se nærmere om afgrænsningen af begrebet interne dokumenter Mohammad Ahsan, a.st., s. 391 ff, og Niels Fenger, a.st., s. 393 ff.

³ Betænkning 325/1963, s. 51 og 66 f, betænkning 857/1978, s. 219, og betænkning 1510/2009, s. 508 ff, 563 og 565.

⁴ Betænkning 1510/2009, s. 564.

⁵ Betænkning 857/1978, s. 213 f, og betænkning 1510/2009, s. 510 og 564.

⁶ Betænkning 1510/2009, s. 566.

2.2. Ministerbetjeningsdokumenter

2.2.1. Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1

Som allerede nævnt er hovedreglen efter offentlighedslovens § 23, at et dokument mister sin interne karakter, såfremt det videregives til andre myndigheder eller til personer uden for myndigheden. Denne hovedregel modificeres af den såkaldte ministerbetjeningsregel i offentlighedslovens § 24, stk. 1, jf. § 23, stk. 1, nr. 2. Hvor reglen om ”ægte” interne dokumenter i § 23 grundlæggende er en videreførelse af den tidligere retstilstand efter offentlighedsloven af 1985, udgør ministerbetjeningsreglen en nydannelse fra offentlighedsloven af 2013.

Bestemmelserne i Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1, fastsætter, at interne dokumenter, 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, ikke som følge af udvekslingen mister deres interne karakter. Dermed omfatter retten til aktindsigt ikke hidtil interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder, når udvekslingen sker som led i ministerbetjening. Det samme gælder for brevveksling mellem forskellige ministerier i forbindelse med ministerbetjening.

Hermed introducerer bestemmelserne i § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1 – for visse typer dokumentudvekslinger – en funktionel afgrænsning af, hvornår et internt dokument mister sin interne karakter som følge af, at det afgives til en anden myndighed, således at vægten lægges på årsagen til informationsudvekslingen og den forventede brug af dokumentet og ikke på, om dokumentet forbliver inden for en bestemt myndighed.

Ministerbetjeningsreglen hviler ifølge forarbejderne til offentlighedsloven på en opfattelse af, at den tidligere gældende afgrænsning af, hvornår et internt dokument mistede sin interne karakter, gjorde det unødigt vanskeligt for en minister at sparre med og få fortrolig rådgivning fra embedsværket i andre ministerier og i selvstændige styrelser og direktorater. Det blev i den forbindelse anført, at politiske initiativer hyppigt involverer flere ministerier, og at styrelser og direktorater i stigende omfang beskæftiger sig med ministerbetjeningsopgaver.⁷ Formålet med ministerbetjeningsreglen var på den baggrund at udvide den zone for fortrolig rådgivning om en sags navnlig politiske aspekter, som allerede fulgte af reglen om ”egentlige” interne dokumenter i den tidligere offentlighedslovs § 7 (den nugældende § 23, stk. 1, nr. 1), til tillige at gælde for rådgivning fra et andet ministerium eller fra en selvstændig styrelse.⁸

2.2.2. Begrebet ministerbetjeningsdokumenter

Et dokument eller en oplysning, der udveksles mellem to ministerier eller mellem et departement og en selvstændig styrelse, vil alene blive anset for at ske som led i ministerbetjening – og dermed som udgangspunkt være undtaget fra aktindsigt – såfremt 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.

⁷ Betænkning 1510/2009, s. 592 ff. Se om ændringen i ministeriernes arbejdsform og samarbejde også pkt. 6.4 nedenfor.

⁸ Lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, og se tilsvarende betænkning 1510/2009, s. 593 f, 596 og 598 f, samt opsummeringen hos Ahsan, a.st., s. 426 f. Reglen mødte både under lovgivningsprocessen og efterfølgende betydelig kritik for at mørklægge væsentlige politiske sager.

Denne betingelse er selvsagt opfyldt, såfremt udvekslingen af dokumentet sker som følge af, at ministeren har bedt embedsværket om at undersøge eller overveje et spørgsmål, altså hvor der foreligger en konkret ”bestilling” fra ministeren. Bestemmelsen går imidlertid videre og omfatter tillige den situation, at ministeren ikke har anmodet embedsværket om at udføre en nærmere angiven opgave, men hvor ministeren i den konkrete sammenhæng erfaringsmæssigt får brug for embedsværkets bistand, eller hvor det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter må forventes, at ministeren får brug herfor.

FOB 2014-14

SKAT havde givet en journalist på aktindsigt i et notat, som SKAT havde sendt til Skatteministeriets departement til orientering for ministeren. Notatet indeholdt bl.a. en beskrivelse af SKATs praksis vedrørende foreløbige fastsættelser af moms mv. i tilfælde, hvor indberetning til SKAT ikke er foretaget til tiden. SKAT selv tog initiativ til at orientere ministeren om sagen, og notatet var således ikke ’bestilt’ af ministeren. Henset til, at sagen drejede sig om en mangeårig praksis, som SKAT selv anså for problematisk, og som pressen allerede havde udvist interesse for, kunne ombudsmanden ikke tilsidesætte skattemyndighedernes vurdering af, at der på tidspunktet for udvekslingen af dokumentet var konkret grund til at antage, at skatteministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Redegørelsen var derfor omfattet af § 24, stk. 1, nr. 1.

FOB 2015-48

En journalist klagede over et delvist afslag på aktindsigt i en korrespondance mellem Forsvarsministeriet og Værnsfælles Forsvarskommando om to artikler i et dagblad, som bl.a. byggede på et interview med forsvarschefen. Resultatet af korrespondancen var en pressemeddelelse på Værnsfælles Forsvarskommandos hjemmeside. Forsvarsministeriet havde begrundet det delvise afslag med, at der var tale om dokumenter og oplysninger udvekslet som led i ministerbetjening. Ombudsmanden var enig heri og udtalte i den forbindelse, at § 24 fandt anvendelse, selv om det var en styrelseschef, der agerede på vegne af ministeren, idet det afgørende for vurderingen var, at ministeren i situationen måtte antages at få brug for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det er ikke en forudsætning, at dokumentet oprindeligt blev udarbejdet netop med henblik på ministerbetjening; ministerbetjeningsreglen finder også anvendelse i forhold til interne dokumenter, som oprindeligt blev lavet til et andet formål, og som sidenhen og i anden sammenhæng udveksles i forbindelse med ministerbetjening.

Offentlighedslovens retstekniske udgangspunkt er, at ministerbetjeningsreglen omfatter ethvert dokument og enhver oplysning, som ministeren kan have brug for i sin embedsførelse.

FOB 2015-50

En journalist klagede over, at Skatteministeriet havde afslået aktindsigt i en række dokumenter, der var udvekslet som led i lovforberedende arbejde. Dokumenterne var undtaget efter ministerbetjeningsreglen i § 24. Journalisten mente, at ministeriet strakte § 24 til det yderste, da formålet med bestemmelsen efter journalistens opfattelse var, at kun luftige ideer skulle kunne udveksles i et ”frirum”. Det kunne efter journalistens opfattelse ikke passe, at konkrete skattemæssige eller juridiske vurderinger kunne hemmeligholdes. Det var ombudsmanden ikke enig i. Efter ombudsmandens opfattelse ville der i den politiske ministerbetjening ofte indgå konkrete, fagkyndige vurderinger fra embedsværkets side. Journalisten havde også anført, at der i det mindste måtte være aktindsigt i det, som ministeriet undervejs i sagsforløbet ”beslutter sig for at skære bort”. Ombudsmanden afviste imidlertid, at det efter ministerbetjeningsreglen var en betingelse, at dokumentet rent faktisk blev anvendt af den modtagende myndighed. En manglende anvendelse indebar således ikke, at dokumentet af den grund faldt uden for bestemmelsen, da det afgørende var, om dokumentet var blevet udvekslet i forbindelse med ministerbetjening.

Dog gælder ministerbetjeningsreglen ikke i forhold til dokumenter og oplysninger, der udveksles i forbindelse med sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Den finder heller ikke anvendelse på sager om indgåelse af kontraktforhold. Endelig omfatter den ikke dokumentudveksling i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver, jf. i det hele § 24, stk. 3, nr. 1-3.

I de ovennævnte sagstyper vil udveksling af dokumenter mellem forskellige myndigheder således uanset ministerbetjeningsreglen normalt indebære, at et hidtil internt dokument bliver eksternt som følge af udvekslingen. Det gælder, selv om en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag. Dokumenter og oplysninger, der udveksles i tilfælde, hvor et ministeriums departement modtager bistand fra et andet ministerium eller fra en styrelse i forbindelse med, at ministeriet skal træffe afgørelse i en konkret afgørelsessag m.v., kan således ikke – med henvisning til, at der er tale om ministerbetjening – undtages fra aktindsigt efter § 24, stk. 1.

Opgaver, der omfattes af ministerbetjeningsreglen, er bl.a. embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af politiske forhandlinger, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et møde med andre ministre, embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af folketingssspørgsmål samt embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger.

FOB 2015-26

Sagen angik bl.a. e-mails udvekslet mellem Beskæftigelsesministeriet og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering samt e-mails udvekslet mellem Beskæftigelsesministeriet og Justitsministeriet og mellem Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold. Udvekslingen af de pågældende e-mails fandt sted til brug for beskæftigelsesministerens besvarelse af en række folketingssspørgsmål om personer, der var udrejst til Syrien, samtidig med, at de havde modtaget sociale ydelser i Danmark, og i forbindelse med løbende orientering af ministeren om forhold i tilknytning til denne problemstilling. Da dokumenterne var udvekslet som led i embedsværkets politiske betjening af beskæftigelsesministeren og i forbindelse med Beskæftigelsesministeriets bidrag til den politiske betjening af andre ministre, var de omfattet af ministerbetjeningsreglen.

Herudover indebærer formuleringen af § 24, stk. 3, at dokumentudveksling vedrørende bl.a. visse typer beslutninger om forvaltningens opbygning og organisation som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt efter ministerbetjeningsreglen, idet de ikke har karakter af konkrete afgørelsessager i lovens forstand.⁹

⁹ For et eksempel på, at ministerbetjeningsreglen kan finde anvendelse på en forvaltningsmæssig opgave, se FOB 2016-20 om aktindsigt i en sag, hvor Københavns Universitet havde fået afslag fra Uddannelses- og Forskningsministeriet om at få overdraget universitetets bygninger til selveje. Da afslaget ikke havde karakter af en afgørelse i den forstand, som dette udtryk er brugt i § 24, stk. 3, kunne ministeriet tilbageholde dokumenter, der var blevet udvekslet i en tværministeriel arbejdsgruppe bestående af embedsmænd fra forskellige ministerier, og som var blevet forelagt for Regeringens Økonomiudvalg som grundlag for regeringens beslutning om, hvorvidt KUs anmodning om bygningsselveje skulle imødekommes. Se også FOB 2016-26 om implementeringsplaner, som forskellige ministerier var blevet bedt om at sende til Finansministeriet i forbindelse med regeringens plan om udflytning af statslige arbejdspladser.

2.2.3. Hvilke typer videregivelser omfattes af ministerbetjeningsreglen?

Ministerbetjeningsreglen omfatter for det første dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder så som direktorater og styrelser, jf. § 24, stk. 1, nr. 1. Bestemmelsen finder derimod ikke anvendelse på udvekslinger af dokumenter m.v. med myndigheder, som står uden for det almindelige administrative myndighedshierarki så som uafhængige råd og nævn.

FOB 2015-42

Det daværende Ministerium for Sundhed og Forebyggelse havde givet delvist afslag på aktindsigt i korrespondance mellem Sundhedsstyrelsen og ministeriet om regeringens forslag om at indføre sundhedstjek til kortuddannede mænd. Ombudsmanden var enig med ministeriet i, at dokumenterne – på nær et enkelt telefonnotat – måtte anses for ministerbetjeningsdokumenter.

Ministerbetjeningsreglen vil herudover kunne begrunde en undtagelse af dokumenter og oplysninger, der i forbindelse med ministerbetjening udveksles mellem flere 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, jf. § 24, stk. 1, nr. 2.

FOB 2015-9

Uddannelses- og Forskningsministeriet havde givet delvist afslag på aktindsigt i dokumenter udvekslet i en arbejdsgruppe bestående af embedsmænd fra Finansministeriet og fra Uddannelses- og Forskningsministeriet, herunder Styrelsen for Videregående Uddannelser. Arbejdsgruppen blev nedsat af Regeringens Økonomiudvalg med henblik på at udarbejde modeller for øget dimensionering på de videregående uddannelser. Arbejdsgruppen skulle således rådgive Regeringens Økonomiudvalg og Uddannelses- og Forskningsministeriet med et politisk oplæg/en handlingsplan om dimensionering på de videregående uddannelser. Dokumenterne udgjorde ministerbetjeningsdokumenter.

FOB 2015-59

Statsministeriet havde afslået aktindsigt i en e-mail fra Statsministeriet til Justitsministeriet, hvori Statsministeriet anmodede om bemærkninger til brug for statsministerens besvarelse af et spørgsmål fra Folketinget, og i tre e-mails fra Statsministeriet til Justitsministeriet, hvor Statsministeriet gav bidrag til materiale til justitsministeren. Ombudsmanden var enig i, at de fire dokumenter var ministerbetjeningsdokumenter og derfor som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

Også udveksling af interne dokumenter og oplysninger direkte mellem ministre kan efter omstændighederne være omfattet af § 24, stk. 1, hvis udvekslingen hænger sammen med udførelsen af opgaver, som ministrene skal løse som led i deres funktion som ministre. Derimod kan dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem ministre ikke undtages efter bestemmelsen, såfremt én af ministrene ikke handler som minister, men som partipolitiker eller privatperson.

§ 24, stk. 1, regulerer alene udvekslingen af interne dokumenter og oplysninger. Eksterne dokumenter, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, er derfor ikke omfattet af bestemmelsen. Eksempelvis kan et dokument, som sendes til eller fra en interesseorganisation eller et politisk parti, ikke undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Det gælder, uanset om dokumentet skal forelægges ministeren.

2.3. Undtagelser til ministerbetjeningsreglen

Reglerne om interne dokumenter suppleres af bestemmelser om indsigt i faktiske oplysninger og i visse former for faglige vurderinger, jf. offentlighedslovens §§ 28 og 29. Forarbejderne begrunder denne undtagelse med et dobbelt hensyn. På den ene side står de hensyn, der taler for, at der ikke skal være aktindsigt i dokumenter til brug for ministerbetjening, stærkest, når der er tale om oplysninger om taktiske og politiske vurderinger og anbefalinger. På den anden side taler det demokrati- og kontrolhensyn, der ligger bag princippet om offentlighed i forvaltningen, for, at offentligheden i større udstrækning skal have indsigt i det faktiske og faglige beslutningsgrundlag, der ligger til grund for et politisk udspil.¹⁰

2.3.1. Faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger

Efter § 28 omfatter retten til aktindsigt i interne dokumenter oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det forhold, at et dokument har karakter af et ministerbetjeningsdokument eller et ”ægte” internt dokument, indebærer således ikke, at det ikke er indsigt i oplysninger i dokumentet om sagens faktiske grundlag.

Også oplysninger om eksterne faglige vurderinger omfattes af ekstraheringspligten, jf. § 28, stk. 1.¹¹

2.3.2. Interne faglige vurderinger

Offentlighedslovens § 29, stk. 1, sikrer herudover en vis ret til indsigt i oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af reglerne om bl.a. interne dokumenter, herunder ministerbetjeningsdokumenter. Dette er tilfældet, hvis følgende betingelser er opfyldt:

1. der skal være tale om en faglig vurdering
2. vurderingen skal foreligge i endelig form
3. vurderingen skal indgå i en bestemt sagstype, typisk vedrørende et politisk initiativ, og
4. initiativet skal være offentliggjort.

I det følgende gennemgås disses betingelser. Inden da finder vi dog grund til at fremhæve, at reglerne om ekstrahering af interne faglige vurderinger ikke finder anvendelse i forhold til dokumenter, der er udarbejdet til brug for såkaldt ”ministerrådgivning”.¹²

2.3.2.1. Begrebet faglig vurdering

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

¹⁰ Betænkning 1510/2009, s. 566 f, 589 og 632.

¹¹ Om begrebet faglige vurderinger se straks nedenfor under pkt. 2.3.2.1.

¹² Jf. herom pkt. 2.4 nedenfor. Ifølge betænkning 1510/2009, s. 627, har § 29 bevirket en øget adgang til aktindsigt i interne dokumenter, idet der ikke under offentlighedsloven af 1985 var krav om indsigt i interne faglige vurderinger. Ombudsmanden giver i sit egen drift-projekt af 5. oktober 2016 om ministerbetjeningsreglen og meroffentlighed, s. 11, udtryk for en tilsvarende retsopfattelse. Rækkevidden af denne udvidede aktindsigtsadgang mindskes dog i praksis væsentligt af, at ministerbetjeningsreglen i § 24 indebærer, at flere typer dokumentudvekslinger, der tidligere måtte anses som eksterne – og dermed som udgangspunkt undergivet fuld aktindsigt – nu har karakter af intern udveksling, hvor der alene skal ske ekstrahering efter §§ 28 og 29 og overvejes meraktindsigt efter § 14.

udtale sig om et bestemt spørgsmål. Omfattet af udtrykket ”faglige vurderinger” er dog alene rene faglige vurderinger, f.eks. vurderinger af ingeniørmæssig, økonomisk eller juridisk karakter. Derimod falder politiske og strategiske vurderinger samt vurderinger af, hvilken løsning der anbefales på grundlag af en faglig vurdering, uden for udtrykket. Der er således ikke ekstraheringspligt for så vidt angår embedsværkets rådgivning af ministeren om f.eks. forhandlinger med oppositionen og interesseorganisationer m.v. og om håndtering af pressen.

Udtrykket ”faglige vurderinger” omfatter både det faglige resultat som sådan – f.eks. at et lovforslag må forventes at indebære en merudgift på 100 mio. kr. – og de metoder og forudsætninger, som myndigheden har anvendt ved den faglige vurdering. Til gengæld vil selve indstillingen om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, ikke være omfattet af retten til aktindsigt efter § 29, stk. 1, 1. pkt. På tilsvarende måde omfatter bestemmelsen ikke forslag, anbefalinger eller andre synspunkter om, hvilken løsning der f.eks. i en lovgivningssag bør vælges. Oplysninger herom vil således kunne tilbageholdes, med mindre der er grund til at meddele aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.¹³

Et dokument vil undertiden indeholde både en intern faglig vurdering i bestemmelsens forstand og en dermed integreret politisk præget rådgivning. I sådanne tilfælde vil der ikke skulle foretages ekstrahering af den faglige vurdering. Der vil heller ikke skulle foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger, i det omfang indsigt i disse vil afspejle de politisk-strategiske overvejelser, som den pågældende myndighed mv. har foretaget i løbet af sagens behandling.

2.3.2.2. Endelig form

Efter bestemmelsen skal alene interne faglige vurderinger, der foreligger i endelig form, ekstraheres. Bestemmelsen hviler på en generel betragtning om, at hensynet til den interne beslutningsproces i almindelighed vil tale imod, at der meddeles aktindsigt i foreløbige interne faglige vurderinger.

FOB 2015-9

Ombudsmanden konstaterede, at noget materiale, der var blevet undtaget efter ministerbetjeningsreglen, indeholdt en arbejdsgruppes foreløbige interne overvejelser om valg af model, metode, forudsætninger samt udkast til beregninger mv., der løbende var blevet justeret. Materialet skulle derfor ikke udleveres efter reglerne om interne faglige vurderinger i endelig form.

En intern faglig vurdering vil foreligge i endelig form, hvis myndigheden mv. har anvendt den i forbindelse med myndighedens beslutning i en sag, eller hvis vurderingen har en sådan form, at den er klar til udsendelse eller offentliggørelse. Det vil herudover i almindelighed kunne lægges til grund, at en intern faglig vurdering er blevet endelig, hvis den er blevet godkendt af den øverst fagligt ansvarlige person for det pågældende område inden for vedkommende myndighed, eller hvis det i øvrigt fremgår, at den faglige vurdering faktisk er tillagt betydning.

2.3.2.3. Sagstyperne

Det er for det tredje en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at den indgår i en sag om udarbejdelse af et lovforslag, en redegørelse, en handlingsplan eller lignende. Med ordene ”eller lignende” sigtes bl.a. til sager om udarbejdelse af generelle administrative forskrifter som bekendtgørelser og cirkulærer. Lidt forenklet kan man udtrykke det således,

¹³ Se herom pkt. 3 nedenfor.

at bestemmelsen tager sigte på at give offentligheden indsigt i interne faglige vurderinger, der knytter sig til politiske initiativer. Denne formulering indebærer, at retten til indsigt i endelige interne faglige vurderinger har et snævrere anvendelsesområde end selve ministerbetjeningsreglen og f.eks. ikke omfatter en række af de sager, hvor ministeren handler som forvaltningschef uden at træffe konkrete afgørelser e. lign.

Et politisk initiativ omfattes først af § 29, stk. 1, 1. pkt., når initiativet har fået et vist konkret indhold og fast karakter. Omfattet af bestemmelsen vil således i almindelighed kun være et initiativ, der meldes skriftligt ud. Derimod vil mere generelle eller ”løse” udmeldinger om politiske initiativer, som regeringen ønsker at tage, falde uden for.

2.3.2.4. *Det politiske initiativ skal være offentliggjort*

Endelig omfatter retten til aktindsigt i interne faglige vurderinger alene vurderinger, der indgår i et allerede offentliggjort politisk initiativ. Der er derfor som udgangspunkt ikke aktindsigt i interne faglige vurderinger, der indgår i sager om overvejelser om at gennemføre et lovforslag mv., men som ikke munder ud i et sådant forslag. Det samme gælder interne faglige vurderinger, der for så vidt er afsluttede, men hvor det politiske initiativ endnu ikke er meldt ud. Der er ligeledes ikke adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger, der knytter sig til den (tidligere) del af et lovudkast mv., der ikke bliver fremsat, f.eks. fordi den pågældende del af lovudkastet udgår af dette eller grundlæggende ændres, inden det endelige lovforslag offentliggøres.

Lidt forenklet kan tanken bag § 29 udtrykkes således, at offentligheden skal kunne kigge regeringen dens endelige politiske udspil i kortene, men ikke på samme måde kunne få indsigt i ideer, der ikke manifester sig i politiske initiativer.

2.4. Ministerrådgivningsdokumenter

Uanset de ovenstående regler om aktindsigt i interne faglige vurderinger i ministerbetjeningsdokumenter er der efter offentlighedsloven ikke ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger, som er indeholdt i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, jf. § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led. Det gælder, selv om de pågældende vurderinger foreligger i endelig form og indgår i en sag om et fremsat lovforslag, en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende.

Begrebet ”ministerrådgivning” er snævrere end begrebet ”ministerbetjening”. Afgørende for, om et dokument er omfattet af ministerrådgivningsreglen, er således, om dokumentet er udarbejdet netop med henblik på at skulle tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning, det være sig rådgivning af en enkelt eller flere ministre. Som eksempler herpå kan nævnes dokumenter udarbejdet til regeringens økonomiudvalg og dens koordinationsudvalg eller et notat udarbejdet af en departementschef til sin minister med henblik på at rådgive denne vedr. en sag inden for ministeriets ressort.

Dokumenter, der blot indgår i en sag om ministerrådgivning, men som ikke er udarbejdet netop til brug for en sådan rådgivning, omfattes ikke af undtagelsen i § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led. Der er derfor enten fuld aktindsigt i sådanne dokumenter (såfremt de er eksterne) eller dog adgang til aktindsigt efter § 29, stk. 1, 1. pkt., i de faglige vurderinger, der er indeholdt i sådanne dokumenter (såfremt de er interne).

Bag bestemmelsen om ministerrådgivning ligger ifølge forarbejderne i en betragtning om, at der er et behov for at opretholde den fulde fortrolighed om overvejelserne i den in-

derste politiske beslutningsproces og den inderste regeringsproces.¹⁴ Bestemmelsen om ministerrådgivning hviler således på en antagelse om, at aktindsigt i også den faglige rådgivning, der er indeholdt i et ministerbetjeningsdokument, i særlige tilfælde i sig selv må antages at kunne begrænse ministerens politiske råderum.

3. Meraktindsigt

Uanset om der er tale om egentlige interne dokumenter, dokumenter omfattet af ministerbetjeningsreglen eller faglige vurderinger m.v., der indeholdes i et ministerrådgivningsdokument, skal det pågældende ministerium overveje, om der alligevel bør meddeles aktindsigt ud fra princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14.

Ombudsmanden påser ganske nøje, om myndighederne overholder denne pligt til at overveje, om der på trods af adgangen til at tilbageholde et dokument er nogen sagligt tvivlende grund hertil. Det synes at være ombudsmandens overordnede vurdering, at meraktindsigtsprincippet, sådan som det er udformet og forvaltes, i praksis ofte kun giver adgang til dokumenter og oplysninger, som ikke kan antages at have særlig interesse for offentligheden.¹⁵

FOB 2014-29

Transportministeriet havde afslået aktindsigt i to forelæggelsessider til transportministeren. De undtagne dokumenter var interne og derfor som udgangspunkt ikke undergivet aktindsigt. Ombudsmanden udtrykte forståelse for, at der kunne være behov for fortrolighed i forhold til embedsværkets betjening af ministre. Rækkevidden af princippet om meroffentlighed ville derfor efter omstændighederne være ret begrænset på dette område, især i aktuelle sager. Det måtte imidlertid samtidig fastholdes, at meroffentlighedsprincippet også gjaldt for dokumenter vedrørende embedsværkets rådgivning af ministre, og at bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 23 og 24 havde til formål at beskytte myndighedernes interne og politiske beslutningsproces. I tilfælde, hvor der ikke forelå et reelt og sagligt behov for at undtage oplysningerne fra aktindsigt, burde det derfor efter princippet om meroffentlighed overvejes at give aktindsigt. Transportministeriet gav herefter aktindsigt i de to dokumenter.

FOB 2015-18

En journalist anmodede Justitsministeriet om aktindsigt i høringssvarene til et lovforslag om ændring af udlændingeloven. Ministeriet meddelte aktindsigt, men undtog i alt otte høringssvar fra syv forskellige ministerier under henvisning til ministerbetjeningsreglen i § 24, stk. 1, nr. 2. Ombudsmanden var enig i, at ministerbetjeningsreglen fandt anvendelse, og anerkendte ”det behov for fortrolighed i forhold til bl.a. regeringens interne overvejelser i forbindelse med lovgivningsarbejdet mv., som bestemmelsen bygger på.” Han henstillede dog til ministeriet at overveje meroffentlighed. Herefter meddelte aktindsigt i høringssvarene.

4. Generalklausulen i § 33, nr. 5

Selv om et dokument ikke kan undtages efter ministerbetjeningsreglen, vil det i særlige tilfælde være omfattet af generalklausulen i offentlighedslovens § 33, nr. 5. Det anføres således i lovbemærkningerne til bestemmelsen, at denne bl.a. kan anvendes i tilfælde, hvor hensynet til den politiske beslutningsproces gør det påkrævet, at retten til aktindsigt begrænses i for-

¹⁴ Betænkning 1510/2009, s. 636 f.

¹⁵ Ombudsmandens egen driftprojekt af 5. oktober 2016 om ministerbetjeningsreglen og meroffentlighed, s. 3 og 15 f.

hold til oplysninger og dokumenter, der udveksles i forbindelse med sager, der er omfattet af § 24, stk. 3.

FOB 2016-29

En journalist klagede til ombudsmanden over, at Justitsministeriet havde undtaget oplysninger i et dokument, der var udvekslet mellem Justitsministeriet og Statsministeriet til brug for regeringsdannelsen i 2015. Det var Justitsministeriets opfattelse, at der forelå et hensyn til den politiske beslutningsproces af særlig karakter, og at en udlevering ville kunne give et indblik i det nærmere omfang og den tidsmæssige udstrækning af bestemte overvejelser i forbindelse med drøftelserne om grundlaget for regeringsdannelsen. Det blev også gjort gældende, at aktindsigt i materiale til brug for regeringsdannelsen – og som afslørede, hvilke emner der havde været inddraget eller overvejet inddraget i forhandlingerne, samt hvornår og i hvilket omfang de pågældende emner havde været inddraget eller overvejet inddraget – ville medføre risiko for, at fremtidige forhandlingsledere vil være tilbageholdende med at gøre brug af embedsværkets bistand. Det vil kunne svække det faglige grundlag, som forhandlingerne baserer sig på, og medføre risiko for, at forhandlingerne fører til resultater, der efterfølgende viser sig uholdbare eller uhensigtsmæssige. Det gjaldt, selv om forhandlingerne om regeringsdannelsen var afsluttet på tidspunktet for aktindsigtsansøgningen, når regeringsdannelsen ikke lå længere tilbage i tiden, og de involverede personer fortsat var centrale personer i dansk politik og fortsat drøftede spørgsmål aktuelle politiske emner. Ombudsmanden kunne ikke kritisere, at Justitsministeriet ud fra disse betragtninger havde afvist aktindsigt med henvisning til § 33, nr. 5, og § 34, nr. 1. Efter ombudsmandens opfattelse ville tidsfaktoren dog kunne spille en rolle, og hensynene bag § 33, nr. 5, vil svækkes, jo længere tid der er gået, efter at den pågældende regering er dannet.

5. Udveksling af dokumenter med folketingsmedlemmer

Offentlighedsloven begrænser ikke alene aktindsigt i dokumenter i relation til tværministerielt samarbejde, men også i dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, jf. lovens § 27, nr. 2. Med tilføjelsen “anden tilsvarende politisk proces” kan også udveksling af dokumenter om andre generelle politiske initiativer end lovgivning så som planer og projekter undtages. Derimod omfatter bestemmelsen ikke ministres drøftelser med folketingsmedlemmer af andre forhold, herunder forhold der må betegnes som administrative anliggender.

Selv når der er tale om en lovsag eller en tilsvarende politisk proces, finder § 27, nr. 2, alene anvendelse på dokumenter, der er udarbejdet netop med det formål at blive udvekslet med folketingsmedlemmer. Andre interne dokumenter, som en minister giver til et folketingsmedlem som led i en politisk sondering, mister deres interne karakter og bliver dermed som udgangspunkt undergivet aktindsigt.

Formålet med bestemmelsen i § 27, nr. 2, er ifølge forarbejderne til offentlighedsloven at beskytte den politiske beslutningsproces. Det anføres, at bestemmelsen må ses i sammenhæng med, at den politiske beslutningsproces i de seneste årtier er ændret derved, at ministre i stigende grad har indbudt ordførere fra partier til forhandlinger med henblik på at indgå forlig om lovgivning, før et lovforslag fremsættes for Folketinget. Formålet med bestemmelsen er således at give mulighed for, at ministre i fortrolighed kan sende dokumenter til folketingsmedlemmer med henblik på at foretage politiske sonderinger på et mere informeret grundlag.¹⁶

¹⁶ Betænkning 1510/2009, s. 612 ff.

6. Samspillet mellem loven og ministeriernes organisation

6.1. Dynamisk organisation

Kernen i dansk centraladministration er ministerstyret. Det fastslår for det første ministerens status som politisk forvaltningschef. For det andet indebærer ministerstyret som udgangspunkt, at de enkelte ministre har stor selvstændighed, når det gælder ledelse og drift af deres eget ministerium. En konsekvens heraf er, for det tredje, at ministerierne har frihed til at indrette deres organisation, således som ministeren og ministeriets administrative ledelse finder det hensigtsmæssigt.

Selv om ministerstyret giver ministrene og deres ministerier stor selvstændighed inden for deres ressort, indgår ministrene i en fælles regering. Det indebærer, at ministrene deltager i regeringsarbejdet under statsministerens ledelse og koordination, ligesom der er en række procedurer omkring dels budgetlægning og udgiftsstyring, dels lovforberedelsen, som giver specielt finansministeren og Finansministeriet, justitsministeren og Justitsministeriet særlige tværgående opgaver på tværs af ministeriernes ressortgrænser.

Danske regeringer er næsten uden undtagelse mindretalsregeringer. De er ligeledes alt overvejende koalitionsregeringer. Begge forhold gør det til en forudsætning for, at ministrene og regeringen kan opnå tilslutning til deres politik, at der er et løbende og tæt samspil mellem dem og ikke bare deres eget parti, men også de øvrige partier i Folketinget. Det gælder i særdeleshed i forbindelse med lovgivningsarbejdet, men problemstillingen er også aktuell i forbindelse med det samspil, der foregår med partierne i Folketinget, når ministrene skal besvare spørgsmål eller stille til samråd i de stående udvalg. Samspillet mellem ministre og ministerier og partierne og Folketinget har en særlig dimension, når der bliver indgået flerårige og ofte større forlig på et bestemt lovgivningsområde. Der er samtidig i de seneste år udviklet procedurer for en tættere samordning mellem ministerierne.¹⁷

Ministerierne er således ikke enkle organisationer, hvis organisatoriske indretning og virkemåde lader sig beskrive på en simpel formel. De varierer en del, og det er for at forstå, hvordan centraladministrationen og i forlængelse heraf regeringsarbejdet fungerer, nødvendigt at kombinere en gennemgang af ministeriernes interne organisation og virkemåde med de samspilsrelationer, som de indgår i med andre institutioner i det demokratiske system.

Samtidig er det vigtigt at være opmærksom på, at ministerierne og regeringsarbejdet er dynamiske institutioner. De overgår over tid forandring, fordi skiftende regeringer og ministre og også ministeriernes administrative foretager tilpasninger af organisation, ledelsesformer og arbejdstilrettelæggelse. Derigennem tilpasser man ministerierne og regeringsarbejdet til de vilkår, der gælder på et givet tidspunkt. I denne formulering ligger, at der er tale om besluttede ændringer og reformer, og at man ikke, når man vurderer udviklingen over en længere periode, kan tage den som udtryk for en bestemt og entydig tendens, som peger i en bestemt retning. Det vil, som det bliver beskrevet nedenfor, sige, at der over tid sker ændringer og tilpasninger, der bedst lader sig beskrive som forskydninger i først den ene, så den anden retning. I den følgende beskrivelse af centraladministrationens organisation og virkemåde indgår også en beskrivelse og forklaring af disse ændringer og tilpasninger.

Den følgende fremstilling er inddelt i tre afsnit. Udgangspunktet er beskrivelsen af hovedtrækkene i ministeriernes organisation, således som de ser ud i dag, og således som de har udviklet sig i de seneste årtier, jf. pkt. 6.2-6.3. Dernæst beskrives under pkt. 6.4 regeringsarbejdets tilrettelæggelse og dets konsekvenser for det politiske og administrative arbejde i

¹⁷ Jf. herom pkt. 6.4 nedenfor.

ministerierne. Endelig indgår samspillet mellem ministre og ministerier med Folketinget og partierne i beskrivelsen, jf. herom pkt. 6.5. Det overordnede formål med beskrivelsen på disse tre punkter er at give så præcist et overblik som muligt over de organisatoriske og institutionelle rammer omkring ministerbetjeningen.

6.2. Ministeriernes interne organisation

Ministerierne er gennemgående organiseret som to-lags-organisationer med et departement og en eller flere styrelser, som refererer til departementet. Arbejdsdelingen mellem de to organisatoriske lag bygger på en sondring mellem sekretariatsbetjeningen af ministeren, som er departementets ansvar, og forvaltning og gennemførelse af den politik, som ligger inden for ministeriets ressort, og som typisk er en styrelsesopgave.

Der er to ting i denne sondring. Den ene er, at den departementale sekretariatsbetjening af ministeren er en bred samlebetegnelse, som indebærer departementets løsning af alle opgaver, som umiddelbart understøtter ministerens varetagelse af opgaven som politisk forvaltningschef, altså som ministeriets øverste chef. Disse opgaver omfatter som minimum koordination af lovforberedelse, forberedelse af ministeriets bidrag til politiske forhandlinger, koordination af budgetarbejdet og ministeriets bidrag til finanslovsforslaget, samordning af ministerens besvarelser af spørgsmål fra Folketinget og dets udvalg og ministerens deltagelse i samråd samt støtte til ministeren i forhandlinger med eksterne interessenter. Sagt med andre ord er det opgaver, som ofte bliver sammenfattet gennem beskrivelsen af departementet som ministerens politiske sekretariat.

Departementet er samtidig som den centrale enhed inden for ministeriets ressort ansvarlig for samordning af ministeriets virksomhed. Det gælder umiddelbart i forhold til ministeriets styrelser. De fleste styrelser har imidlertid også selv en underliggende organisation af administrative myndigheder og institutioner. I et ledelses-, styrings- og kontrolperspektiv er konsekvensen, at ministeriets departement har ansvaret for indretningen af de styrings- og kontrolsystemer, som bliver benyttet inden for de delområder, der kan give anledning til spørgsmål og sager, som fortjener ministerens politiske opmærksomhed. Det afhænger i øvrigt helt af den præcise organisation af styrelsesniveauet, hvor relevant dette myndigheds- og institutionsniveau er i forhold til ministerbetjeningsreglen.

Departementets hovedopgaver er således ministervendte og helheds- og samordningsorienterede i forhold til den underliggende organisation af specialiserede styrelser. Samtidig er departementets kapacitet ret begrænset, hvis man måler den i årsværk. Mange styrelser er i sammenligning hermed store organisationer med en vidt forgrenet og internt meget specialiseret organisation. Deres primære opgaver er gennemførelsen af den politik, der politisk er fastlagt gennem lovgivningen og finansloven samt de politiske tilkendegivelser fra ministerens side. Men styrelserne har også i kraft af deres specialiserede opgaver og bemanding en teknisk-faglig kapacitet, som man normalt ikke på samme måde råder over i ministeriernes departementer. Deres opgaver rækker ud over den løbende forvaltning, drift og implementering af den politik, der er politisk fastlagt på området. I en præcis beskrivelse af styrelsernes opgaver er det derfor nødvendigt at sondre mellem

- forvaltningsopgaven (administration, drift, implementering og styring af de opgaver, som er delegeret til styrelsen) og
- policy-opgaven i form af styrelsens bidrag til den politikforberedelse, som er koncentreret i departementet eller bliver ledet og koordineret af departementet.

Den relative vægtning af forvaltningsopgaven og policy-opgaven varierer betydeligt.¹⁸ Nogle ministerier har valgt en organisationsform med et såkaldt smalt departement, som er forholdsvis lille målt i årsværk, og hvis primære opgave er funktionen som politisk sekretariat for ministeren. Et eksempel er Uddannelses- og Forskningsministeriet. Policy-opgaven er i ministerier med smalle departementer i høj grad henlagt til styrelserne, der under departementets ledelse og koordination har ansvaret for de policy-analyser såvel som typisk de lovinitiativer og lovforslag, som de kan munde ud i. På tilsvarende vis ligger det i denne organisationsform, at så godt som alt folketingsrelevant stof, f.eks. udkast til besvarelse af udvalgs- og samrådsspørgsmål bliver forberedt i den relevante styrelse. Antagelsen er, at styrelserne bidrager til den politiske rådgivning af ministeren med så vidt muligt færdige input. Departementets opgave bliver således en politisk kvalitetssikring, det vil sige en sikring af 1) at styrelsens bidrag lever op til ministerens politiske ønsker og indeholder den information, som er fornøden for ministerens stillingtagen, og 2) at ministeren får tilføjet den politisk-taktiske rådgivning, som kan understøtte hans/hendes arbejde med sagen i forhandlinger i såvel regeringen som i forhold til Folketinget og de politiske partier samt eksterne forhandlingsparter.

Andre ministerier har en organisationsform med brede departementer. Her er departementet således indrettet, at det har sagsbehandlerkapacitet til at gå i dybden med policy-analysen og politikforberedelsen. Udarbejdelse af lovforslag og bidrag til politiske forhandlinger og udspil vil i disse ministerier være en opgave for departementet. Det samme gælder som udgangspunkt udarbejdelsen af svar på f.eks. folketingsspørgsmål. En konsekvens er, at departementet i disse ministerier målt i årsværk råder over en større sagsbehandlingskapacitet. En anden konsekvens er, at man internt i departementet har en organisation, hvor der er enheder, som matcher de enkelte styrelser, og som derfor har en specialiseret ressortindsigt, som sætter dem i stand til at følge og kritisk prøve styrelsernes virksomhed. Justitsministeriet har et sådant bredt departement. Den umiddelbare konsekvens er, at ikke bare bistand til og politisk rådgivning af ministeren er samlet i departementet. Det er politikforberedelsen også. Men det er ikke ensbetydende med, at styrelser med brede departementer ikke bidrager til politikforberedelsen og dermed til rådgivningen af ministeren. De vil i kraft af deres store kapacitet og deres detailindsigt i problemer og opgaveløsning inden for deres afgrænsede opgaveområde ofte være i besiddelse af politikrelevant information, som selv et bredt departement ikke umiddelbart råder over. Departementets politikforberedelse og dets ministerbistand og -rådgivning trækker derfor i høj grad på bidrag fra den eller de relevante styrelser. Styrelserne er imidlertid i ministerier med brede departementer i højere grad at se som underleverandører til departementet.

Sondringen mellem ministerier med smalle og brede departementer indebærer ikke, at alle ministerier lader sig indplacere i de to ovennævnte organisatoriske kategorier. Der er ministerier, som mest hensigtsmæssigt lader sig beskrive som mellemformer, og man taler i den sammenhæng om en differentieret model.¹⁹ Dertil kommer, at den præcise arbejdsdeling ofte vil variere for det enkelte ministeriums styrelser, således at nogle ministerier inkorporerer elementer af både den smalle og den brede model. Arbejdsdelingen mellem danske departementer og deres styrelser lader sig således ikke reducere til en sontring mellem departementer, der som led i betjeningen af ministeren koncentrerer sig om politikforberedelse og ministerrådgivning, og styrelser, der som ansvarlige for implementeringen af ministeriets politik inden for nærmere afgrænsede områder fungerer som teknisk-faglige myndigheder

¹⁸ Se Finansministeriet, Centraladministrationens organisering – status og perspektiver, s. 47 ff.

¹⁹ Finansministeriet, a.st., s. 55 f.

uden berøringsflader til politikforberedelse og ministerbetjening. Det ændrer ikke ved, at departementerne uanset det enkelte departements præcise organisation og opgaveprofil i den ministerielle organisation er den enhed, hvis opgave det er at forestå den løbende og tætte bistand og rådgivning af ministeren som politisk forvaltningschef. I denne rolle indgår både bistand og rådgivning af ministeren i forhold til dennes funktion som politisk leder af ministeriet og i forhold til de funktioner, som ministeren i forlængelse heraf har som medlem af regeringen og for nogle ministre også som medlem af regeringsudvalg.²⁰

6.3. Uviklingen over tid

Beskrivelsen af hovedtrækkene i ministeriernes interne organisation og af arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser er et øjebliksbillede. Det er som nævnt også en generel beskrivelse af en organisationsform, som i praksis indebærer ganske betydelige variationer i ministeriernes organisation og virkemåde. Det er på denne baggrund væsentligt at understrege, at ministerstyret og den autonomi, der ligger heri for ministeriernes politiske og administrative ledelse, indebærer, at de kan indrette sig, som man i sammenhængen finder hensigtsmæssigt.

Ligesom der er variation mellem ministerierne indbyrdes, har der også over tid været en betydelig variation i, hvordan de har indrettet deres organisation og dermed tilrettelagt ministerbetjeningen. Selv om der siden det 19. århundrede har været styrelser (direktorater) i dansk centraladministration, var der ikke nogen klar politik for, hvorledes ministerierne skulle indrette deres organisation. Man så derfor på én og samme tid, at man på rigtigt mange områder havde koncentreret alle centraladministrative opgaver i ministeriernes departementer, mens man på andre områder havde styrelser (direktorater), hvis direktør havde direkte referat til ministeren. Mens den første model kunne sikre en sammenhængende ledelsesmæssig koordination inden for ressourcen, gjaldt det ikke for de direktorater og generaldirektorater, hvis chefer havde ministerreferat. Resultatet var, at ministre og deres departementer var svagt stillet, når det gjaldt om at sætte bestemte politiske synspunkter igennem på disse områder, og for ministeren også når det gjaldt om at sikre, at han fik en politisk betjening, der inddrog afvejninger i forhold til andre dele af den politiske ressource.

Der blev i 1960'erne og 1970'erne gjort forsøg på at udforme en centraladministrativ organisationspolitik, der hvilede på en opdeling af ministerierne i to lag.²¹ Departementerne skulle være sekretariater for ministre, der løste de generelle opgaver omkring politikforberedelse, herunder lovforberedelse og overordnet økonomisk prioritering. Det var opgaver, som man i de udvalg under Finansministeriet, der udarbejdede dem, anså for særligt væsentlige for ministerens overordnede politiske ledelse. Direktoraterne, som man på dette tidspunkt benævnte styrelserne, skulle være forvaltnings- og driftsorganisationer, hvortil man delegerede, hvad man betragtede som den løbende og mere rutineprægede administration. Der var i disse forslag ikke lagt op til, at styrelserne skulle medvirke som underleverandører til departementerne i forbindelse med deres betjening og politiske rådgivning af ministeren.

²⁰ Bo Smith-udvalget, Embedsmanden i det moderne folkestyre, s. 138 ff, rapporterer tal for henholdsvis departementschefer og styrelseschefer relative tidsforbrug, der understreger dette.

²¹ Betænkning 301/1962, Første betænkning fra Administrationsudvalget af 1960, Betænkning 629/1971, Redegørelse fra arbejdsgruppen vedr. centraladministrationens organisation, og Betænkning 743/1975, Planlægningen i centraladministrationen. Betænkning fra udvalget vedr. centraladministrationens planlægningsvirksomhed.

Den departements-styrelsesmodel, som betænkningerne anbefalede som en helt generel model, vandt aldrig fuld genklang. Ministeriernes ledelse indrettede organisationen, som man konkret fandt det hensigtsmæssigt. Det betød, at nogle ministerier i ganske betydeligt omfang havde en tolags-organisation på så godt som alle områder inden for ressorten, mens andre slet ikke havde det. Atter andre havde organisationer, hvor der på nogle områder var en delegation til styrelser, mens man på andre dele af ressorten havde koncentreret alle opgaver i departementet. I denne periode var det formentlig kun på enkelt ministerområde, nemlig Miljøministeriet og forud for det Ministeriet for Forureningsbekæmpelse, at man mere systematisk havde tænkt ministerbetjeningen og den politiske rådgivning med ind i organisationen og derudover forudsat styrelsernes medvirken til rådgivningen under departementets koordination.²²

Udviklingen har siden været ret dynamisk. Deri ligger, at to-lags-organisationen med departementer og styrelser i en årrække har været næsten generelt anvendt. Men der ligger også i det, at der var en periode i løbet af 1980'erne, hvor det kunne tage sig ud, som om to-lagsorganisationen blev fortrængt af en organisationsmodel, som samlede størstedelen eller i det mindste flere opgaver i departementet.²³ Dermed faldt problemstillingen om styrelsernes medvirken i ministerbetjeningen bort.

Undervisningsministeriet, som siden 1960'erne har været gennem ganske mange reorganiseringer, illustrerer problemstillingen. Ministeriet var et af de første ministerier, der blev reorganiseret med det sigte at realisere den såkaldte A-60-model, der etablerede en arbejdsdeling mellem et mindre departement som ministerens sekretariat og et antal styrelser eller direktorater med ansvar for løbende styring og forvaltning. Modellen holdt dog ikke i praksis, bl.a. fordi nogle sektorspecialiserede styrelser optrådte ganske selvstændigt med deres egen foretrukne politik. Ministeriet havde derfor i perioder en organisation, hvor styrelserne reelt var integreret i departementets organisation med status som afdelinger. Med denne formelle organisation faldt problemstillingen omkring styrelsernes bidrag til og medvirken i ministerbetjeningen således væk.

Ministeriernes styrelser indgår som udgangspunkt i et ministerstyret hierarki, hvor den enkelte styrelse gennem departementet er underlagt ministerens politiske ledelse. I den internationale forvaltningsforskning har man interesseret sig stærkt for modeller, hvor styrelserne på den ene eller andet måde er frigjort for det ministerstyrede hierarki.²⁴ Problemstillingen er også relevant i en dansk sammenhæng. Nogle styrelser er i et vist omfang trukket ud af hierarkiet. Det sker f.eks., når konkrete afgørelser i en styrelse er gjort endelige, således at ministeren (og departementet) ikke har adgang til at gribe ind i sagsbehandlingen, og således at sagen ikke kan indbringes for ministeren. Det sker imidlertid også på nogle få styrelsesområder, hvor styrelsens ledelse ikke refererer til ministeren, men derimod til et kollegialt organ i form af en bestyrelse eller et råd. Vigtige eksempler er Domstolsstyrelsen, Finanstilsynet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Disse styrelser er dog aldrig trukket fuldstændigt ud af det ministerstyrede hierarki. Den vidtgående henlæggelse af myndighed til dem gælder som udgangspunkt deres afgørelsesmyndighed og deres løbende administration af lovgivningen. Men også disse styrelser bliver inddraget i ministerbetjeningen, når ministeren skal besvare spørgsmål fra Folketinget og dets udvalg, og når ministeriet forbereder ændringer i

²² Jørgen Grønnegård Christensen, *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*, s. 206 ff.

²³ Jørgen Grønnegård Christensen og Marius Ibsen, *Bureaukrati og bureaukrater*.

²⁴ Fabrizio Gilardi, *Delegation in the Regulatory State*, Jacint Jordana og David Levi-Faur (red.), *The Politics of Regulation*, samt Jørgen Grønnegaard Christensen og Kutsal Yesilkagit, *Delegation and Specialization in Regulatory Administration: A Comparative Analysis of Denmark, Sweden and the Netherlands*.

lovgivningen. Der er altså også her, trods styrelsernes delvist afvigende institutionelle status, et tæt samspil mellem departementerne og dem, som involverer dem som underleverandører til ministerbetjeningen.

6.4. Tværgående koordination og samspil

Udgangspunktet for en forståelse af centraladministrationens organisation er ministerstyret og den ret høje grad af autonomi for de enkelte ministerier og deres ministre, der følger af det. Ministrene indgår dog samtidig i en regering, som har et fælles politisk program, som forpligter dem. Samtidig er der beslutninger vedrørende regeringens politik, som forudsætter en vis samordning. Ministeriernes lovforslag bliver indarbejdet i et fælles lovprogram, som statsministeren præsenterer for Folketinget i åbningstalen. Ministeriernes budgetforslag bliver hver for sig indarbejdet i det finanslovsforslag, som finansministeren på regeringens vegne fremsætter i Folketinget. Det er to helt grundlæggende koordinationsopgaver, hvor den første traditionelt er varetaget af ministermødet med statsministeren som mødeleder, og den anden er varetaget af finansministeren og Finansministeriet.

I begge tilfælde er de politiske krav til samordningen på tværs af ministerierne steget i løbet af de seneste årtier. For lovprogrammet gælder, at det skal afstemmes med regeringsprogrammet, ligesom det skal tage hensyn til Folketingets kapacitet til at behandle lovforslagene inden for de tidsmæssige rammer, som folketingsåret sætter. For finansloven gælder, at med den rammestyring, som har udviklet sig siden 1960erne, og som gradvis er videreudviklet, senest i medfør af budgetloven, er budgetlægning og finanslovsforberedelse ikke længere et tosidigt anliggende mellem de enkelte departementer og Finansministeriet. Det er regeringsanliggende, hvor finansministeren er placeret som en central figur understøttet af Finansministeriets departement. Det bliver yderligere understreget af, at kommuners og regions økonomi, som rækker ind over mange ministeriers ressorts, også er underkastet en forhandlet koordinering med finansministeren som forhandlingsleder og Finansministeriets departement som det samlende sekretariat for statens forhandlere. I kommuneaftalerne indarbejder man politiske tiltag, som især er rettet mod de store velfærdsområder, hvor kommuner udfører opgaverne, men hvor de overordnede politiske rammer er formet på regeringsniveau.

Endelig er der en række sammenhænge mellem indsatsen på de enkelte ressortområder. Nogle af dem kan man tage hensyn til gennem ændringer af ressortfordelingen, således som det f.eks. er sket med samling af indsatsen for både børn i forskolealderen og skolesøgende børn under samme ministerium. Men på andre områder forholder det sig sådan, at en del af et ministeriums politik bygger på udvikling og ibrugtagning af policy-instrumenter, som hører hjemme i et andet ministeriums administrative værktøjskasse. Det er typisk tilfældet, når man vil bruge afgifter som instrumenter i f.eks. forebyggelsesindsatsen på sundhedsområdet eller i energi- og miljøpolitikken. Sådanne kombinerede tiltag sker i samarbejde mellem de ministerier, som sidder med henholdsvis det overordnede ressortansvar og en del af instrumentansvaret.

Der er på to måder foretaget en institutionel tilpasning af regeringsarbejdet og centraladministrationens arbejdsformer, som imødekommer de ændringer i opgavernes karakter, som en højere grad af tværministeriel samordning indebærer.

For det første er koordinationen på regeringsniveau styrket betragteligt. De første skridt i den retning blev taget i 1970'erne og 1980'erne. Midlet var oprettelsen af et fra regering til

regering svingende antal regeringsudvalg. Det var dog uvist, hvor aktive disse udvalg var.²⁵ Der sker imidlertid gradvis en udvikling, hvor dels et koordinationsudvalg under statsministerens ledelse, dels et økonomiudvalg under økonomiministerens (finansministerens) ledelse får opgaver som ”indre kabinetter”. De aflaster ministermødet, men det styrker samtidig den tværgående koordination, idet de to udvalg i langt højere grad end ministermødet går ind i en substantiel behandling af de sager, som er på dagsordenen. Udgangspunktet er samtidig, at mens økonomiudvalget har ansvaret for de mange aspekter af regeringens politik, som har væsentlige udgifts- og økonomisk-politiske aspekter, så har koordinationsudvalget ansvaret for samordning af de store linjer. Set over frem til årtusindskiftet har de to udvalgs placering i regeringsarbejdet varieret, idet den i høj grad har været bestemt af den øjeblikkelige arbejdsdeling mellem statsministeren og finansministeren.²⁶

Med regeringsskiftet i 2001 sker der en ny tilpasning af denne del af regeringsarbejdet. De mange faste regeringsudvalg bliver fravalgt, og man får et koordinationsystem med koordinationsudvalget og økonomiudvalget som de to stående udvalg, der arbejder inden for rammerne af ganske faste procedurer. Det indebærer ugentlige møder på ministerniveau, hvor udvalgenes medlemmer mødes, ofte med inddragelse af kolleger, som har sager på dagsordenen i ugens møde. Det indebærer yderligere, at der sker en forbehandling af sagerne i departementschefgrupper, hvis deltagere spejler dels udvalgenes faste medlemmer, dels ad hoc-deltagende ministre. Arbejdet på begge niveauer indebærer, at embedsmænd på tværs af ressortgrænserne bidrager til ikke bare betjeningen af deres egen minister, men også til betjeningen af regeringen og dens udvalg.²⁷

For det andet arbejder fagministerierne i mindre grad alene med udviklingen af ny politik. Det gælder i særdeleshed, hvor det drejer sig om forberedelsen af større udspil, som indgår som en central del af regeringens politiske program. Det viser sig i særdeleshed i Finansministeriets rolle som deltager i policyanalyser på udvalgte udgiftsområder, f.eks. i form af de såkaldte budgetanalyser, og i det forberedende embedsmandsarbejde, som går forud for lanceringen af større politiske udspil og mere omfattende reorganiseringer i den offentlige sektor. Dette arbejde er af en karakter, som ikke nødvendigvis sigter mod ny eller ændret lovgivning.²⁸ Statsministeriets departement spiller tilsvarende en mere aktiv rolle i forhold til fagministerierne, end det tidligere var tilfældet. Således er ministeriets organisation nu systematisk bygget op, så den matcher såvel de store indenrigspolitiske politikområder som Europa- og udenrigspolitikken. Kapaciteten er begrænset. Samtidig har man lejlighedsvis set, at koordinationen af store politiske udspil er taget ind i Statsministeriet, evt. kombineret med nedsættelsen af ad hoc-regeringsudvalg med statsministeren som formand og de relevante ministre som medlemmer. Også i denne sammenhæng er politikforberedelse, politisk betjening og rådgivning yderligere forankret i midlertidige samarbejdsfora på embedsmandsniveau.

6.5. Samspillet med Folketinget og partierne

I et politisk-administrativt system baseret på parlamentarisme og ministerstyre er ministrene bindeledet mellem regeringen og ministerierne på den ene side, og Folketinget, dets stående udvalg og partierne på den anden side. Ministerens bindeledsrolle skal tages ganske bogsta-

²⁵ Jørgen Grønnegård Christensen, In search of unity: cabinet committees in Denmark.

²⁶ Lotte Jensen, Væk fra afgrunden, s. 445 ff.

²⁷ Bo Smith-udvalget, a.st., s. 122 ff.

²⁸ Jensen, a.st., s. 195 ff.

veligt. Ministeren står til parlamentarisk ansvar over for Folketinget, og embedsmændene har ingen selvstændige opgaver over for Folketinget og heller ikke i forhold til de politiske partier.

Ministeren må i høj grad selv tage sig af denne opgave. Han eller hun kan – i ministeriet såvel som i andre ministerier – få bistand og rådgivning, men ministeren arbejder i princippet og i høj grad også i praksis alene, når han eller hun optræder i Folketingets regi. Det er en opgave, som er taget til over tid.²⁹ I koalitionsregeringer af flere partier og mange partier repræsenteret i Folketinget udgør det en væsentlig arbejdsopgave for ministrene at holde kontakten med både Folketinget og partigrupperne.

Rammerne for lovgivnings- og politikforberedelsen er som led i denne udvikling på en meget synlig måde ændret over de seneste årtier. Op igennem 1980'erne var en stor del af politik- og lovforberedelsen henlagt til udvalg med ekstern deltagelse, som i betænkningsskema fremlagde deres forslag til ny eller ændret politik.³⁰ Dette nu er ændret på to forskellige måder. Den ene ændring består i, at politikforberedelsen i meget høj grad er flyttet ind i ministerierne. Den sker ofte i et samspil mellem det enkelte fagministerium og embedsmænd fra Finansministeriet.³¹ Man udarbejder i embedsmandsregi et politikudspil, der fungerer som forhandlingsoplæg for ministerens forhandlinger i først regeringen, siden med partierne i Folketinget. Den anden ændring består i, at den således forhandlede politik i meget betydeligt omfang bliver udmøntet i mere eller mindre brede forlig, som involverer et eller flere partier uden for regeringen. Disse forlig er som regel flerårige, hvortil kommer, at gennemførelsen af dem ofte er genstand for en politisk overvågning i en følgegruppe bestående af repræsentanter for forligspartierne.³²

De to ændringer betyder tilsammen, at ministrenes samspil med såvel deres egen folketingsgruppe som andre grupper i Folketinget er intensivere. Det har gradvis ført til et tættere samspil med udveksling af informationer og inddragelse af folketingsmedlemmer i uformelle, men ganske systematiske samspilsrelationer med ministrene. I dette samspil er det således ikke så meget Folketinget som institution som partierne, der er samspilspartnerne. Hvad enten det drejer sig om forberedelse og måske forhandlinger af ny eller ændret politik eller om gennemførelsen af indgåede aftaler, indebærer det en politisk udveksling af oplysninger og dokumenter, som er blevet til i ministerierne. I denne informationsudveksling bistår især departementernes embedsmænd ministeren. I forhold til samspillet med ministerens egen partigruppe er det yderligere sådan, at ministrenes særlige rådgivere i høj grad arbejder som ”forbindelsesofficerer”, der formidler oplysninger mellem ministeren og partigruppen. I koalitionsregeringer, som er den typiske regeringsform, er det endelig normalt, at de enkelte ministre med bistand fra departementets embedsmænd arrangerer orienteringsmøder eller på anden vis formidler information til dem.³³

²⁹ Bo Smith-udvalget, a.st., s., 91 f.

³⁰ Anne Skorkjær Binderkrantz, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen, Organisationer i politik, tabel 5.2, s. 127.

³¹ Pkt. 6.3 ovenfor.

³² Aage Frandsen, Politik i praksis, Aage Frandsen, Lovgivningsprocessen i praksis, Flemming Juul Christiansen, Politiske forlig i Folketinget, samt Mathilde Fage Kjeldsen, Forligsimpliciteringens konsekvenser for ministerstyret.

³³ Betænkning 1537/2013 om ministrenes særlige rådgivere, s. 98 ff.

KAPITEL 3

Norge

1. Indledning

I Norge er offentlighedens adgang til aktindsigt navnlig reguleret ved "lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (Offentleglova)".¹

Offentleglova minder i betydelig grad om den danske offentlighedslov. Det gælder bl.a. med hensyn til, hvilke undtagelser der gælder til hovedreglen om offentlighedens ret til aktindsigt, herunder om tilbageholdelse af hensyn til f.eks. offentlig kontrol og fremmede magter. I det følgende fokuseres på lovens regler om undtagelse af dokumenter med henblik på at beskytte både ministeriernes interne og den tværministerielle beslutningsproces.

Af særlig betydning er i den forbindelse Offentleglova § 14 og § 15. § 14 angår dokumenter, som organet selv har udarbejdet til sin egen sagsbehandling, jf. herom pkt. 2 nedenfor. § 15 regulerer aktindsigten i dokumenter, som et forvaltningsorgan har indhentet fra andre organer eller personer uden for organet til brug for sin forvaltningsvirksomhed. Denne bestemmelse behandles under pkt. 3 nedenfor. Under pkt. 4 behandles reglerne om aktindsigt i dokumenter udvekslet med Stortinget og medlemmer af dette.

Under pkt. 5 beskrives samspillet mellem Offentleglova og ministeriernes organisation. Det fremhæves bl.a., at Offentleglova finder anvendelse inden for en politisk-institutionel ramme, som på alle væsentlige punkter minder stærkt om det danske politisk-administrative systems organisation og virkemåde. Det gælder såvel i et historisk som i et nutidigt perspektiv. Gennemgangen af samspillet mellem loven og centraladministrationens organisation er derfor formet som en kortfattet og systematisk sammenligning med de danske forhold, således som de fremgår af kapitel 2 ovenfor. Der i den sammenhæng en omfattende og veldokumenteret politologisk litteratur om den norske centraladministration.

2. Interne dokumenter

2.1. Offentleglova § 14

2.1.1. Begrebet interne dokumenter

Efter Offentleglova § 14, første led, kan en norsk forvaltningsmyndighed afslå aktindsigt i dokumenter, som myndigheden har udarbejdet til brug for sin forvaltningsvirksomhed. Det er ikke en forudsætning for afslag, at der kan påvises eller dog tænkes en konkret skade, hvis dokumentet udleveres. Selve det forhold, at dokumentet er internt, kan i sig selv begrunde et afslag. Det gælder både under sagens behandling og efterfølgende.

Offentleglova § 14, andet led, indeholder en række undtagelser til hovedreglen om manglende aktindsigt i interne dokumenter. Det drejer sig bl.a. om dokumenter, der gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse, dokumenter, der inde-

¹ Lov 19. mai 2006 nr. 16. Loven er, som det fremgår, i øvrigt forfattet på nynorsk. Forarbejderne til loven udgøres navnlig af betænkning NOU 2003:30 og af Stortingsdokumenterne Ot.prp. nr. 102 (2004-2005), Ot.prp. nr. 9 (2005-2006) og Innst. O. nr. 74 (2005-2006). Forarbejder til ændringslove til Offentleglova kan bl.a. findes i Ot.prp.nr.13 (2008-2009) og Innst. O. nr. 29 (2008-2009). Se om Offentleglova endvidere Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, s. 352 ff, Jan Fridthoff Bernt og Harald Hove, *Offentleglova med kommentarer*, samt Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, s. 220 ff.

holder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper (skuffecirkulærer), og dokumenter, der indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder.

Begrebet interne dokumenter efter Offentleglova § 14 defineres som dokumenter udarbejdet til intern sagsbehandling så som oplæg, udkast, koncepter, skitser, udregninger og lignende arbejdsdokumenter. Der stilles ikke krav om, at dokumentet angår en bestemt sag. Også mere generelle hjælpedokumenter som generelle vurderinger, statistikker og omkostningsanalyser kan være omfattet af begrebet interne dokumenter. Det er heller ikke noget krav, at dokumentet i sin form eller sit indhold fremstår som et foreløbigt notat eller udkast.

Sammenfattende fremstår definitionen af interne dokumenter i stor udstrækning som dækkende de samme typer dokumenter som dem, der anses for interne efter den danske offentlighedslovs § 23, stk. 1, nr. 1. Også undtagelserne til manglende aktindsigt i interne dokumenter svarer grundlæggende til den danske offentlighedslov, jf. dennes § 26.

2.1.2. Baggrunden for undtagelsen om interne dokumenter

Ifølge forarbejderne til Offentleglova er den manglende adgang til aktindsigt i forvaltningens interne dokumenter begrundet i en betragtning om, at aktindsigt i sådanne dokumenter vil kunne virke hæmmende for sagsforberedelsen og kvaliteten af de beslutninger, forvaltningen skal træffe. Det anføres således, at offentlighed vil gøre det vanskeligere at få modhensyn og afvigende synspunkter frem på skrift, ligesom det antages, at det ofte vil være lettere at foreslå utraditionelle løsninger i et notat, der blot skal drøftes internt i myndigheden, end i et dokument, som offentligheden har aktindsigt i.² Endelig anføres det, at offentlighed i interne dokumenter vil kunne føre til, at forvaltningen i større grad vælger mundtlige kommunikationsformer i stedet for skriftlige, hvilket vil være til skade for en rationel og betryggende sagsbehandling.³

Hermed svarer begrundelsen for, at Offentleglova undtager interne dokumenter fra aktindsigt ud fra en abstrakt skadesvurdering, i alt væsentligt til de hensyn, der har begrundet de nært beslægtede danske regler i offentlighedslovens § 23, stk. 1.⁴

2.1.3. Meraktindsigt og ekstrahering

Efter Offentleglova § 11 har forvaltningsmyndighederne pligt til at overveje meroffentlighed, før de afslår aktindsigt i et internt dokument.⁵ Denne regel svarer grundlæggende til meroffentlighedsprincippet i den danske offentlighedslovs § 14.⁶

I modsætning til den danske offentlighedslov indeholder Offentleglova til gengæld ingen regler om pligtmæssig ekstrahering af faktiske oplysninger og af faglige vurderinger, som er

² NOU 2003:30, s. 112 f.

³ Ot.prp. nr. 102, 2004–2005, s. 53, med henvisning til St.meld. nr. 32 (1997–98), s. 61.

⁴ Se herom kapitel 2, pkt. 2.1.

⁵ Ifølge en evalueringsrapport af Offentleglova bliver der kun yderst sjældent givet meraktindsigt i to typesituationer, nemlig for det første korrespondance i en myndigheds notater til myndighedens politiske ledelse, og for det andet i ufærdige og uafklarede fremstillinger tidligt i sagsforberedelsen, jf. Oxford Research, Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt Evaluering av offentleglova, s. 53 f. Rapporten anfører i øvrigt a.st., s. 12, 21 og 137, at evalueringen har fundet flere enkeltteksempler på ”grove omgåelser av offentleglova gjennom at hele, eller store deler av saker er behandlet muntlig, slik at det ikke finnes skriftlige dokumenter”. Navnlige har der i visse kommuner været ”omfattende omgåelsesstrategier”, jf. s. 59. Rapporten bemærker samtidig, at man ikke i øvrigt kan vurdere omfanget af denne omgåelse.

⁶ Se herom kapitel 2, pkt. 3, ovenfor.

indeholdt i et internt dokument.⁷ Tværtimod blev det udtrykkeligt i forbindelse med Offentleglovas vedtagelse afvist, at der skulle gælde en sådan ret, idet en regel om ret til aktindsigt i faktiske oplysninger ville blive for arbejdskrævende at praktisere.⁸ Om faktiske oplysninger og faglige vurderinger skal undergives aktindsigt, beror derfor efter Offentleglova alene på en vurdering ud fra meroffentlighedsprincippet.

Det er således vores vurdering, at norsk ret i mindre grad end dansk ret garanterer aktindsigt sådanne oplysninger, når de alene er omtalt i interne dokumenter.

2.1.4. *Hvornår mister et internt dokument sin interne karakter?*

Efter Offentleglova ophører et dokument som klar hovedregel med at være internt, såfremt det afgives til udenforstående. Dette gælder dog normalt ikke, når dokumentet videregives som led i behandlingen af klage- og tilsynssager, herunder til ombudsmand, rigsrevision og undersøgelseskommissioner m.v.⁹ Denne retsstilling svarer grundlæggende til dansk ret, jf. den danske offentlighedslovs § 23, stk. 2, og kapitel 2, pkt. 2.1 ovenfor.

Der er tillige store lighedspunkter mellem dansk og norsk ret med hensyn til selve definitionen af, hvad der udgør en forvaltningsmyndighed – således at udveksling inden for organet anses for intern. Det er således udgangspunktet i norsk ret, at de enkelte departementer anses som selvstændige enheder i forhold til hinanden. Endvidere anses styrelser under departementerne normalt for selvstændige i forhold til departementerne, ligesom tværministerielle arbejdsgrupper m.v. typisk regnes som selvstændige forvaltningsmyndigheder.

Imidlertid synes norsk ret på flere punkter at afgrænse myndighedsbegrebet bredere end det danske myndighedsbegreb. I det norske justitsministeriums vejledning til Offentleglova anføres således, at personer og indretninger, som på permanent basis udfører sekretariatsfunktioner for et organ, normalt skal regnes som en del af dette organ. Det gælder, selv om sekretariatet i visse tilfælde har kompetence til selv at træffe afgørelser.

Endvidere udgør regeringen som kollegium ét forvaltningsorgan, selv om alle departementer måtte være involveret i det pågældende regeringsarbejde. Regeringsnotater, udkast til sådanne notater og andre dokumenter, som udveksles mellem ministerier i forbindelse med sager, der håndteres af regeringen, anses derfor som interne efter Offentleglova § 14. Det samme gælder for eventuelle udvalg inden for regeringen.¹⁰ Et hidtil internt dokument vil heller ikke miste sin interne karakter, hvis det oversendes til et andet organ med en koordinerende rolle, således som Statsministeriet og Finansministeriet ofte har over for de andre ministerier.¹¹

Det må på den baggrund antages, at begrebet interne dokumenter i Offentleglova § 14 går længere end den almindelige definition af interne dokumenter i den danske offentlighedslovs § 23, stk. 1, 1, pkt. Som følge heraf vil en række typer af videregivelser, som efter dansk ret har karakter af ekstern videregivelse mellem forskellige myndigheder, i norsk ret blive anset for interne videregivelser med den virkning, at dokumentet ikke som følge af ud-

⁷ Se om dansk ret kapitel 2, pkt. 2.3, ovenfor.

⁸ Ot.prp nr. 102 (2004-2005).

⁹ Det norske Justitsministeriums vejledning til Offentleglova, s. 95 f, pkt. 7.2.5.

¹⁰ Det norske Justitsministeriums vejledning til Offentleglova, s. 93. I det norske system er regeringsudvalg undtagelsen, jf. pkt. 5.3 nedenfor.

¹¹ A.st., s. 96. Se tillige Jan Fridthoff Bernt og Harald Hove, a.st., s. s. 138, der anfører, at regeringen og dennes hjælpemandskab anses for ét forvaltningsorgan i sager, hvor der er tale om et udpræget politisk udredningsarbejde, med den virkning, at dokumentudveksling vil kunne tilbageholdes som internt efter Offentleglova § 14.

vekslingen undergives aktindsigt. Det er på den baggrund vores antagelse, at Offentleglova § 14 dækker dele af – men langt fra hele – ministerbetjeningsreglen i den danske lovs § 24, jf. § 23, stk. 1, nr. 2. Henset til, at det først og fremmest er i tilfælde af udprægede regeringspolitiske udredningsarbejder, at de forskellige ministerier anses som et samlet organ, vil sammenfaldet mellem Offentleglova § 14 og den danske ministerbetjeningsregel navnlig indtræde i forhold til tværministeriel politikudvikling.

3. Dokumenter indhentet fra andre myndigheder

3.1. Offentleglova § 15

Som allerede nævnt suppleres reglerne i Offentleglova § 14 om intern udveksling af dokumenter af samme lovs § 15 om dokumenter indhentet udefra.

Efter Offentleglova § 15 første led, 1. pkt., kan dokumenter, som et departement til brug for sin interne sagsforberedelse har indhentet fra et underordnet organ så som en styrelse, undtages fra aktindsigt, når dette er nødvendigt for at sikre ”forsvarlige interne beslutningsprocesser”. Efter samme bestemmelses 2. pkt. kan aktindsigt under tilsvarende betingelser afslås, såfremt dokumentet indhentes fra et andet departement. Der gælder her intet krav om, at dokumentet rent faktisk ender med at blive brugt i sagsbehandlingen hos det modtagende organ. Afgørende er alene er, om dokumentet oversendes med sigte på en sådan anvendelse.¹²

3.2. Bestemmelsens anvendelsesområde

Offentleglova § 15, 1. led, har i sit anvendelsesområde klare lighedspunkter med ministerbetjeningsreglen i den danske offentlighedslov § 24, stk. 1. Den rækker imidlertid i tre henseender videre end den danske ministerbetjeningsregel. For det første er Offentleglova § 15 ikke begrænset til sager, hvor det må forventes, at ministeren har behov for embedsværkets bistand. For det andet finder bestemmelsen tillige anvendelse på konkrete afgørelsessager, sager om indgåelse af kontraktforhold og kontrol- og tilsynssager, sml. den danske offentlighedslovs § 24, stk. 1 og stk. 3. Og for det tredje gælder der ikke – som efter den danske offentlighedslovs §§ 28 og 29 – nogen pligt til at meddele aktindsigt i faktiske oplysninger og visse former for faglige vurderinger, der indeholdes i sådanne dokumenter.¹³

3.3. Krav om skade på beslutningsproces ved udlevering

Efter Offentleglova § 15 kan et dokument indhentet fra en anden forvaltningsmyndighed alene tilbageholdes, såfremt dette er nødvendigt for sikre ”forsvarlige interne beslutningsprocesser”. Der gælder med andre ord et krav om, at udlevering vil kunne have skadevirkning på forvaltningens arbejde. Herved adskiller bestemmelsen sig afgørende fra Offentleglova § 14 om interne dokumenter og den danske ministerbetjeningsregel.

¹² Herudover er der efter en konkret skadesvurdering hjemmel til at afslå aktindsigt i oplysninger i et dokument, som er indhentet udefra, og som indeholder råd og vurderinger om, hvorledes modtagerorganet bør forholde sig i en sag, jf. § 15, andet led. Denne bestemmelse finder efter vejledningen til den norske offentlighedslov bl.a. anvendelse på udarbejdelse af handlingsplaner og stortingsmeldinger. Da den omfatter råd fra private, giver den i visse henseender grundlag for afslag på aktindsigt i videre omfang end den danske ministerbetjeningsregel. Efter § 15, tredje led, kan også referater mellem overordnede og underordnede organer efter omstændighederne undtages fra aktindsigt.

¹³ Jan Fridthoff Bernt og Harald Hove, a.st., s. 144 f.

I visse typesituationer kan denne skadesvurdering holdes på et forholdsvis generelt og abstrakt niveau. Det er således ingen forudsætning for tilbageholdelse efter Offentleglova § 15, at aktindsigt vil kunne skade den interne beslutningsproces i netop den sag, hvor udvekslingen af det pågældende dokument har fundet sted. Aktindsigt vil også kunne afslås, hvis en sådan skade – ud fra en mere generel vurdering – vil kunne indtræde i forhold til behandlingen af senere sager, fordi offentlighed omkring de oplysninger eller den meningstilkendegivelse, som den afgivende myndighed er fremkommet med, vil kunne tænkes at føre denne myndighed til fremover at være mere forsigtig med at videregive oplysninger eller fremkomme med ”frimodige” vurderinger og synspunkter.¹⁴

Ifølge det norske justitsministeriums vejledning til Offentleglova vil det ofte være berettiget at afslå aktindsigt i tilfælde, hvor et underordnet organ deltager i forberedelsen af en sag i form af råd og vurderinger om, hvorledes det overordnede organ bør agere. Det gælder navnlig i sager, som skal fremlægges for Stortinget, behandles i statsrådet eller i øvrigt på politisk niveau. Der vil typisk også kunne afslås aktindsigt i et udvekslet dokument i situationer, hvor et underordnet organ tager del i sagsforberedelsen af et stortingssspørgsmål eller i udarbejdelsen af en ministers tale e.lign.¹⁵

Kravet om skade vil herudover ofte være opfyldt, når der er tale om et dokument, der er blevet udvekslet mellem flere departementer, der generelt har et tæt samarbejde. Som eksempel kan nævnes den situation, at et departement fremsender et udkast til en beslutning m.v. for at få bemærkninger.¹⁶ Også i denne situation vil behovet for at tilbageholde et dokument af hensyn til sagsbehandlingen hyppigere kunne anses for opfyldt, såfremt det udvekslede dokument indeholder politiske vurderinger og råd i en sag, hvor regeringen skal fremlægge en sag for Stortinget, end i tilfælde, hvor dokumentet alene indeholder rent faglige redegørelser så som en beskrivelse af gældende ret. Det samme gælder, dersom den pågældende myndighed giver udtryk for råd og vurderinger, som ”bærer præg af frimodighed”, eller som berører ømtålelige politiske spørgsmål, og hvor offentlighed vil kunne gøre afsendermyndigheden mindre tilbøjelig til at udveksle information og synspunkter i fremtidige sager.¹⁷

3.4. Hensynene bag § 15

Det fremgår af forarbejderne til Offentleglova, at formålet med Offentleglova § 15 er at beskytte myndighedernes beslutningsproces, og at reglen skal ses som en forlængelse af reglen om interne dokumenter i Offentleglova § 14.

Det anføres således, at det ofte vil bero på tilfældigheder, om afgørelsesorganet selv har tilstrækkelig ekspertise og erfaring, eller om det har behov for at søge rådgivning fra andre departementer og styrelser. Det anføres videre, at man har anset det for mindre rimeligt, at adgangen til aktindsigt i forvaltningens dokumenter skulle afhænge af, fra hvilken myndighed

¹⁴ Ifølge den norske civilombudsmand vil nødvendighedskravet efter § 15, første led, normalt være opfyldt, hvis aktindsigt i brevet fra afgivermyndigheden til modtagermyndigheden vil føre til, at afgivermyndigheden fremover vil vægre sig ved at give samme type oplysninger til modtagermyndigheden i en senere beslutningsproces af samme karakter, jf. Somb-2010-20 og sag 2010/2832.

¹⁵ A.st., s. 103 ff, og se tilsvarende Bernt og Hove, a.st., s. 145. Anknytningen til en fremtidig skadesvurdering indebærer, at det normalt ikke har afgørende betydning for aktindsigtsadgangen, om en aktindsigtsbegæring fremsættes før eller efter, at der er truffet afgørelse i den sag, hvor dokumentet er blevet udvekslet.

¹⁶ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 134 f. Se også vejledningen til Offentleglova, s. 106 og 135.

¹⁷ Den norske civilombudsmands sag 2009/434.

rådgivning og information indhentes. I den forbindelse fremhæves bl.a., at forvaltningens organisering i en del tilfælde ikke sikrer det behov for specialiseret sagkundskab, der er nødvendigt for at forberede en bestemt sag. Det gælder navnlig i forhold til departementerne, hvor der har været en udvikling i retning af at rendyrke disses opgaver som sekretariat for ministeriets politiske ledelse, hvorfor relevant fagekspertise ofte må indhentes fra styrelser under ministeriet.¹⁸

Det anføres videre i forarbejderne til Offentleglova, at forvaltningsorganer ”utvivlsomt” i en vis udstrækning har behov for at kunne udveksle foreløbige synspunkter, uden at offentligheden får indsigt i disse, og at ”det er uheldig med regler som begrænser forvaltningsorganernes mulighed til å samarbejde med andre organer eller personer i den interne saksforberedelsen, ved at korrespondansen med andre organer som udgangspunkt er offentlig”.¹⁹ På den baggrund defineres formålet med § 15 på følgende måde:

”Siktemålet med unntaksadgangen er å definere en legitim fortrolighetssfære som overskrider organgrensene, et utvidet rom for frie overveielser og kreativ tankeutveksling av uforpliktende og foreløpig karakter, og for strategisk rådgivning basert på særskilt faglig kompetanse eller mer rene politiske vurderinger.”²⁰

Disse betragtninger svarer i stor udstrækning til dem, der har begrundet den danske ministerbetjeningsregel og dennes udstrækning af begrebet interne dokumenter til at omfatte visse former for informationsudveksling mellem departementer og mellem departementer og styrelser.²¹

De norske forarbejder fremhæver tillige en række modhensyn. Det anføres bl.a., at det grundlæggende problem med et sådant fortroligt rum er, at dette kan begrænse muligheden for offentlig debat på et tidspunkt, hvor der fortsat er reel mulighed for at påvirke beslutningsprocessen. Hertil kommer, at manglende aktindsigt reducerer mulighederne for kontrol med forvaltningens virksomhed. Disse modhensyn er også nævnt i de danske forarbejder, men kravet om skade ved udlevering i Offentleglova § 15 viser, at norsk ret har foretaget en anderledes afvejning af de modstående hensyn. I overensstemmelse hermed anføres det i de norske forarbejder til Offentleglova § 15, at udgangspunktet bør være, at forvaltningens samarbejde ”sker for åben scene”, og at man derfor bør tilstræbe en afvejning, der på den ene side ikke lægger hindringer i vejen for hensigtsmæssigt myndighedssamarbejde, men på den anden side heller ikke i unødigt omfang gør indgreb i offentlighedsprincippet.²²

3.5. Sammenligning med dansk ret

Sammenlignet med den danske ministerbetjeningsregel er kravet om skade i Offentleglova § 15 en væsentlig indskrænkning i adgangen til at tilbageholde dokumenter, der udveksles som led i myndighedssamarbejde. Denne forskel begrænses dog af, at vurderingen af den mulige skade ved aktindsigt efter Offentleglova § 15 i visse typesituationer kan holdes på et forholdsvis generelt og abstrakt niveau.

¹⁸ NOU 2003:30, s. 113. Se også pkt. 5.2 og 5.3 nedenfor.

¹⁹ NOU 2003:30, s. 118 og 120.

²⁰ NOU 2003:30, s. 118. Se også Hans Petter Graver, a.st., s. 363, der anfører, at § 15 er motiveret i, at beslutningsorganet ofte har behov for at søge ekspertise og rådgivning uden for organets eget personel, og at bestemmelsen søger at tilgodese et ønske om, at beslutningsorganets kreds af ”interne rådgivere” ikke begrænses til personer inden for beslutningsorganet.

²¹ Jf. herom kapitel 2, pkt. 2.2.1 ovenfor.

²² NOU 2003:30, s. 118 f og 120.

Der er endvidere den forskel mellem norsk og dansk ret, at hensynet til fremtidige beslutningsprocesser normalt ikke kan begrunde afslag på aktindsigt efter Offentleglova § 15 i dokumenter af mere fagligt indhold, og som udveksles mellem myndigheder, der ikke har et nært samarbejde. Ved en nærmere sammenligning af de to love bør man imidlertid ikke overse, at reglen om ministerbetjening i den danske offentlighedslov dels ikke finder anvendelse på langt de fleste konkrete forvaltningssager, jf. § 24, stk. 2, dels skal ses i sammenhæng med reglerne om ekstrahering af faktiske oplysninger og faglige vurderinger, jf. § 24, stk. 3, smh. med § 28 og § 29. Netop den type faglige råd og vurderinger, som falder uden for beskyttelsesområdet for Offentleglova § 15, første led, vil derfor ofte være undergivet aktindsigt efter den danske offentlighedslov.

4. Udveksling af oplysninger mellem forvaltningen og Stortinget

Adgangen til efter norsk at tilbageholde dokumenter, der er videregivet fra et ministerium til Stortinget og/eller til stortingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, er nærmere beskrevet i en såkaldt "stortingsmelding".²³

Det fremgår af denne stortingsmelding, at der under regeringens forberedelse af en sag, som skal fremmes for Stortinget, ofte vil være behov for, at regeringen afgiver information til f.eks. Stortingets præsidium eller til bestemte personer i Stortinget. Det samme gælder under Stortingets senere behandling af regeringens forslag. Breve, der sendes til Stortingets præsidium eller til et fagudvalg, betragtes som sagsdokumenter i ministeriet, der journaliseres. Til gengæld kan en minister sende et notat til sin egen partigruppe, uden at notatet derved omfattes af retten til aktindsigt efter Offentleglova.

Hvor et departement har udarbejdet et internt notat til ministeriets politiske ledelse, og dette herefter overgives til en eller flere stortingsrepræsentanter, vil en helt begrænset spredning af dokumentet ikke i sig selv indebære, at dokument derved fortaber sin interne karakter. Dette vil til gengæld kunne være tilfældet, såfremt der sker en mere omfattende spredning af dokumentet. Stortingsmeldingen konkluderer på den baggrund, at et internt dokument, der overgives til et medlem af et stortingsudvalg, som udgangspunkt ikke derved bliver offentligt. Formentlig vil en spredning af dokumentet inden for det pågældende stortingsudvalg heller ikke indebære, at dokumentet derved mister sin interne karakter. Derimod kan en videregivelse til hele regeringspartiets stortingsgruppe ifølge stortingsmeldingen tænkes at medføre, at dokumentet bliver offentligt, såfremt en sådan spredning af dokumentet var forudsat ved overleveringen af dokumentet til udvalgsmedlemmet.²⁴

Samme stortingsmelding anfører endvidere, at udkast til indstillinger fra et stortingsudvalg under skiftende regeringer har været forelagt ledelsen af det berørte ministerium med henblik på kommentarer. I hvert fald hvor forelæggelsen kun finder sted på politisk niveau, kan der ifølge stortingsmeldingen argumenteres for, at stortingsudvalgets udkast ikke skal journaliseres som et dokument i ministeriet. I praksis journaliseres sådanne henvendelser heller ikke, såfremt de forelægges embedsværket til udtalelse.

Det må på baggrund af den nævnte stortingsmelding antages, at norsk ret undtager fra aktindsigt kommunikation mellem forvaltningen og stortingsmedlemmer som led i lovgivning og lignende processer i mindst samme omfang, som aktindsigt kan afslås efter den danske offentlighedslovs § 27, nr. 2. Efter norsk ret synes det i modsætning til offentlighedslovens § 27, nr. 2, ikke at være en betingelse for at afslå aktindsigt, at dokumentet er udarbejdet netop

²³ St.meld. nr. 32 1997-98. Se også Oluf Jørgensen, Offentlighed i nord, s. 60 og 169.

²⁴ St.meld. nr. 32 1997-98 pkt. 5.6.3.

med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

5. Samspelet mellem loven og ministeriernes organisation

5.1. Dynamisk organisation

Væsentlige grundtræk i den norske centraladministrations udvikling lader sig føre tilbage til det 19. og 20. århundrede. Det indebærer grundlæggende to ting. For det første er norsk parlamentarisme historisk knyttet tæt sammen med ministerstyret. Det var og er forblevet udgangspunktet for organiseringen af norsk centraladministration. For det andet har der, i særdeleshed i den sidste del af det 19. århundrede og den første del af det 20. århundrede, i Norge været en historisk betinget diskussion om, hvorvidt centraladministrationens organisation skulle orienteres mod danske eller svenske tilstande. Det første ville indebære et uindskrænket ministerstyre, det andet en indskrænkning af ministerstyret, idet direktoraterne (de norske styrelser) da ville få en mere selvstændig placering i forhold til departementerne og det ministerstyrede hierarki.²⁵

Centraladministrationen har dog i årtier været opbygget på en måde, som grundlæggende har stærke fællestræk med dansk centraladministration. Det betyder ikke, at udviklingen har stået stille. Den har været præget af en betydelig grad af dynamik, som både har været båret af interessevaretagelse og af skiftende opfattelser af, hvad den hensigtsmæssige indretning af centraladministrationen er.

Ministerstyret giver som udgangspunkt de enkelte ministre og deres ministerier en betydelig grad af selvstændighed i forhold til hinanden. Det ændrer dog ikke ved, at ministre er medlemmer af en fælles regering, og at der politisk og administrativt altid har været et oplevet behov for samordning på tværs af ministerierne. Dette behov er i Norge som i Danmark stærkere formuleret i de senere år.

Den dynamik, som præger udviklingen, indebærer således også, at koordinationen mellem ministerierne på forskellig vis er styrket i de seneste årtier. Det gælder på regeringsniveau, men det er tillige sådan, at Finansdepartementet indtager en mere fremtrædende rolle i den tværministerielle samordning end i fortiden.²⁶ I så henseende minder udviklingen i Norge om udviklingen i Danmark.

5.2. Ministeriernes interne organisation

Norske ministerier er i lighed med danske ministerier i næste alle tilfælde organiseret som to-lagsorganisationer. De har et departement, der fungerer som sekretariat for ministeren, og som har ansvaret for ledelse og samordning inden for den samlede ressort. De har derudover et eller flere direktorater, som refererer til departementet, og som er underlagt ministerstyret. Disse direktorater er – bl.a. i henseender til aktindsigt – selvstændige myndigheder i lighed med de danske styrelser.

Den præcise organisationsform har varieret over tid, og der har været områder og tidspunkter, hvor direktoraterne var integreret i de respektive departementer i en afdelingslignende form. Det betyder, at man i perioder har haft ministerielle organisationsformer, som dels kunne minde om den organisation med integrerede styrelser, som man har kendt i bl.a.

²⁵ Tom Christensen, *Udviklingen av direktoratene*, s. 120 ff, og Tom Christensen m.fl., *Forvaltning og politikk*, s. 28 ff.

²⁶ Se herom også pkt. 3.4 ovenfor.

den danske undervisningsadministration, dels om de danske generaldirektorater, hvis chefer på den ene side rapporterede til ministeren, på den anden side var tillægt selvstændig kompetence inden for deres opgaveområde.

Arbejdsdelingen mellem departementer og direktorater varierer fra område til område, men den bygger grundlæggende på samme tankegang og praksis som den danske. Det vil sige, at departementerne som sekretariater for ministeren har ansvaret for politikudvikling mv. og for varetagelsen af de opgaver som er knyttet til ministrenes og regeringens samspil med Stortinget. Direktoraterne har på deres side ansvaret for gennemførelsen af lovgivningen og ministeriernes politik i øvrigt. Denne principielle arbejdsdeling mellem de to niveauer er i stigende grad fremhævet som bærende, men den indebærer ikke en skarp adskillelse af departementernes og direktoraternes virksomhed.

Gentagne og systematiske undersøgelser godtgør dette. Det er i denne sammenhæng relevant, at kontakten til og det direkte samspil med den politiske ledelse er koncentreret i departementerne, fuldstændigt som den principielle model tilsiger. Derimod viser de empiriske undersøgelser, at direktoraterne i ganske betydeligt omfang er inddraget i løsningen af opgaver, som rækker ud over den løbende administration af politikken på styrelsens område. De bidrager således til lovforberedelse, udrednings- og planlægningsopgaver, ligesom embedsmænd fra direktoraterne ganske ofte er repræsenteret i arbejdsgrupper og udvalg, hvori også indgår embedsmænd fra departementet såvel som på tværs af institutioner inden for eller på tværs af ressorts.²⁷

5.3. Tværgående koordination og samspil

Som anført under pkt. 3.4 ovenfor, er der i norsk centraladministration tætte samspilsrelationer mellem de forskellige departementer. Det sker løbende samt i arbejdsgrupper og udvalg, hvor flere departementer og nogle gange deres direktorater repræsenteret, jf. ovenfor. Samtidig foregår der en løbende koordination. Den finder som i Danmark sted i to forskellige former.

Der er koordinationen på regeringsniveau. Regeringsmødet (ministermødet) synes her at spille en større rolle som reelt koordinerende organ end i Danmark. Der holdes ugentligt to formelle regeringsmøder (regjeringskonferanser) samt forud for dem et såkaldt forberedende statsråd. Forberedelsen af dem er lagt ind i faste procedurer, hvor departementer (ministerier), hvis ministre har sager på dagsordenen, udarbejder særlige regeringsnotater, som rundsendes til regeringens medlemmer, og som danner grundlag for forhandlingerne på mødet.²⁸ Den øverste embedsmand i norske departementer er den partipolitisk udnævnte statssekretær. Det forekommer, at særlige statssekretærudvalg får til opgave på tværs af departementerne at samordne større planlægnings tiltag eller politiske projekter.²⁹

I modsætning til dansk praksis er der i de norske regeringer ikke tradition for nedsættelse af særlige regeringsudvalg. Det er en del af forklaringen på regeringsmødets mere fremtrædende plads i samordningen mellem ministre og ministerier. Der er to undtagelser herfra: Den ene er Regeringens Europautvalg, der på ministerniveau behandler sager, som er forberedt i det såkaldte Koordineringsudvalget, der består af højtstående embedsmænd fra samtlige

²⁷ Tom Christensen og Morten Egeberg, En oversigt over trekk ved departementer og direktorater, s. 92 og 100 f, samt Tom Christensen m.fl., a.st., s. 58 og 110 f. Se også pkt. 3.1 ovenfor.

²⁸ Tom Christensen m.fl., a.st., s. 116 f.

²⁹ Gunnar Svoldal, Stortinget, regjeringen og statsadministrasjonen, s. 54 f.

ge departementer, og som behandler EØS-relaterede sager.³⁰ Den anden er Underutvalget, et generelt udvalg, der under forsæde af statsministeren, med finansministeren som fast medlem samt den siddende koalitionsregerings partiledere forestår den overordnede politiske samordning inden for regeringen.³¹ Budgetarbejdet og forberedelsen af budgettet er en af de helt centrale tværdepartementale procedurer i norsk centraladministration. Den har med tiden givet Finansdepartementet en meget afgørende placering i samspillet mellem ministerierne. Den rækker i lighed med, hvad der er tilfældet i Danmark, ud over selve budgetproceduren og involverer Finansdepartementet i politikudviklingen på fagministeriernes ressorts.³²

5.4. Samspillet med Stortinget og partierne

Norsk parlamentarisme er i lighed med dansk parlamentarisme negativ. Samtidig indebærer den politiske udvikling, at Norge også oftest har koalitionsregeringer. Dertil kommer en struktur med stående udvalg, der grundlæggende svarer til den danske.

I dette parlamentariske system er grundsætningen – i lighed med det danske system – at Stortinget ”kun kender ministeren”. Embedsmændene, inkl. de partipolitiske statssekretærer og de politiske rådgivere i departementerne indgår ikke i et formaliseret samspil med Stortinget og dets organer.

I den parlamentariske praksis er et løbende samspil mellem ministrene og regeringen på den ene side, partierne og Stortingets medlemmer på den anden side imidlertid en integreret del af den politisk-administrative beslutningsproces.

6. Sammenfattende sammenligning

Sammenfattende har Offentleglova § 14 og § 15 set under ét væsentlige lighedstræk med den danske offentlighedslovs § 23 og § 24. Der er dog også betydelig forskelle. Disse forskelle består navnlig i

- at muligheden for at tilbageholde dokumenter udvekslet mellem statslige myndigheder efter norsk ret ikke er begrænset til tilfælde, hvor dokumentet skal betjene en minister, og ydermere ikke angår en konkret afgørelsessag, en sag om kontraktsindgåelse eller en tilsyns- og kontrolsag;
- at der efter norsk ret i de fleste tilfælde skal foretages en skadesvurdering, når der er tale om informationsudveksling på tværs af forvaltningsmyndighederne, men at betingelsen om skade ofte vil være opfyldt, når der er tale om sager på politisk niveau;
- at de norske regler ikke i samme grad som de danske regler sikrer en borger eller journalist et retskrav på at få aktindsigt i det faktiske beslutningsgrundlag og de faglige vurderinger, der ligger bag et politisk udspil.

For så vidt angår kommunikation mellem et departement og medlemmer af Stortinget/Folketinget må norsk ret antages i videre omfang end dansk ret at give mulighed for at tilbageholde udvekslede dokumenter.

Det norske regerings- og centraladministrative system fremstår på alle væsentlige punkter som et søstersystem til det danske. Det indebærer:

³⁰ Tom Christensen m.fl., a.st., s. 209 f.

³¹ Jørgen Grønnegård Christensen og Lotte Jensen, *The executive Core and Government Strategy in the Nordic Countries*, s. 13.

³² Tom Christensen m.fl., a.st., s. 36 f og 75 ff.

- at det norske system i et dynamisk perspektiv har været gennem samme udvikling som det danske. De organisatoriske problemstillinger har med små og i sammenhængen lidt betydningsfulde forskelle været identiske.
- at norsk centraladministration bygger på ministerstyret inden for rammerne af et parlamentarisk system.
- at ministerierne gennem en meget lang periode har haft en todelt organisation med departementer som sekretariater for ministrene og med direktorater (styrelser) som ansvarlige for politikken løbende forvaltning.
- at styrelserne i et vist omfang er inddraget i og bidrager til forberedelsen af ministrenes og regeringens politik.
- at der er et tværdepartementalt samspil og koordination på regeringsniveau og på administrativt niveau. Det første finder sted på regeringsniveau og foregår i lidt andre former end i Danmark, men løser den samme politiske koordinationsopgave. Det sidste er i begge lande i høj grad forankret i Finansdepartementets rolle som tværgående departement og adskiller sig ikke fra danske forhold.

KAPITEL 4

Sverige

1. Indledning

De svenske regler om aktindsigt er fastsat i flere regelsæt. De grundlæggende regler om, hvem der har ret til aktindsigt, hvilke dokumenter der er omfattet heraf, og hvilke hensyn der kan begrunde begrænsning i retten til aktindsigt, reguleres ved den såkaldte Tryckfrihetsforordningen (herefter TFF). TFF suppleres af offentlighets- og sekretesslagen. Sidstnævnte lov fastsætter gennem mere end 400 paragraffer detaljerede regler for forskellige forvaltningsområder, hvor det ganske præcist angives, hvilke oplysninger og dokumenter der er omfattet af tavshedspligt og undtaget fra aktindsigt. I modsætning til dansk ret indeholder den svenske lovgivning ikke generelle regler om meroffentlighed.

Pligten til at meddele aktindsigt efter de almindelige regler i svensk ret påhviler offentlige myndigheder. Dette begreb omfatter bl.a. forvaltningsmyndigheder på såvel statsligt som regionalt og lokalt niveau. I modsætning til den danske offentlighedslovgivning omfatter det tillige domstole og institutioner under Riksdagen, jf. TFF, kapitel 2, § 3. De politiske forsamlinger – Riksdagen, landsting og byråd – betegnes ikke som myndigheder i lovens forstand, men er i henseende til aktindsigt sidestillet hermed. Reglerne om aktindsigt finder således også anvendelse i forhold til disse institutioner, jf. TFF, kapitel 2, § 5.

Som udgangspunkt er privatretlige organer ikke omfattet af begrebet offentlige myndigheder. Dog er bl.a. aktieselskaber, økonomiske foreninger og stiftelser, hvor kommuner og landsting har retligt bestemmende indflydelse, undergivet aktindsigtsreglerne. Endvidere indeholder loven en liste over organer, der er inddraget under loven.

De svenske politisk-administrative institutioner hviler i lighed med TFF på en forfatningsmæssig tradition, som går langt tilbage i tid. Det indebærer, at institutionernes opbygning på visse punkter afviger fra andre vesteuropæiske lande. Således har man ikke ministersyre. Selv om de formelle forskelle ikke medfører store forskelle i den måde regeringen og centraladministrationen fungerer på i praksis, har de anderledes formelle rammer konsekvenser for borgernes adgang til aktindsigt.

2. Dokumentbegrebet

2.1. Kun såkaldt ”almene” dokumenter omfattes

Svensk ret opererer med et dokumentbegreb, der trods anderledes betegnelser (”handling” og ”upptagningar”) i det væsentlige minder om det danske. Det svenske dokumentbegreb omfatter således – ligesom det danske – både papirdokumenter, digitalt opbevarede dokumenter og dokumentсурогater i en enhver form, herunder lydbånd, film mv.¹

I modsætning til de danske regler finder de svenske aktindsigtsregler imidlertid ikke anvendelse på ethvert dokument, men alene for såkaldte ”allmänna handlinger”, jf. TFF kapitel 2, § 1. Begrebet ”almene dokumenter” kendes ikke fra dansk ret.

Efter TFF kapitel 2, § 3, stk. 1, 2. pkt., er et dokument ”alment” og dermed undergivet offentlighedsprincippet, hvis det 1) opbevares hos en myndighed og 2) enten er indkommet til

¹ SOU 2001:4 Offentlighetsprincippet og den nye tekniken, s. 97 ff, og SOU 2010:4 Allmänna handlinger i elektronisk form – offentlighet och integritet, s. 30 ff.

myndigheden eller oprettet af myndigheden. Som det vil fremgå nedenfor, indebærer disse krav efter lovens forarbejder og praksis groft sagt, at udkast og dokumenter med bestemte typer funktioner enten slet ikke undergives aktindsigt eller først omfattes af retten hertil, når der er truffet afgørelse i den sag, som dokumenterne relaterer sig til.

2.2. Opbevaret

Som allerede nævnt er den første betingelse for aktindsigt, at det pågældende dokument opbevares ved myndigheden på det tidspunkt, hvor anmodningen om aktindsigt fremsættes.² Retten til aktindsigt omfatter således som udgangspunkt ikke dokumenter, som tidligere har været i en myndigheds forvaring, men ikke længere er det på tidspunktet for ansøgningen om aktindsigt. Det samme gælder for dokumenter, som forventes at indkomme til en myndighed, men som myndigheden endnu ikke har modtaget. Heri ligger også, at aktindsigtsretten alene omfatter eksisterende dokumenter, og at myndighederne således ikke har pligt til at udarbejde nye dokumenter. Dog skal en myndighed bearbejde og sammenstille digitalt opbevarede oplysninger, som er tilgængelige for myndigheden, såfremt dette kan ske ved rutinemæssige ekspeditioner, jf. TFF, kapitel 2, § 3, stk. 2. I så henseende har svensk ret væsentlige lighedspunkter med dansk ret.

Hvor et dokument opbevares af tredjemand på myndighedens vegne, anses dokumentet for opbevaret ved myndigheden. Det samme gælder, hvis et dokument er udlånt til tredjemand for dér at blive underkastet teknisk bearbejdning. Også dokumenter, som vedrører opgaver, der udføres af en privat organisation på vegne af en offentlig myndighed, anses for at være opbevaret hos myndigheden. Det gælder, selv om dokumenterne fysisk ligger hos den private organisation.

2.3. Indkommet til myndigheden

Udover kravet om, at dokumentet skal være opbevaret hos myndigheden, er det som allerede nævnt en yderligere betingelse for aktindsigt efter svensk ret, at dokumentet enten er indkommet til myndigheden eller oprettet af denne.

Begrebet indkommet dækker den situation, at myndigheden modtager et dokument fra tredjemand, det være sig fra private eller fra andre offentlige myndigheder. Sådanne eksterne dokumenter er følgelig som udgangspunkt undergivet aktindsigt.³

Dette udgangspunkt modificeres imidlertid i tre tilfælde:

Den første undtagelse angår den særlige situation, hvor et dokument modtages fra en anden myndighed med henblik på, at modtagermyndigheden kan tage stilling til, om dokumentet er undergivet aktindsigt.⁴ Også efter dansk ret vil en sådan udveksling af et dokument normalt ikke indebære, at et dokument, der hidtil har kunnet tilbageholdes, derved undergives aktindsigt.

For det andet anses dokumenter, der alene modtages af en myndighed som et led i teknisk bearbejdning eller lagring, ikke for indkommet til myndigheden. Sådanne dokumenter er følgelig ikke undergivet aktindsigt ved myndigheden, jf. TFF, kapitel 2, § 6 og § 10.

Den tredje undtagelse fra princippet om, at dokumenter, der modtages udefra, anses som "almene" dokumenter, angår den situation, hvor en myndighed modtager et udkast til

² For så vidt angår elektroniske dokumenter er disse til rådighed, når myndigheden enten har adgang hertil via sine egne computere eller dog kan få udprintet dokumenterne på sine egne maskiner.

³ Alf Bohlin, Offentlighetsprincippet, s. 61 f og 74.

⁴ Regeringsrättens årsbok 1996 ref 19.

et endeligt dokument fra en anden myndighed, der ønsker myndighedens kommentarer til udkastet. Undtagelsen indebærer, at et dokument, der modtages fra en anden myndighed med henblik på, at den modtagende myndighed kan rådgive den hørende myndighed, ikke dermed bliver undergivet aktindsigt ved den hørte myndighed.⁵ Som det vil fremgå nedenfor, vil videregivelsen af udkastet heller ikke indebære, at dette undergives aktindsigt ved den hørende myndighed. Denne undtagelse gælder generelt og er således ikke begrænset til tilfælde, hvor den pågældende sag tænkes forelagt den politiske ledelse. På dette punkt er svensk ret således mindre åben end dansk ret.

Til gengæld anses den hørte myndigheds skriftlige høringssvar efter svensk ret som et dokument, der som udgangspunkt er undergivet aktindsigt.⁶ På dette punkt svarer svensk ret således til dansk rets almindelige regler og giver isoleret set større åbenhed end, hvad der følger af den danske ministerbetjeningsregel i de tilfælde, hvor denne finder anvendelse.

Afgiver den hørte myndighed sine bemærkninger mundtligt, og nedskrives bemærkningerne af en embedsmand ved den hørende myndighed, anser svensk ret – ligesom dansk ret – optegnelsen for et internt dokument, der er oprettet af den hørende myndighed.⁷ Optegnelsen vil derfor først blive omfattet af offentlighed, når sagen er afsluttet ved den hørte myndighed, jf. herom straks nedenfor.

2.4. Dokumenter, som myndigheden selv har forfattet

2.4.1. Begrebet ”oprettet”

Hvis et dokument, der opbevares hos en svensk myndighed, ikke er forfattet af tredjemand og herefter videregivet til myndigheden, vil dokumentet alligevel som udgangspunkt være omfattet af retten til aktindsigt efter TFF, såfremt det er ”oprettet” af myndigheden.

Ordet ”oprettet” kunne give indtryk af, at det omfatter ethvert dokument, som myndigheden har udfærdiget. Dette er imidlertid ingenlunde tilfældet. TFF kapitel 2, § 7, stk. 1, bestemmer således, at et dokument først anses for oprettet i lovens forstand, ”når det er ekspederet. Et dokument, som ikke er ekspederet, anses for oprettet, når den sag, til hvilken det hører, er færdigbehandlet ved myndigheden, eller, hvis dokumentet ikke relaterer sig til en bestemt sag, når dokumentet har været verificeret af myndigheden eller på anden måde anses for færdigt.”⁸

Det ses således, at et dokument først anses for at være oprettet, når det videregives til andre, eller når myndigheden afslutter den sag, dokumentet relaterer sig til. Relaterer dokumentet sig ikke til en bestemt sag, undergives det aktindsigt, når dokumentet i sig selv anses for færdigt. Indtil disse betingelser er opfyldt, anses dokumentet for myndighedsinternt arbejdsmateriale, der ikke omfattes af reglerne om aktindsigt.

I det følgende uddybes kriterierne for, hvornår et dokument anses for oprettet i TFFs forstand.

⁵ SOU 1994:49 Utrikessekretessen, s. 19, og SOU 2002:97 Ordning och reda bland allmänne handlingar, s. 60 f. Udkastet vil dog efter TFF kapitel 2, § 9, stk. 2, blive omfattet af aktindsigtsreglerne, såfremt myndigheden vælger at lægge udkastet på arkiv. Myndigheden har ingen pligt hertil, jf. pkt. 2.4.3 nedenfor.

⁶ SOU 2009:5 Säkerhetskopiars rättsliga status, s. 45, Håkan Strömberg og Bengt Lundell, Handlingsoffentlighet och sekretess, s. 32 f, samt Alf Bohlin, a.st., s 71.

⁷ Alf Bohlin, a.st., s. 97.

⁸ Vores oversættelse.

2.4.2. Dokumenter, der videregives til tredjemand

Er der tale om et dokument, der skal videregives til tredjemand, anses dokumentet normalt først for oprettet – og dermed som udgangspunkt undergivet aktindsigt – fra det tidspunkt, hvor dokumentet videregives til personer eller organer uden for myndigheden. Eksempelvis undergives myndighedernes afgørelser normalt aktindsigt fra det tidspunkt, hvor de enkelte afgørelser er meddelt parten. På tilsvarende måde vil en myndigheds skriftlige udtalelse til en anden myndighed – med forbehold af reglerne om tavshedspligt og andre undtagelser fra aktindsigt – være undergivet aktindsigt fra det tidspunkt, hvor udtalelsen er afgivet. Denne retstilstand svarer – på trods af den anderledes retstekniske opbygning af svensk ret – grundlæggende til dansk ret.

Til gengæld kan udkast til breve, redegørelser mv. som allerede nævnt i Sverige forelægges for andre myndigheder i forbindelse med en høring, hvor myndigheden søger information og råd hos andre myndigheder, uden at det pågældende udkast derved bliver et ”alment” dokument, der undergives aktindsigt. Sådanne breve mv. anses nemlig hverken for (endeligt) oprettet af den hørende myndighed eller for indkommet til den hørte myndighed. Denne særlige undtagelse gælder også for høringer af private⁹ og indebærer således isoleret set en større undtagelse fra aktindsigtsretten i udvekslede dokumenter, end hvad der kendes fra dansk ret, hvor dokumenter, der videregives til private, ikke kan anses for interne, selv om dette sker i høringsøjemed.¹⁰

Et internt dokument vil heller ikke blive undergivet aktindsigt – hvis formålet med videregivelsen alene er, at en anden myndighed skal vurdere, om dokumentet er undergivet aktindsigt.¹¹ Dette svarer helt til, at en sådan videregivelse som allerede anført under pkt. 2.3 ovenfor heller ikke vil indebære, at dokumentet anses for modtaget ved den hørte myndighed og dermed undergivet aktindsigt ved denne anden myndighed.

2.4.3. Dokumenter, der ikke videregives til tredjemand

Er der tale om et dokument, som ikke skal videregives til andre, men forbliver et internt dokument ved myndigheden, anses dokumentet normalt først for oprettet, når to betingelser er opfyldt:

For det første skal den sag, til hvilken dokumentet knytter sig, være afsluttet. I lighed med dansk ret er der med andre ord ingen ret til aktindsigt i interne dokumenter i verserende sager.

Regeringsrättens årsbok 1983 123

Politiet havde ikke pligt til at udlevere dokumenter vedrørende en politiundersøgelse om en forsvunden person, idet sagen ikke var formelt afsluttet, og de interne dokumenter i sagen allerede derfor ikke kunne anses for oprettet i TFFs forstand. Det gjaldt, selv om sagen på grund af manglende spor reelt næsten var gået i stå. Kun de dokumenter i sagen, som var tilgået politiet udefra – så som en kørebog fra en taxavognmand – udgjorde ”almene” dokumenter.

Hvis dokumentet ikke angår en bestemt sag, anses det for oprettet, når det er blevet forsynet med en påtegning om dets rigtighed eller på anden måde færdigbehandlet, jf. TFF, kapitel

⁹ SOU 2001:4 Offentlighetsprincippet og den nye teknikken, s. 63, samt Alf Bohlin, a.st., s. 95.

¹⁰ Undtagelsen i svensk ret fra aktindsigt finder ikke anvendelse ved videregivelse, der sigter på orientering, det være sig orientering af en anden myndighed eller orientering af en privat, jf. SOU 2009:5 Säkerhetskopiers rättsliga status, s. 45, og Regeringsrättens årsbok 1983 2:57.

¹¹ Regeringsrättens årsbok 1992 ref 63.

2, § 7, stk. 1, 2. pkt. Omfattet af denne bestemmelse er bl.a. interne arbejdsforskrifter og visse former for faktisk forvaltningsvirksomhed så som redegørelser om generelle spørgsmål, forskningsrapporter og dokumenter vedrørende opførelse af en bygning.

JO 1978/79 s. 224

En embedsmand udarbejdede et memorandum vedrørende nogle militærpsykologiske spørgsmål. Dokumentet relaterede sig ikke til en bestemt sag og blev stillet til rådighed for hærens øverstbefalende, hvor dokumentet hverken blev godkendt, ændret eller arkiveret, men tværtimod destrueret. Justitieombudsmanden fandt, at dokumentet ikke kunne anses for oprettet og dermed undergivet aktindsigt, hvorfor den øverstbefalende havde haft ret til at destruere dokumentet.

Dagbøger, protokoller, registre og lignende dokumenter, som føres fortløbende, anses for oprettet, når de pågældende dokumenter er gjort klar til påtegning eller indføring, jf. TFF, kapitel 2, § 7, stk. 2. Disse dokumenter bliver dermed som udgangspunkt undergivet aktindsigt, når registreringer er sket.¹²

For det andet vil interne dokumenter, der ikke er videregivet til udenforstående, selv efter, at en sag er afsluttet, lidt forenklet kun være omfattet af reglerne om aktindsigt, såfremt det enkelte dokument kan anses for at være endeligt, jf. TFF kapitel 2, § 9. Bag denne betingelse ligger den fra dansk ret velkendte betragtning om, at en myndighed skal have et frirum til selv at danne sig sin endelige mening:

”Med ordet oprettet er det markeret, at dokumenter først skal blive almene, og dermed i princippet tilgængelig for enhver, når de foreligger i deres definitive form. Indtil da udgør dokumenterne arbejdsmateriale. Myndigheden har ifølge lovgiver ret til selv at danne sig en opfattelse, inden den forpligtes til at stille de dokumenter, som afspejler dens overvejelser, til rådigheden for offentligheden (prop. 1975/76:160 s. 72).”¹³

Det bestemmes således i TFF kapitel 2, § 9, at såkaldte ”minnesanteckningar” (notater m.v.) og ”mellanprodukter” (udkast) som udgangspunkt falder helt uden for offentlighedsreglerne og kun bliver ”almene”, såfremt de arkiveres. Disse to typer dokumenter bliver med andre ord selv ikke efter en sags afslutning omfattet af de svenske offentlighedsregler, såfremt dokumenterne enten destrueres eller opbevares hos de embedsmænd, der har behandlet den pågældende sag. Det er i den forbindelse en væsentlig pointe, at det tilkommer myndigheden selv at afgøre, om der er grund til at arkivere sådanne interne arbejdsdokumenter. I realiteten er det således den enkelte myndighed, der forholdsvist frit afgør, om myndighedens arbejdsdokumenter skal undergives aktindsigt på noget tidspunkt.¹⁴ Uanset at begrebsbrugen – arkivering eller manglende aktindsigt – er anderledes, indebærer denne valgfrihed for myndigheden, at de svenske aktindsigtsregler i deres faktiske virkning får en vis lighed med meroffentlighedsprincippet i dansk ret, hvor myndigheden jo også har vidt skøn med hensyn til, om den ønsker, at der skal være offentlighed om et dokumentets indhold.

For at være en ”minnesanteckning” skal dokumentet være udfærdiget hos myndigheden, angå et bestemt sagsforhold og være udarbejdet med henblik på forelæggelse eller

¹² Endelig gælder der særlige regler for protokoller hos Riksdagens udvalg, statslige komiteer og kommunale myndigheder, jf. TFF kapitel 2, § 7, stk. 3.

¹³ SOU 2010:4 Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet, s. 41, vores oversættelse. På tilsvarende måde angives det i SOU 1997:39 Integritet Offentlighet Informationsteknik, s. 475, at formålet med reglen i TFF kapitel 2, § 9 er at skabe den nødvendige arbejdsro for myndigheden. Se om dansk ret kapitel 2, pkt. 2.1, ovenfor.

¹⁴ Alf Bohlin, a.st., s. 92, samt Håkan Strömberg og Bengt Lundell, a.st., s. 31.

forberedelse af sagen. Begrebet ”minnesanteckningar” vil således typisk omfatte interne referater, notater, optegnelser og sagsoversigter m.v.

I det omfang en ”minnesanteckning” indeholder nye sagsoplysninger, der ikke fremgår af sagens øvrige dokumenter, omfattes den del af dokumentet, der indeholder sagsoplysningerne, af reglerne om aktindsigt – men typisk først fra det tidspunkt, hvor sagen som sådan afsluttes, eller dokumentet videregives til tredjemand. Udtrykket nye sagsoplysninger omfatter information om faktiske forhold, visse typer faglige vurderinger og andet udredningsmateriale, der indgår som en del af grundlaget for en beslutning.

Regeringsrettens årbok 1971 ref 23

Den svenske civilforsvarsstyrelse foretog en uformel undersøgelse af en muligt kritisabel adfærd fra en embedsmands side. Under undersøgelsen, der ikke resulterede i nogen afgørelse, blev det løbende noteret, hvad der fremkom af oplysninger. Da disse notater indeholdt materiale til brug for beslutningsgrundlaget i en sag, der var under behandling i Civilforsvarsstyrelsen, ansås de for almene dokumenter og dermed underlagt aktindsigtsreglerne.

Udtrykket nye sagsoplysninger omfatter til gengæld ikke sammenstillinger af allerede foreliggende oplysninger eller interne vurderinger og synspunkter om en sags løsning.¹⁵ Heller ikke overvejelser om sagens gang betragtes som nye sagsoplysninger.¹⁶ Et dokument indeholdende sådanne sammenstillinger, vurderinger og synspunkter vil derfor normalt kun blive undergivet aktindsigt efter sagens afslutning, og det alene, såfremt myndigheden selv vælger at arkivere det pågældende dokument.

Efter TFF kapitel 2, § 9, stk. 2, omfatter aktindsigtsreglerne som allerede nævnt som udgangspunkt heller ikke såkaldte ”mellanprodukter”, hvorved forstås forstadier til et endeligt dokument, f.eks. et udkast til en beslutning eller et brev. Sådanne udkast vil således kun blive undergivet aktindsigt, såfremt myndigheden (efter sagens afslutning) vælger at arkivere dem, eller såfremt de videregives til andre myndigheder eller til private, uden at formålet med videregivelsen er konsultation.

Sammenfattende leder afgrænsningen af ”minnesanteckningar” og ”mellanprodukter” i betydelig grad til en retstilstand, der minder om de danske regler om ”egentlige” interne dokumenter efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og ekstraheringspligt af faktiske oplysninger af betydning for det pågældende sagsforhold.

2.5. Hvornår anses et dokument for at være indkommet fra eller videregivet til en anden myndighed?

2.5.1. Udgangspunktet

Som anført ovenfor afhænger adgangen til aktindsigt efter svensk ret – i lighed med dansk ret – i betydelig grad af, om et dokument oprettet af en myndighed er videregivet til andre og dermed blevet eksternt. Dette vil ikke være tilfældet, såfremt dokumentet alene er blevet videregivet internt i myndigheden, f.eks. fra en sagsbehandler til en beslutningstager. Heller ikke udveksling af et dokument mellem forskellige kontorer eller afdelinger ved samme myndighed gør dokumentet ”alment”, medmindre sagen er afsluttet, og myndigheden har valgt at arkivere dokumentet.

¹⁵ Alf Bohlin, a.st., s. 94 f.

¹⁶ Regeringsrättens årsbok 1970 ref 70.

HD 2013 ref 86

En mail, der ikke var knyttet til en bestemt sag, blev udvekslet mellem forskellige tjenestemænd inden for samme myndighed. Ifølge Högsta Domstolen indebærer dette forhold ikke, at mailen herefter blev et færdigt dokument i TFFs forstand og dermed undergivet aktindsigt.

I det følgende gives på den baggrund en kort oversigt over det juridiske myndighedsbegreb i den svenske statsadministration, ligesom det beskrives, hvornår udveksling af et dokument indebærer, at dokumentet får karakter af et ”alment” dokument, der som udgangspunkt er undergivet aktindsigt. I øvrigt henvises for en nærmere analyse af de forskellige organers opbygning og indbyrdes samspil til pkt. 4 nedenfor.¹⁷

2.5.2. Udveksling af dokumenter mellem departementer

Som nærmere beskrevet under pkt. 4 nedenfor adskiller opbygningen af den svenske centraladministration sig fra den danske centraladministrations organisation derved, at Sverige ikke har et ministerstyre, hvor den enkelte minister er politisk forvaltningschef og i denne egenskab har ansvaret for ledelsen af al virksomhed i ministeriet, det være sig i ministeriets departement eller i underliggende styrelser, og hvor departementerne udgør særskilte myndigheder i forhold til hinanden.

I Sverige udgør regeringen nemlig én samlet myndighed, hvor de enkelte ministre ikke træffer afgørelser på egen hånd, jf. regeringsformens kapitel 7, § 3. Dette princip om, at regeringen handler som et kollektiv, gælder ikke alene, når regeringen træffer overordnede politiske beslutninger så som forslag til ny lovgivning, men også når der træffes afgørelser inden for de enkelte ministerområder så som udstedelse af bekendtgørelser m.v. Også mange mindre sager behandles af regeringen som kollektiv.

Samtidig anses de svenske departementer ikke for indbyrdes selvstændige myndigheder, når de medvirker i sager, der skal afgøres af regeringen (regeringssager). Det skyldes – som nærmere beskrevet under pkt. 4.2 nedenfor – at departementerne i sådanne sagstyper udgør en del af det såkaldte Regeringskansliet. Regeringskansliet omfatter samtlige departementer, herunder Statsministeriets departement, Finansdepartementet og Udenrigsdepartementet samt Statsrådsberedningen og den såkaldte forvaltningsafdeling.

Regeringskansliets status som én myndighed indebærer, at dokumenter udvekslet mellem departementerne i regeringssager ikke er undergivet aktindsigt.¹⁸

JO 1967.162

Den svenske justitieombudsmand udtalte, at et dokument, som under forberedelsen af et regeringsarbejde udarbejdes af ét departement og overlades et andet departement for samråd, hverken kan anses for ekspederet af det første departement eller modtaget af det andet departement i offentlighedslovgivningens forstand. Dokumentet var derfor ikke undergivet aktindsigt.

I enkelte sagstyper er den enkelte minister tillagt en selvstændig beslutningskompetence, jf. forudsætningsvis §§ 30 ff i förordning 1996:1515 om instruktion för Regeringskansliet. I sådanne tilfælde betragtes de enkelte departementer som selvstændige myndigheder både i forhold til hinanden og i forhold til Regeringskansliet. Hvis et dokument i sådanne tilfælde sen-

¹⁷ For en sammenligning af den danske og den svenske statsopbygning se også Henrik Wenander, Rättslige ramar for styring av förvaltningen i Danmark och Sverige, NAT 2016, s. 57.

¹⁸ SOU 2009:5 Säkerhetskopiars rättsliga status, s. 39 og 171, SOU 2010:4 Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet, s. 41, og Alf Bohlin, a.st., s. 99 f.

des til et andet departement, bliver dokumentet derfor som udgangspunkt undergivet aktindsigt efter TFF, kapitel 2, § 8. Det samme gælder, hvis et dokument i disse sagstyper sendes fra et departement til Regeringskansliet.¹⁹

Så vidt vi kan bedømme, er denne undtagelse fra princippet om departementernes organisering som én fælles myndighed, hvor udveksling af dokumenter anses som intern, i det væsentlige begrænset til rent administrative spørgsmål så som visse beslutninger om ansættelse og forfremmelse af personale, ligesom der gælder særlige regler inden for forsvarsområdet. For de sagstyper, der omfattes af den danske ministerbetjeningsregel, er den altovervejende hovedregel, at brevveksling mellem de svenske departementer anses for intern. Hermed indebærer det væsentligt bredere myndighedsbegreb i svensk ret, at retten til aktindsigt i dokumenter, der er blevet udvekslet mellem svenske departementer i verserende sager, der skal forelægges regeringen, i realiteten ikke adskiller sig væsentligt fra den danske ministerbetjeningsregels § 24, stk. 1, nr. 2.

2.5.3. Udveksling af dokumenter i øvrigt

Da styrelser ikke er en del af Regeringskansliet, bliver dokumenter, der udveksles mellem styrelser, eksterne og dermed som udgangspunkt omfattet af aktindsigt fra tidspunktet for udvekslingen. Det samme gælder dokumenter, der videregives fra styrelser, udvalg og komitéer til Regeringskansliet, det være sig i en regeringssag eller i andre sagstyper. Når det kommer til dokumenter, der videregives fra styrelser m.v. til regeringen (Regeringskansliet), er svensk ret således mere åben end dansk ret, sml. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

Til illustration kan nævnes den situation, at "Försvarsmakten" har fremsendt et dokument, der skal indgå i Regeringskansliets beslutningsgrundlag i en regeringssag. Da "Försvarsmakten" udgør en selvstændig myndighed i forhold til Regeringskansliet, vil videregivelsen af dokumentet indebære, at dokumentet anses for ekspederet ved "Försvarsmakten" og indkommet ved Regeringskansliet. Dokumentet vil herefter være undergivet aktindsigt ved begge myndigheder, medmindre det kan undtages efter en særlig tavshedsforskrift, f.eks. om hensynet til statens sikkerhed eller forholdet til andre stater.

Inden for den enkelte myndighed gælder som hovedregel, at en enhed inden for myndigheden, der forbereder en sag til en anden enheds endelige afgørelse, som udgangspunkt ikke anses for selvstændig i forhold til det organ, der træffer den endelige beslutning. Det følger dog af TFF kapitel 2, § 8, at et dokument, som er udarbejdet for et organ inden for samme myndighed, alligevel kan anses som "alment", hvis organerne optræder som selvstændige i forhold til hinanden. Dette vil typisk være tilfældet, hvis den pågældende enhed inden for myndigheden undtagelsesvist har selvstændig afgørelsesmyndighed, og denne selvstændige afgørelseskompetence ikke hviler på intern delegation.²⁰ Også en rådgivende enhed vil i henseende til aktindsigt kunne anses for en selvstændig myndighed, dersom enheden har særlig kundskab eller særskilte interesser, som ikke er repræsenteret i øvrigt inden for den pågældende myndighed.

Det må på den baggrund formentlig antages, at myndighedsbegrebet i svensk ret i sager, der ikke er "regeringssager", er en smule snævrere end det, der findes i dansk ret. I sager, der ikke skal forelægges den politiske ledelse, vil videregivelse mellem forskellige enheder inden for statsadministrationen derfor nok oftere i Sverige kunne indebære, at et hidtil internt dokument mister sin interne karakter og dermed som udgangspunkt undergives akt-

¹⁹ SOU 2010:4 Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet, s. 41.

²⁰ Håkan Strömberg og Bengt Lundell, a.st., s. 22.

indsigt.²¹ Det samme gælder for dokumenter, der videregives til medlemmer af Rigsdagen, da svensk ret ikke ses at indeholde regler svarende til offentlighedslovens § 27, nr. 2.

3. Undtagelser til aktindsigt i almene dokumenter

Er et dokument et "almene" dokument efter de ovenfor angivne regler, vil det som hovedregel være undergivet aktindsigt. Det følger imidlertid af TFF, at der ved lov kan fastsættes begrænsninger i retten til aktindsigt, hvis dette sker til beskyttelse af:

- rigets sikkerhed eller dets forhold til anden stat eller mellemfolkelig institution,
- rigets centrale finanspolitik, pengepolitik eller valutapolitik,
- myndigheders virksomhed i form af inspektion, kontrol eller andet tilsyn,
- interessen i at forebygge eller påtale forbrydelser,
- det almenes økonomiske interesse,
- beskyttelse af privates personlige eller økonomiske forhold og
- interessen i at bevare dyr eller planter.

Næsten alle de ved lov fastsatte undtagelser er indeholdt i offentligheds- og sekretesslagen, der som nævnt indeholder en lang række bestemmelser, der begrænser pligten til at udlevere "almene" dokumenter.

TFF nævner ikke hensynet til den interne eller politiske beslutningsproces som et af de hensyn, der kan begrunde en begrænsning i retten til aktindsigt. Af samme grund indeholder offentligheds- og sekretesslagen ikke bestemmelser om tavshedspligt eller andre begrænsninger i retten til aktindsigt, som har til sigte at begrænse offentlighedens indsigt i forvaltningens dokumenter ud fra hensynet til at give forvaltningen et frirum til at udvikle og trykprøve ideer. Offentligheds- og sekretesslagens mange bestemmelser vil derfor ikke blive gennemgået i denne redegørelse.

Imidlertid er denne mangel på bestemmelser om tilbageholdelse af dokumenter af hensyn til forvaltningens interne beslutningsproces og til konsultationer mellem forvaltningsmyndighederne ikke ensbetydende med, at den interne eller politiske beslutningsproces ikke er beskyttet mod aktindsigt i svensk ret. Der er alene tale om, at disse hensyn er søgt varetaget på andre måder end gennem bestemmelser, der begrænser retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af offentlighedslovgivningen, nemlig dels ved TFF's afgrænsning af, hvilke dokumenter der kan karakteriseres som "almene", dels ved den brede afgrænsning af, hvad der anses for intern brevveksling i regeringssager.²²

4. Samspelet mellem den retlige regulering og de politisk-administrative institutioner

4.1. Den svenske regeringstradition

En stærk historisk tradition præger, som anført under pkt. 1 ovenfor, både reguleringen af adgangen til aktindsigt og opbygningen af de politisk-administrative institutioner i Sverige. Der går en lige linje fra den svenske forfatningskamp før overgangen til demokrati til såvel nutidens regulering af aktindsigt som regerings- og forvaltningssystemets institutionelle indretning. Det betyder, at Sverige især formelt afviger en del fra Danmark og de øvrige vesteu-

²¹ Betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 117.

²² Håkan Strömberg og Bengt Lundell, a.st., s. 40, samt betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 131 f.

ropæiske lande. Samtidig har de formelle forskelle på visse punkter praktiske konsekvenser for adgangen til aktindsigt.

Traditionens prægning af nutiden indebærer ikke, at tingene har stået stille. Der har været gentagne overvejelser om, hvorvidt de institutionelle rammer var hensigtsmæssige, og i forlængelse heraf, om man skulle tilnærme dem forholdene i andre lande, i særdeleshed Danmark og Norge. Disse diskussioner er dog hver gang endt med, at man har besluttet at tilpasse sig inden for de rammer, der er sat af den forfatnings- og forvaltningsmæssige tradition. Det er yderligere, som en væsentlig tilføjelse i sammenhængen, sådan, at man i denne politiske debat stedse har fastholdt ønsket om at sikre sig politisk kontrol over forvaltningen.²³

Udgangspunktet for gennemgangen af Sveriges politisk-administrative institutioner er derfor, at man i Sverige nok har et parlamentarisk system, hvor regeringen står til politisk ansvar over for Rigsdagen, men at centraladministrationen bryder med det ministerstyre, som er det bærende organisationsprincip for den centrale forvaltningsorganisering i de fleste andre lande med parlamentarisk styre. Denne forskel er meget klar, men den omfattende svenske forskning på området pointerer, at forskellen i ganske høj grad bliver nedtonet, når man ser på, hvordan centraladministrationen arbejder i praksis. Når det gælder samspillet mellem TFF og den politisk-institutionelle opbygning er det dog givet, at de formelle forskelle har konsekvenser for omfanget af adgangen til aktindsigt.²⁴

Ved en sammenligning af svenske og danske forhold er det væsentligt, at Sverige i lighed med Danmark har en stærkt decentraliseret offentlig sektor. Det indebærer, at væsentlige dele af opgaveløsningen, ikke mindst inden for velfærdsservice, er varetaget af kommuner og len (svarende til de danske regioner). Det har på de kommunaliserede opgaveområder konsekvenser for den type opgaver, som bliver varetaget i centraladministrationen, der i Sverige udgøres af Regeringskansliet (departementerne) og de centrale embedsværk (styrelserne). Det er samtidig her, at de klare formelle og til dels reelle forskelle mellem Danmark og Sverige kommer frem.

Man har i Sverige i lighed med andre vesteuropæiske lande haft en debat om styrkelsen af samordningen på tværs af ministerområderne. Den er i Sverige mundet ud i en omfattende reorganisering, som indebærer, at samtlige departementer siden 1997 indgår i én myndighed, Regeringskansliet. Regeringskansliet er fælles ansættelsesområde for samtlige embedsmænd i departementerne, og det administreres centralt fra Statsministeriets forvaltningsafdeling. Vi har således et system, hvor regeringen og Regeringskansliet er defineret som den overordnede og sammenhængende organisation, og hvor de centrale embedsværk (styrelserne) er tillagt en selvstændig stilling, som indebærer, at de formelt er underlagt regeringen, hvis adgang til at intervenere i deres virksomhed i visse, men langt fra alle henseender formelt er begrænset. De enkelte ministre og deres departementer indtager altså ikke en overordnet position i forhold til styrelserne.

4.2. Det ministerielle hierarki: intet ministerstyre

Sverige har i modsætning til Danmark og de andre lande, som indgår i undersøgelsen, således ikke ministerstyre. Der ligger to ting heri: Ministrene har ingen kompetence til at træffe konkrete afgørelser inden for deres område. Den kompetence ligger hos styrelserne. Styrelserne

²³ Helena Wockelberg, Den svenske förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket, kap. 9.

²⁴ Jf. pkt. 2.5.2 ovenfor.

er dog ikke løsrevet fuldstændigt fra det departementale niveau, idet de er underlagt regeringen.

For så vidt angår konkrete forvaltningsafgørelser træffer styrelserne disse på egen hånd og ikke som følge af delegation fra en minister. Af samme grund handler svenske statstjernerestemænd på myndighedens – og ikke på regeringens eller den enkelte ministers – vegne. Det bestemmes endog i regeringsformens kapitel 12, § 2, at regeringen er afskåret fra at bestemme, hvorledes en forvaltningsmyndighed skal afgøre en konkret sag. I sådanne sager er styrelserne således ikke underlagt regeringen.²⁵

Regeringen kan som kollegial instans gennem generelle tilkendegivelser, ikke mindst budgettet og de såkaldte reguleringsbreve, generelt sætte rammerne for styrelsernes virksomhed. Det er altså regeringen og ikke departementerne, der har det styringsmæssige ansvar for de centrale embedsværk. I svensk sprogbrug taler man i denne sammenhæng om den dualistiske organisationsform, som adskiller den departementale virksomhed fra virksomheden i styrelserne.²⁶

Tidligere blev et betydeligt antal sager forelagt regeringen til afgørelse, ligesom ganske mange klagesager blev forelagt for og afgjort af regeringen. Men dette tal er i perioden 1995 til 2005, for hvilken der foreligger talmæssige opgørelser, reduceret kraftigt.²⁷

Forvaltningen har mange andre opgaver end at træffe konkrete afgørelser i forhold til borgere og virksomheder. Der er her nok en arbejdsdeling mellem Regeringskansliets departementer og styrelserne. Men den adskiller sig ikke principielt fra, hvad man kender i andre lande med en toleddet centraladministration. Departementerne har således det overordnede ansvar for politikudvikling, minister- og regeringsbetjening og samt politisk rådgivning. Styrelserne har ansvaret for politikens gennemførelse, det vil sige regeladministration og styring af de institutioner og virksomheder, som hører under styrelsen, samt tilsyn med opgavevaretagelsen hos kommunale og regionale myndigheder samt andre institutioner og virksomheder, som ikke fuldt ud indgår i hierarkiet under styrelsen.

Det er omfattende opgaver. Samtidig er Regeringskansliet en forholdsvis beskedent organisation. Med omkring 4500 embedsmænd er det dog en del flere end den samlede chef- og AC-normering for de danske departementer.²⁸ Da de udrednings- og forberedelsesopgaver, som knytter sig til politikudviklingen, både er omfattende og forudsætter specialiseret indsigt, indebærer det, at de centrale embedsværk er medinddraget i løsningen af dem. De bistår altså i høj grad Regeringskansliet med f.eks. lovforberedelse og policyanalyse knyttet hertil, et samspil, som – bortset fra konkrete afgørelsessager – er forankret i et hierarkisk over- og underordningsrelation, som man kender det i lande, hvor centraladministrationen er organiseret som et ministerstyret hierarki.

Svensk centraladministration har altså som udgangspunkt en mere kompleks struktur end de lande, der kombinerer et ministerstyret hierarki med en ressortopdelt forvaltning. Spørgsmålet er derfor, hvor langt forskellene rækker, når man ser på forvaltningens faktiske virkemåde. Der foreligger over årene en række veldokumenterede analyser heraf.

I praksis er samspillet mellem Regeringskansliet og de centrale embedsværk meget omfattende og tæt. Der er samtidig en lang tradition for det. Dette samspil antager mange for-

²⁵ SOU 2007:75 Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning, s. 16 f, 40, 77 ff, SOU 2011:81 Myndighetschefers villkor, s. 43, og Wenander, a.st., s. 59 og 61.

²⁶ Rune Premfors m.fl., Demokrati & byråkrati, s. 60 ff, og Helena Wockelberg, a.st.

²⁷ Rune Premfors og Göran Sundström, Regeringskansliet, s. 62 ff.

²⁸ A.st., s. 69 f, Regeringskansliets Årsbok 2014, 2015, s. 6. Bo Smith-Udvalget, Embedsmanden i det danske folkestyre, s. 96, opgør tallet for Danmark for 2015 til godt 3200.

mer, men er generelt præget af en ringe grad af formalisering. Det omfatter således som nævnt politik-udvikling i form af udredninger og bidrag til f.eks. lovforberedelse. Samtidig er der et tæt og uformelt samspil omkring myndighedernes løbende forvaltningsvirksomhed, hvor de træffer afgørelser og løser opgaver af styrings- og tilsynsmæssig karakter. De analyser, der er gennemført siden 1980'erne, konkluderer alle, at der er tætte samspils- og samarbejdsrelationer. En survey blandt embedsmænd i Regeringskansliet har således vist, at myndighederne under deres eget departement er de hyppigste kontaktpartnere for dem.²⁹ Det forhold, at der ikke er tale om et ministerstyret hierarki, gør dog, at afstemningen mellem departementer og styrelser sker gennem udnævnelse af chefer, herunder udpegning af styrelseschefer med en partipolitisk baggrund suppleret af uformelle samspil med en underforstået forventning om, at styrelsernes embedsmænd viser opmærksomhed over for den gældende politiske linje.³⁰ Formelle direktiver er altså udelukket, men det gør erfaringsmæssigt ikke den store forskel i forhold til andre lande, hvor styrelserne indgår i et formelt ministerstyret hierarki, men hvor afstemningen af opgaver og synspunkter typisk også foregår inden for rammerne af et uformelt samspil og samarbejde.

Det andet formelle særtræk ved den svenske centraladministration er regeringens placering som det overordnede led i forhold til styrelsesniveauet. Dette træk, som er forankret i forfatningstraditionen, er yderligere understreget ved den reorganisering, der har samlet samtlige departementer i én organisation, Regeringskansliet, idet de enkelte departementer dog har bevaret kompetencen i nogle få internt-administrative sager. Statsministeren er derudover politisk chef for Statsrådsberedningen; den fungerer som departement med opgaver knyttet til den politiske rådgivning af statsministeren samt politisk samordning af regeringens arbejde.

Regeringskansliet består derudover over af omkring 10 ressortopdelte departementer. De enkelte departementer har dog oftest mere end en minister, idet en typisk regering har 25-28 medlemmer. Selv om regeringen formelt fremstår som den kollektive politiske ledelse af arbejdet i Regeringskansliet, indebærer departementsopdelingen med et relativt stort antal ministre, at arbejdet er stærkt ressortspecialiseret. Den reelle arbejdsdeling adskiller sig på det punkt næppe fra forholdene i Danmark og de andre lande. En analyse gennemført nogle år efter samlingen af departementerne i Regeringskansliet konkluderede i overensstemmelse hermed, at der nok var tale om én formel myndighed, men den var i praksis opdelt i selvstændigt fungerende departementer.³¹

Departementernes opgave i det svenske regeringssystem er ikke ulig de danske departementer at være sekretariater for ministrene. Det vil sige, at de forestår bistand til og politisk og faglig rådgivning af ministrene. Det betyder også, at det – igen i lighed med Danmark – er departementerne, der formidler information og rådgivning fra de centrale embedsværk til ministrene i en form og et indhold, der er afstemt efter regeringens og de enkelte ministres politiske behov. Det særlige ved den departementale rådgivning i Sverige er herefter, at departementschefen – i dansk forstand – er den partipolitisk udnævnte statssekretær, samt at

²⁹ Premfors og Sundström, a.st., s. 167.

³⁰ Bengt Jacobsson, Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styring av ämbetsverken, Anders Lindbom, Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyret i praktiken?, Patrik Hall, Makten över förvaltningen. Förändringar i politikens styrning av förvaltning, Premfors m.fl., a.st., s. 47 f, Helena Wockelberg, Finns der något svenskt i förvaltningsmodellen?, i Statskontoret, Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar, s. 15 ff.

³¹ Riksdagens Revisorer, Regeringskansliet. En myndighet, tio departement och hundra enheter? Rapport 2001/02:4.

der i departementerne er ansat omkring 500 såkaldte politisk sagkyndige, hvortil kommer et antal pressesekretærer, som delvis også er politisk rekrutteret.³² Kombinationen af et meritbaseret embedsværk med en partipolitisk rekrutteret statssekretær og et antal ligeledes partipolitisk rekrutterede rådgivere påvirker i et vist omfang arbejdsdelingen inden for departementerne, således at det faste embedsværk i mindre omfang er inddraget i den politisk-taktiske rådgivning af ministre og regering. Samtidig indebærer tilstedeværelsen af et ikke ubetydeligt antal politiske sagkyndige, at de deltager aktivt i f.eks. lovforberedelse.³³ Til trods for denne forskel forudsætter arbejdet som departemental embedsmand en stærk indlevelse i regeringens og ministrenes politik.³⁴

4.3. Tværministeriel koordination

Der bliver i det svenske regeringssystem lagt stor vægt på den tværministerielle koordination. Nøgleaktører i denne sammenhæng er dels Statsrådsberedningen, dels Finansdepartementet. Der er derudover samordningsprocedurer til sikring af den juridiske gennemgang af først og fremmest ny lovgivning og til sikring af koordinationen af svensk EU-politik, ligesom der er netværk af tværdepartementale ad hoc-arbejdsgrupper.

Politisk sker samordningen på to niveauer, nemlig for det første gennem forskellige former for ministermøder, hvoraf der holdes flere end i andre lande, og for det andet gennem det såkaldte samordningskansli; det er betegnelsen for enhed i Statsrådsberedningen, der er bemandet med en eller flere statssekretærer og politisk sagkyndige, som tilsammen repræsenterer de partier, der indgår i regeringen. Der i Sverige normalt ikke regeringsudvalg.³⁵

4.4. Samspillet med Rigsdagen og partierne

Samspillet med Rigsdagen og dens medlemmer samt med det eller de partier, der indgår i den siddende regering, er en opgave, som i høj grad er koncentreret hos statssekretærene og de politisk sagkyndige. Det faste embedsværks kontakter i så henseende har et mindre omfang.³⁶

5. Sammenfattende sammenligning med dansk ret

I Offentlighedskommissionens betænkning 1510/2009, s. 132, anføres det, at den anderledes opbygning af den svenske offentlighedslovgivning indebærer, at det er "nærmest umuligt" at vurdere, om det svenske offentlighedsprincip omfatter flere oplysninger end den dagældende danske offentlighedsordning. Vi deler generelt denne vurdering med den supplerende bemærkning, at vanskelighederne navnlig opstår, når det skal foretages en samlet, overordnet sammenligning af samtlige de beskyttelseshensyn til både offentlige og private interesser, som varetages i hhv. dansk og svensk ret.

Det er til gengæld noget nemmere at vurdere, om den svenske offentlighedslovgivning i større eller mindre grad beskytter netop den administrative og politiske beslutningsproces,

³² Premfors og Sundström, a.st., s. 73.

³³ Peter Munk Christiansen, Birgitta Niklasson og Patrik Öberg, Does Politicization Crowd Out professional competence? The organisation of ministerial advice in Denmark and Sweden. *West European Politics*, 39, 6, 2016, s. 1230 ff, Edward Page, *Policy without Politicians*, s. 86 ff, og Hall, a.st., s. 228 f.

³⁴ Göran Sundström og Marja Lemne, Bo Smith-utredningen betraktad från andra sidan bron, *Politica*, 48, 4, 2016, s. 455 (465 f).

³⁵ Premfors og Sundström, a.st., s. 105 ff og 154 ff.

³⁶ A.st., s. 131.

end tilfældet er i dansk ret. Begrænses sammenligningen til netop dette spørgsmål, må det konstateres, at de svenske regler samlet set resulterer i mere aktindsigt end, hvad der følger af den nuværende danske offentlighedslov. Det skyldes først og fremmest, at statslige myndigheder uden for Regeringskansliet er defineret som selvstændige i forhold til Regeringskansliet, og at disse myndigheders udveksling af dokumenter med kansliet og de departementer, der indgår i Regeringskansliet, derfor er omfattet af adgangen til aktindsigt, med mindre særlige undtagelser gælder. I forhold til sager om betjening af ministre er der således den væsentlige forskel mellem dansk og svensk ret, at dokumenter fra underordnede styrelser og andre ikke-departementale organer som udgangspunkt vil være undergivet aktindsigt i Sverige, men normalt ikke i Danmark. Det gælder både, mens sagen verserer, og efter, at denne er afsluttet. I så henseende er svensk ret således mindre lukket end dansk ret.

Bortset fra denne betydningsfulde forskel er forskellene mellem svensk og dansk ret ikke så vidtgående. Det gælder navnlig, når man dels tager hensyn til de meget differentierede svenske regler, dels til politisk-administrativ praksis.³⁷

Således svarer det grundlæggende til dansk ret, at interne dokumenter som udgangspunkt kan tilbageholdes, men at dette ikke gælder for faktiske oplysninger af betydning for sagen, der måtte være indeholdt i et internt dokument. Principielt er der den betydelige forskel, at interne dokumenter efter svensk ret som udgangspunkt bliver undergivet aktindsigt, når den pågældende sag afsluttes. Den praktiske forskel mindskes dog af, at de enkelte svenske myndigheder i betydelig grad selv kan vælge, om dette skal ske. Omvendt er adgangen til indsigt i interne dokumenter vedrørende sagens faktiske grundlag nok større i dansk ret, så længe sagen verser.

En anden forskel mellem svensk og dansk ret er, at det efter svensk ret er nemmere at tilbageholde udkast til dokumenter, der videregives til tredjemand i konsultationsøjemed. Efter dansk ret vil dette normalt kun være muligt, såfremt der er tale om dokumenter til brug for ministerbetjening, hvorimod det efter svensk ret ikke er afgørende, om sagen forventes forelagt en minister. Svensk ret er i den forbindelse også mindre åben end dansk ret derved, at konsultationspapirerne vil kunne undtages fra aktindsigt, selv hvor det hørte organ ikke er en anden statslig myndighed, men en privat person eller virksomhed eller en fra statsadministrationen selvstændig myndighed så som et uafhængigt nævn eller en kommune. Til gengæld vil selve høringssvaret ikke kunne tilbageholdes i samme grad efter svensk ret, som det er muligt efter de danske ministerbetjeningsregler, når det hørte organ er et andet departement eller en underliggende styrelse.

³⁷ Se dog Tim Knudsen, *Offentlighed i det offentlige. Historiens magt*. Se også Oluf Jørgensen, *Offentlighed i Norden*, kap. 8. Derimod finder Mohammad Ahsan, *Offentlighedsloven med kommentarer*, s. 95, ikke belæg for, at den danske offentlighedslov indebærer en videregående beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces end svensk lovgivning.

KAPITEL 5

Finland

1. Indledning

I Finland er selve offentlighedsprincippet fastsat på grundlovsniveau, mens de mere præcise regler for adgangen til aktindsigt findes i lag om offentlighed i myndighedernas verksamhet af 21. maj 1999 med senere ændringer.

Den finske offentlighedslov finder anvendelse på dokumenter ved bl.a. de statslige forvaltningsmyndigheder, herunder statsrådet (regeringen), ministrene og præsidenten, og ved lokale forvaltningsmyndigheder inklusiv disse myndigheders politiske organer. Omfattet af loven er også statslige og kommunale virksomheder, der ikke er organiseret som selskaber, samt selvstændige offentligretlige indretninger. I modsætning til den danske offentlighedslov finder loven tillige anvendelse på domstolene og Rigsdagen. Den gælder også for dokumenter, der oprettes eller modtages af en virksomhed i forbindelse med udførelsen af opgaver efter aftale med en myndighed eller i øvrigt for myndighedens regning. Tilsvarende når privatretlige organisationer, virksomheder eller enkeltpersoner udøver offentlig magt på grundlag af lov.

I det følgende beskrives først, hvilke former for dokumenter der omfattes af den finske offentlighedslov, jf. pkt. 2. Dernæst gennemgås under pkt. 3 spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt et dokument undergives aktindsigt. Herpå følger en analyse af myndighedsbegrebet i finsk ret, jf. pkt. 4, samt en omtale af de hensyn, der kan begrunde indskrænkninger i retten til aktindsigt, jf. pkt. 5. Under pkt. 6 analyseres samspillet mellem offentlighedsreglerne og det finske politiske og administrative system. Endelig indeholder pkt. 7 en sammenfattende sammenligning med dansk ret.

Som det vil fremgå, minder den finske offentlighedsordning en del om den svenske, men giver i flere henseender en større ret til aktindsigt, end hvad der følger af svensk ret.

2. Begrebet ”myndighedsdokumenter”

2.1. Dokumentbegrebet

2.1.1. Oversigt

Dokumentbegrebet i den finske offentlighedslov svarer i det væsentlige til dokumentbegrebet i den danske offentlighedslov og er ligesom denne ikke begrænset til dokumenter på papir, men omfatter også billeder og lyd m.v., jf. lovens § 5. Også i finsk ret er dokumentbegrebet teknologineutralt, hvorfor bl.a. tekst på elektroniske medier omfattes. Der gælder ingen pligt til at skabe nye dokumenter ved samkøring af data.

På samme måde, som det er tilfældet for de svenske aktindsigtsregler, finder de finske aktindsigtsregler imidlertid ikke anvendelse på ethvert dokument, der omfattes af dette brede dokumentbegreb, idet retten til aktindsigt alene gælder for såkaldte ”myndighedsdokumenter”.¹ Lovens § 5 definerer i den forbindelse myndighedsdokumenter som dokumenter, der befinder sig ved en myndighed, og som enten er oprettet af myndigheden eller indkommet til myndigheden med henblik på behandlingen af en sag m.v. under myndighedens res-

¹ Sml. om det beslægtede svenske begreb såkaldte ”allmänna handlinger” kapitel 4, pkt. 2, ovenfor.

sort. Et dokument anses også for at være indkommet til myndigheden, når det er modtaget af et organ, som udfører opgaver for myndigheden, og dokumentet vedrører denne opgaveudførelse.

I det følgende uddybes disse grundlæggende betingelser for, at der kan opstå ret til aktindsigt efter den finske offentlighedslovgivning.

2.1.2. Opbevares

Den første betingelse er som nævnt, at dokumentet indehaves af den pågældende myndighed. Denne betingelse er opfyldt, hvis dokumentet opbevares i myndigheden, eller hvis det er udlånt til et andet organ, som varetager opgaver for myndigheden. Som eksempel kan nævnes en datafil, der alene findes ved et IT-firma, der udfører opgaver for myndigheden, hvori dokumentet indgår.

2.1.3. Oprettet

Udover at dokumentet skal være opbevaret i myndigheden (eller til rådighed for denne), er det en yderligere grundbetingelse for aktindsigt, at dokumentet enten er oprettet af myndigheden eller indkommet til denne.

Ligesom det er tilfældet i svensk ret, er det langt fra ethvert dokument, som myndigheden i bogstavelig forstand har oprettet, der omfattes af begrebet "oprettet" i den finske offentlighedslov. Visse former for interne dokumenter falder nemlig uden for definitionen af et myndighedsdokument, selv om de rent faktisk er udfærdiget af den pågældende myndighed, jf. pkt. 2.2 nedenfor. Hertil kommer, at der gælder særlige regler for, hvornår et dokument undergives offentlighed; regler, der ikke sjældent indebærer, at retten til aktindsigt i et dokument først indtræder på et senere tidspunkt end det tidspunkt, hvor dokumentet rent faktisk blev oprettet og færdiggjort. Se herom pkt. 3 nedenfor.

2.2. Dokumenter der ikke anses for myndighedsdokumenter

2.2.1. Oversigt

Efter lovens § 5 falder en række dokumenttyper helt uden for begrebet myndighedsdokumenter.

Det gælder for det første for forskellige former for dokumenter, der ligger uden for emneområdet for vores undersøgelse, så som dokumenter, der er tilgået ansatte ved myndigheden på grund af andre forhold end deres arbejde ved myndigheden, dokumenter, som en myndighed har skaffet med henblik på intern uddannelse, informationssøgning og drift af et bibliotek, samt visse dokumenter, der opstår i forbindelse med, at myndigheden udfører opgaver for private.

Også to former for dokumenter, som myndigheden selv opretter som led i sin forvaltningsvirksomhed, falder uden for begrebet myndighedsdokumenter med den virkning, at de ikke undergives aktindsigt. Det drejer sig for det første om en embedsmands notater og udkast til eget brug, jf. pkt. 2.2.2 nedenfor, og for det andet om dokumenter, der er oprettet med henblik på drøftelser internt i myndigheden eller med private, der udfører opgaver for myndigheden, jf. pkt. 2.2.3 nedenfor. Som det vil fremgå, er disse to undtagelser til dels begrundet i de samme hensyn som dem, der ligger bag den danske offentlighedslovs regler om egentlige interne dokumenter, men samtidig afgrænset væsentligt snævrere end de danske regler.

2.2.2. Udkast og ”minnesanteckningar”

Efter § 5, stk. 3, nr. 2, i den finske offentlighedslov omfatter begrebet myndighedsdokumenter ikke ”minnesanteckningar” (notater) og udkast, som er udarbejdet af en ansat ved myndigheden, og som vedkommende endnu ikke har afgivet til forelæggelse eller anden behandling af en sag.² Meningen med bestemmelsen er ifølge forarbejderne til den finske offentlighedslov, at halvfærdige dokumenter ikke skal være undergivet aktindsigt.³

Det anføres i forarbejderne til den finske offentlighedslovs § 5, stk. 3, nr. 2, at bestemmelsen modsvarer den svenske TFF kapitel 2 § 9. Der er imidlertid den væsentlige forskel mellem finsk og svensk ret, at ”minnesanteckningar” i Sverige som udgangspunkt holdes uden for offentlighedsreglerne, så længe de alene tjener til den enkelte myndigheds – og ikke blot den enkelte sagsbehandlers – forberedelse.⁴ Heroverfor kan en ”minnesanteckning” og et udkast i visse situationer undergives aktindsigt efter finsk ret, såfremt sagsbehandleren overleverer dokumentet til en beslutningstager eller til en anden sagsbehandler. Det gælder, selv om disse andre personer arbejder ved samme myndighed, og dokumentet således ikke er videregivet til personer eller organer uden for myndigheden. Notatet eller udkastet m.v. forbliver ganske vist undtaget fra aktindsigt, såfremt det alene er udarbejdet til brug for sagsbehandlerens egne overvejelser og kun forelægges for en overordnet eller for en anden kollega med henblik på at få rådgivning om sagen og dennes fremdrift. Derimod overgår dokumentet til at blive et ”myndighedsdokument”, såfremt embedsmanden afgiver det til videre behandling hos sin overordnede med henblik på, at den overordnede kan træffe afgørelse eller i øvrigt arbejde videre med sagen. Det samme vil være tilfældet, hvis dokumentet overlades til andre sagsbehandlere, fordi disse andre skal arbejde videre med sagen.

Finsk ret adskiller sig på den baggrund grundlæggende fra dansk ret derved, at offentligheden i Finland normalt vil kunne se udkast m.v. fra underordnede tjenestemænd til overordnede ved samme myndighed. Dermed går finsk ret videre end ikke blot ministerbetjeningsreglen i den danske offentlighedslovs § 24, stk. 1, jf. § 23, stk. 1, nr. 2, men også bestemmelsen om ”egentlige” interne dokumenter i samme lovs § 23, stk. 1, nr. 1.

Noget andet er, at retten til aktindsigt i sådanne interne dokumenter efter finsk ret ikke opstår allerede ved den interne videregivelse, men typisk først, når der er truffet afgørelse i sagen.⁵

2.2.3. Dokumenter til brug for interne drøftelser

Bestemmelsen i den finske offentlighedslovs § 5, stk. 3, nr. 2, om den enkelte embedsmands egne noter og udkast suppleres af reglen i § 5, stk. 4, hvorefter dokumenter, der oprettes med henblik på forhandlinger og kontakter internt i myndigheden, kun omfattes af offentlighedsloven, hvis dokumenterne indeholder sådanne oplysninger, at de efter arkivlovgivningen skal overføres til et arkiv.

² I det omfang et dokument indeholder oplysninger afgivet af tredjemand af betydning for sagens faktiske oplysningsgrundlag, vil der ikke være tale om et dokument, der falder uden for aktindsigtsreglerne i medfør af § 5, stk. 3, nr. 2, jf. dom af 13. september 2016 fra Högsta Domstolan i sag 2016:131. Sådanne oplysninger vil i dansk ret normalt være ekstraheringspligtige, hvis de alene optræder i interne dokumenter, og dermed også i Danmark undergivet aktindsigt.

³ RP 30/1998 rd: https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/rp_30+1998.pdf.

⁴ Se herom kapitel 4, pkt. 2.4, ovenfor.

⁵ Se herom nærmere pkt. 3.1 nedenfor.

Bestemmelsen sigter ifølge forarbejdene til dokumenter, som er oprettet til brug for en myndigheds interne drøftelser, så som visse notater og frit formulerede tilkendegivelser, som i praksis ikke journaliseres og arkiveres. Formålet med undtagelsen er at tilvejebringe et fri- rum for åben meningsudveksling mellem personer ansat ved samme myndighed. En sådan mulighed for fortrolig gensidig meningsudveksling anses efter lovbemærkningerne for en forudsætning for, at myndighedens arbejde kan forløbe vel.⁶

Dom 27. august 2012 i sag 2012:68 og dom af 3. december 2015 i sag 2015:171, begge fra Högsta Förvaltningsdomstolen

I den første sag fastslog Högsta Förvaltningsdomstolen, at § 5, stk. § 4, kunne begrunde afslag på en anmodning om aktindsigt i dels en power point-præsentation, der gennemgik en undersøgelse af arbejdsmiljøet ved en bestemt forvaltningsmyndighed, dels selve den bagvedliggende rapport, der alene havde været omtalt mundtligt for de berørte. I den anden sag havde en finsk appeldomstol fået udarbejdet en rapport om ligebehandling af de ansatte, som dels gennemgik de problemer, der havde begrundet udarbejdelsen af rapporten, dels fremkom med forslag til fremadrettede tiltag. Högsta Förvaltningsdomstolen afviste, at rapporten kunne undtages fra aktindsigt i medfør af § 5, stk. 4. Til støtte herfor anførte Högsta förvaltningsdomstolen navnlig, at rapporten og de problemer, som den behandlede, kunne have virkninger, som rakte udover over appelrettens interne virksomhed, bl.a. derved, at problemstillingen kunne have betydning for offentlighedens tiltro til retsvæsenet. Der var derfor ikke tale om et sådant internt myndighedsarbejde, som kunne begrunde anvendelsen af § 5, stk. § 4.

Undtagelsen i § 5, stk. 4, omfatter tillige informationsudveksling mellem en myndighed og en privat aktør, der arbejder for myndighedens regning. Tilsvarende kommunikation vil i dansk ret blive anset for eksternt og som udgangspunkt undergivet aktindsigt, men vil efter omstændighederne kunne tilbageholdes afhængigt af oplysningernes nærmere indhold.

Indeholder et dokument omfattet undtagelsen i § 5 stk. 4, oplysninger om sagens faktiske beslutningsgrundlag, som ikke tillige fremgår af dokumenter undergivet aktindsigt, omfattes denne del af dokumentet af begrebet myndighedsdokument og er således som udgangspunkt undergivet aktindsigt.⁷

§ 5, stk. 4, er ikke tidsbegrænset og afskærer således også retten til aktindsigt i afsluttede sager.

3. Fra hvilket tidspunkt anses et dokument for oprettet i lovens forstand?

3.1. Myndighedens egne dokumenter

Er et dokument oprettet af myndigheden ikke undtaget fra aktindsigt efter de oven for diskuterede undtagelser for internt arbejdsmateriale, vil det som udgangspunkt være undergivet aktindsigt. Det følger imidlertid af den finske offentlighedslovs § 6, at retten til aktindsigt først opstår på nærmere regulerede tidspunkter og således ikke altid på det tidspunkt, hvor dokumentet faktisk er blevet til.

Bestemmelsen indeholder to hovedregler:

For det første bliver et dokument normalt undergivet aktindsigt, når det videregives (eller i visse tilfælde blot er klar til at blive videregivet) til personer og organer uden for den pågældende myndighed. F.eks. vil en myndigheds udtalelser og indstillinger til andre myndig-

⁶ Reg. prop. 30/1998, s. 58.

⁷ Taisto Ahvenainen og Tapio Rätty, Offentlighetslagstiftningen Offentlighet och sekretess i kommunen, s. 52.

heder normalt blive undergivet aktindsigt fra tidspunktet for videregivelsen. På tilsvarende måde bliver forslag fra udvalg, kommissioner og arbejdsgrupper m.v. offentlige, når de fremlægges. Denne hovedregel svarer grundlæggende til dansk rets almindelige regler, men medfører større aktindsigt end dansk ret for så vidt angår tilfælde, hvor dokumentudvekslingen efter dansk ret vil være omfattet af ministerbetjeningsreglen.

For det andet vil sagsdokumenter, der ikke er videregivet til tredjemand, normalt blive undergivet aktindsigt på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse i den pågældende sag, eller denne i øvrigt afsluttes. Det bestemmes således i den finske offentlighedslovs § 6, stk. 1, nr. 8, at interne dokumenter, som relaterer sig til forberedelsen af en afgørelse m.v., normalt bliver offentlige på samme tid som selve afgørelsen, nemlig når denne er truffet. Blot er det en forudsætning for aktindsigt, at de pågældende interne dokumenter overhovedet omfattes af begrebet myndighedsdokumenter efter de ovenfor beskrevne regler. Herved går retten til aktindsigt i interne dokumenter i finsk ret som allerede nævnt væsentligt videre end dansk ret, hvor interne udkast og forslag til en sags afgørelse og behandling normalt ikke bliver undergivet aktindsigt, alene fordi sagen er færdigbehandlet.

De to ovennævnte hovedregler suppleres af en række særregler, hvoraf de vigtigste er følgende:

- 1) Efter § 6, stk. 1, nr. 2, bliver en myndigheds anmodning om et tilbud, en undersøgelse eller en udtalelse som hovedregel offentligt fra det tidspunkt, hvor dokumentet er undertegnet eller bekræftet. I disse tilfælde er det afgørende således, at det pågældende dokument i sig selv er færdigt og på vej til at blive sendt ud af myndigheden. Der vil derfor normalt – ligesom hovedreglen om aktindsigt i videregivne dokumenter – blive tale om aktindsigt, allerede mens sagen verserer. Derimod vil den udtalelse m.v., som det hørte organ fremkommer med, ikke altid – som et eksternt dokument – blive undergivet aktindsigt allerede fra tidspunktet for dokumentets udveksling, men først fra tidspunktet for sagens afgørelse, såfremt der er tale om en opgave, som den hørte myndighed laver på den hørende myndigheds vegne, og dokumentet derfor vil kunne sidestilles med dokumenter, som den hørende myndighed selv har oprettet.⁸

Der gælder to undtagelser til § 6, stk. 1, nr. 2. Den første undtagelse angår visse dokumenter i sager om offentlige anskaffelser og er uden betydning for denne rapports emneområde. Den anden modifikation angår budgetforslag og er reguleret i § 6, stk. 1, nr. 4. Denne bestemmelse foreskriver, at de enkelte ministeriers forslag til finansloven vedrørende deres eget forvaltningsområde bliver offentligt tilgængelige, når Finansministeriet har underskrevet sin første stillingtagen til forslaget. Efterfølgende forslag fra ministerierne undergives offentlighed, når budgetforslaget fremlægges for parlamentet. Det samme gælder for andre forslag, som hænger sammen med udarbejdelsen af finanslovsforslaget og indgår i dette.

- 2) Lovens § 6, stk. 1, nr. 5, indeholder en særregel vedrørende forskning, statistik og udrådninger, der beskriver et sagsforholds baggrund, konsekvenser og alternative løsninger. Den omhandler efter forarbejderne til bestemmelsen navnlig lovforberedelse og andre vigtige projekter, som forudsætter et bredt beslutningsgrundlag. Bestemmelsen foreskriver, at sådanne undersøgelser m.v. bliver offentlige, når de er klar til det formål, de er udarbejdet for, altså typisk når undersøgelsen m.v. er færdig. Det

⁸ Taisto Ahvenainen og Tapio Rätty, a.st., s. 68.

gælder, selv om undersøgelsen m.v. relaterer sig til en sag eller et politisk initiativ, der endnu ikke er afsluttet, og hvor myndighedens interne overvejelser således fortsat pågår. Og det gælder, selv om dokumentet ikke er videregivet til personer eller organer uden for myndigheden. Derved indtræder retten til aktindsigt i sådanne dokumenter på et tidligere tidspunkt, end tilfældet er efter dansk ret.

Dom af 15. marts 2002 L 582 fra Högsta Domstolen

Udtalt, at nogle beregninger, som et ministerium havde foretaget i forbindelse med udarbejdelsen af et forslag til en afgiftslov, ikke havde karakter af de enkelte embedsmænds personlige notater, men af et dokument, der indgik i lovforslagssagen. Beregningerne kunne derfor ikke betragtes som "minnesanteckningar" og faldt følgelig ikke i kraft af § 5, stk. 3, nr. 2, uden for offentlighedsloven. Endvidere udtalt, at dokumentet efter § 6, nr. 5, var omfattet af aktindsigt allerede fra det tidspunkt, da det var færdigt, og ikke først, da selve sagen var færdigbehandlet i form af et fremsat lovforslag. Ifølge den finske regering viser dommen, at baggrundsundersøgelser og beregninger af central betydning for en lovreform bliver offentlige, når de er klar til at blive anvendt til deres formål.⁹

Bestemmelsen § 6, nr. 5, omfatter alene selvstændige undersøgelser, der foretages efter et nærmere opdrag. Omvendt falder interne udkast, der har karakter af diskussioner indenfor myndigheden, uden for bestemmelsens anvendelsesområde. Disse vil normalt end ikke efter sagens afslutning blive undergivet aktindsigt, jf. lovens § 5, stk. 4, og pkt. 2.2 ovenfor. For så vidt angår betænkninger og lignende dokumenter, som udarbejdes med henblik på offentliggørelse, bliver disse undergivet aktindsigt fra det tidspunkt, hvor de er klar til distribution, jf. § 6, stk. 2.

- 3) Efter § 6, stk. 1, nr. 6, anses mødereferater og protokollater, der ikke er oprettet med henblik på myndighedens forberedelse af en sag eller i øvrigt har karakter af internt arbejdsmateriale, for myndighedsdokumenter fra det tidspunkt, de er blevet godkendt og underskrevet.

3.2. Indkommet

Et dokument, som en forvaltningsmyndighed modtager fra tredjemand, bliver efter lovens § 7 et myndighedsdokument, der som udgangspunkt er undergivet aktindsigt, så snart myndigheden har modtaget dokumentet.¹⁰ Tilsvarende gælder, hvor dokumentet kommer frem til et andet organ m.v., der skal udføre en opgave på myndighedens vegne.

I tilfælde, hvor dokumentet kommer fra en anden forvaltningsmyndighed, vil videregivelsen samtidig indebære, at dokumentet bliver offentligt hos afsendermyndigheden i medfør af lovens § 6.

⁹ Statsrådets redogörelse om verkställigheten av den nya offentlighetslagstiftningen, s. 21: https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Selonteko/Documents/srr_5+2003.pdf.

¹⁰ Dog bliver dokumenter, som efter lovgivningen skal åbnes på et bestemt senere tidspunkt – så som visse dokumenter i udbudssager – først undergivet aktindsigt, når de åbnes. Endvidere undtager § 5 helt dokumenter, der er tilgået myndigheden i forbindelse med udførelsen af en opgave for privates regning, f.eks. rekvireret forskning. Disse særregler berører ikke sager omfattet af denne rapport's emneområde.

4. Myndighedsbegrebet

Som det er fremgået af beskrivelsen ovenfor, har det betydning både for omfanget af retten til aktindsigt og for det tidspunkt, hvor retten til aktindsigt indtræder, om et dokument er videregivet til tredjemand eller forblevet internt i myndigheden. Vi skal derfor i det følgende kort beskrive myndighedsbegrebet efter den finske offentlighedslov. I øvrigt henvises for en nærmere beskrivelse af myndighedsopbygningen i Finland til pkt. 6 nedenfor.

Den finske offentlighedslovs § 4 angiver i hovedtræk, hvilke organer der anses for selvstændige myndigheder med den virkning, at kommunikation mellem disse anses for ekstern og dermed som udgangspunkt undergivet aktindsigt.

Det bestemmes nærmere, at en komité, delegation, kommission eller arbejdsgruppe, der nedsættes for selvstændigt at udføre en bestemt opgave så som forberedelsen af sag, anses for en selvstændig myndighed. Dette gælder dog ikke for en intern arbejdsgruppe ved en myndighed. I så henseende har finsk ret væsentlige lighedspunkter med myndighedsbegrebet efter den danske offentlighedslov.

Det svarer også til det danske myndighedsbegreb, at de enkelte departementer i Finland udgør selvstændige myndigheder i forhold til hinanden. Endvidere anses styrelser under et departement for selvstændige myndigheder. Der er derfor som udgangspunkt adgang til aktindsigt i dokumenter, som en underordnet myndighed i et ministerium videregiver til dets departement, og i dokumenter, der udveksles mellem forskellige styrelser eller mellem forskellige departementer. Det gælder også ved forberedelsen af sager, der skal forelægges en minister eller regeringen som sådan. Finsk ret indeholder nemlig ingen undtagelse svarende til ministerbetjeningsreglen i den danske offentlighedslovs § 24, stk. 1.

Regeringen (Statsrådet) anses for en myndighed. I modsætning til retsstillingen i Sverige er departementerne imidlertid ikke en del af regeringen, når regeringen træffer afgørelser. Dokumenter, der sendes fra et ministerium til regeringen, bliver dermed eksterne og som hovedregel undergivet offentlighed, uanset om dokumenterne videresendes som led i forberedelsen af en regeringssag.¹¹ Tilsvarende dokumenter vil i dansk ret typisk kunne tilbageholdes efter ministerbetjeningsreglen. Finsk ret må således også på dette punkt anses for mere åben end dansk ret.

Endelig bliver dokumenter, som et ministerium eller statsrådet videregiver til rigsdagen, eksterne og som udgangspunkt undergivet aktindsigt. Det bemærkes herved, at finsk ret heller ikke indeholder en undtagelsesbestemmelse svarende til den danske offentlighedslovs § 27, nr. 2, om dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer.

Det tilføjes, at den finske regering kort før et møde i regeringen plejer at offentliggøre dagsordenen for mødet. Denne praksis omfatter tillige møder i Statsrådets finansudvalg. Når regeringen har afholdt mødet, bliver beslutninger og bilag til de enkelte sager normalt offentligt tilgængelige.¹² Regeringen eller et ministerium, der indleder arbejdet med en lovreform, skal desuden allerede på dette tidspunkt aktivt informere offentligheden om opgaven og evt. tidsfrister samt oplyse, hvem der har ansvar for forberedelsen.

¹¹ Oluf Jørgensen, *Offentlighed i Norden*, s. 160 og 175. Som anført a.st. anses regeringsudvalg, der forbereder sager til regeringen, som udgangspunkt ikke for selvstændige myndigheder. Dog gælder der særlige regler for EU-udvalget og finansudvalget.

¹² Oluf Jørgensen, a.st., s. 160, 175 og 212.

5. Undtagelser til aktindsigt i myndighedsdokumenter

Den finske offentlighedslovs § 24 indeholder regler om tavshedspligt. Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med lovens § 10, hvorefter oplysninger om et tavshedsbelagt dokument og dets indhold normalt ikke må udleveres.

§ 24 indeholder en detaljeret opregning af, hvilke typer oplysninger der anses for fortrolige og som derfor som udgangspunkt ikke er omfattet af aktindsigt. De fleste offentlige beskyttelseshensyn kendes fra dansk ret, så som hensynene til statens sikkerhed, udenrigspolitiske og kommercielle interesser samt effektivitet i efterforskningen af kriminalitet m.m.

§ 24 indeholder derimod ingen regler, hvorefter hensynet til myndighedernes interne og politisk beslutningsproces kan begrunde afslag på aktindsigt. I så henseende svarer finsk ret til svensk ret. Det svarer også til svensk ret, at hensynet til myndighedernes beslutningsproces dermed ikke varetages gennem bestemmelser, der begrænser retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af den nationale offentlighedslov, men derimod gennem en afgrænsning af, hvilke dokumenter der overhovedet omfattes af aktindsigtsreglerne.¹³

6. Samspelet med de politiske og administrative institutioner

6.1. Den finske kontekst

Ved sammenligninger mellem de nordiske landes politisk-administrative systemer arbejder man ofte med en sondring mellem en øst-nordisk og en vest-nordisk model. Deri ligger en påstand om, at Finland og Sverige har væsentlige lighedstræk, som adskiller dem fra Danmark og Norge, der traditionelt ligger tæt op ad hinanden.

Der er der rigtige i sondringen, at Finland og Sverige deler politisk-administrativ historie, idet Finland gennem 600 år hørte under den svenske krone. Det er imidlertid også sådan, at Finland både i denne periode og i perioden frem til 1917, da det opnåede uafhængighed fra Rusland, har haft en betydelig grad af regeringsmæssig og administrativ selvstændighed, som også har præget landets institutioner.

Konsekvensen er, at Finland for det første har en række institutionelle særtræk, som adskiller det fra de andre nordiske lande. For det andet at finsk centraladministration på væsentlige punkter har flere træk til fælles med dansk og norsk centraladministration end med den svenske. Det gælder såvel formelt som reelt.

Der er, som beskrevet ovenfor under pkt., 2-5, en betydelig grad af åbenhed i finsk regering og forvaltning. Denne åbenhed går – for så vidt angår den undersøgte problemstilling om aktindsigt i den politiske og administrative beslutningsproces – videre end i de øvrige nordiske lande, herunder Sverige. Det betyder, at nogle af de problemstillinger, som knytter sig til samspelet mellem reglerne i offentlighedslovgivningen og de politisk-administrative institutioner, taber i betydning. Konsekvensen er, at beskrivelsen af de politisk-administrative institutioner kan gøres forholdsvis kort.

Det er væsentligt at tilføje, at fremstillingen på dette punkt ikke kan bygge på en omfattende og opdateret empirisk forskning. Den bygger derfor i høj grad på dels oplysninger om centraladministrationens organisation og virkemåde, som er samlet ind på regeringens og ministeriernes hjemmesider, dels en række OECD-rapporter, som har beskæftiget sig med 'governance'-problematikken i medlemslandene.

¹³ I Offentlighedskommissionens betænkning 1510/2009, s. 192, anføres det, at hensynet til offentlige interesser samlet set synes at være nedtonet i finsk ret i forhold til dansk ret.

6.2. Regeringssystemet

Da Finland i 1917 opnåede uafhængighed, fik landet en parlamentarisk styreform, som imidlertid var kombineret med en præsident, der havde en række selvstændige beføjelser. Det gjorde, at Finland gennem mange år indtog en særstilling, som nærmede sig forholdene under den 5. franske republik. En forfatningsreform i 2000 har imidlertid ændret dette afgørende. I dag har Finland et regeringssystem, som grundlæggende svarer til, hvad man finder i andre vesteuropæiske lande. Det vil sige parlamentarisme, en regering, som ofte er en koalition af flere partier, og ministerier, som nyder en betydelig grad af ressortselvstændighed.¹⁴

Det finske regeringssystem adskiller sig dog fra andre lande ved en høj grad af formalisering. Det går på det punkt videre end både Sverige og Tyskland, idet landet i lovs- og forordningsform har fastsat ganske detaljerede regler for arbejdsgangen i regeringen (statsrådet), for ministeriernes formelle opbygning og for arbejdsgange.¹⁵ Det bekræfter billedet af, hvad OECD har karakteriseret som en rodfæstet legalistisk tradition, som indebærer, at mange forhold omkring regering og forvaltning samt offentlig politik i øvrigt er genstand for formel og tid tider ret detaljeret lovregulering.¹⁶

6.3. Ministeriernes organisation

Finsk centraladministration bygger på princippet om ministerstyre, hvor de enkelte ministre er politiske forvaltningschefer. Der er for tiden i alt 12 ministerier. I lighed med Sverige og således i modsætning til Danmark er det dog normalt med mere end en minister inden for de enkelte ministerier. De oftest to ministre har da ansvaret for den politiske ledelse af hver sin del af ressorten.¹⁷

Ministerierne er i lighed med Danmark og Norge opbygget efter en departementsstyrelsesmodel. Styrelserne (ämbetsverken) indgår i det ministerielle hierarki. Deres ledelse refererer til ministeren gennem departementet, og de respektive ministre har som forvaltningschefer et politisk og retligt ansvar for de i alt ca. 60 styrelses virksomhed. Opgavefordelingen minder grundlæggende om den dansk-norske med departementerne som ansvarlige for politikudvikling og politisk sekretariatsbetjening af ministrene og styrelserne som ansvarlige for den administrative gennemførelse. Det ligger dog inden for rammerne af modellen, at styrelserne bidrager til ministeriernes politikudvikling, ligesom ministeren og departementernes embedsmænd kan gribe ind deres forvaltning. Ifølge den oven for omtalte vurdering fra OECD er ministeriernes kompetence til selvstændigt at føre politik på grund af landets stærke legalistiske tradition begrænset.

¹⁴ J. Nousiainen, From semi-presidentialism to parliamentary government: Political and constitutional developments in Finland, *Scandinavian Political Studies* 24, s. 95 ff, H. Paloheimo, The rising power of the prime minister in Finland. *Scandinavian Political Studies* 26, s. 219 ff, H. Paloheimo, Finland: Let the force be with the leader – But who is the leader? In T. Poguntke & P. Webb (red.), *The presidentialization of politics*, T. Raunio, The changing Finnish democracy: Stronger parliamentary accountability, coalescing political parties and weaker external constraints, *Scandinavian Political Studies* 27, s. 133 ff.

¹⁵ <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2003/20030175> (Lov om statsrådet);

<http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2003/20030262> (Reglement om statsrådet);

<http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2007/20070393> (Statsrådets förordning om statsrådets kansli).

¹⁶ OECD (2010). *Better Regulation in Europe: Finland*.

¹⁷ <http://valtioneuvosto.fi/sv/statsradet>.

6.4. Tværministeriel koordination

Den tværministerielle koordination er organiseret omkring de samme komponenter og procedurer, som man finder i de øvrige nordiske lande. Det vil først og fremmest sige, at regeringen (statsrådet) under statsministerens ledelse er det centrale koordinationsforum. En række ministerudvalg aflaster og forbereder arbejdet i regeringen; disse ministerudvalg har for deres vedkommende forberedende udvalg bestående af departementschefer (kanslichefer).¹⁸

Der er til regeringen knyttet et antal statssekretærer, det vil sige højtplacerede embedsmænd, der er udnævnt efter partipolitiske kriterier. Statssekretærene er tillagt særlige funktioner i forhold til koordinationen på regeringsniveau. I den siddende regering (ultimo 2016) er der ud over statsministerens statssekretær tre statssekretærer, som repræsenterer hver et af de partier, som deltager i koalitionen. De bistår i den interne koordination samt i koordinationen inden for hvert enkelt af regeringspartierne. De har ikke ledelsesmæssige opgaver i forhold til ministerierne, der er bemandet med embedsmænd, som er udnævnt efter meritkriterier.¹⁹

En væsentlig del af koordinationen af politikforberedelsen foregår i et samspil mellem fagministerierne og Finansministeriet og Justitsministeriet, henholdsvis Justitiekansleren. Mens Finansministeriet spiller en afgørende rolle som koordinator af den økonomiske politik og budgetarbejdet, har Justitsministeriet og i et vist omfang også Justitiekansleren opgaver i forbindelse med gennemgang af lovforslag, som ministerierne udarbejder med henblik på regeringens fremsættelse af dem i Rigsdagen.

7. Sammenfattende sammenligning med dansk ret

Sammenfattende er finsk ret i en række henseender kendetegnet ved en betydeligt større grad af aktindsigt i myndighedsdokumenter, end tilfældet er i dansk ret.

For det første sikrer finsk ret aktindsigt i en række interne arbejdsdokumenter, herunder i embedsmænds indstillinger om en sags afgørelse til deres overordnede. Det gælder både i sager, der skal forelægges den politiske ledelse, og i sager, hvor den endelige afgørelse m.v. i sagen træffes på embedsmandsplan. Retten til aktindsigt indtræder dog typisk først, når den pågældende sag er afsluttet

For det andet indeholder finsk ret ingen regel svarende til den danske ministerbetjeningsregel – og heller ikke et princip om, at departementerne anses for én myndighed i regeringssager, således som det er tilfældet i Sverige. Som følge heraf vil udveksling af et dokument mellem forskellige myndigheder – det være sig mellem et ministeriums departement og dets styrelser eller mellem forskellige departementer eller forskellige styrelser – i Finland indebære, at dokumentet mister sin interne karakter og dermed undergives aktindsigt, med mindre det efter sit indhold er omfattet af tavshedspligt.

Endelig vil overgivelse af et hidtil internt dokument til enkeltmedlemmer af finske parlament indebære, at dokumentet undergives aktindsigt, selv om dette sker som led i politiske forhandlinger om et lovudkast el.lign.

¹⁸ <http://valtioneuvosto.fi/sv/statsradet/ministerutskotten>.

¹⁹ <http://valtioneuvosto.fi/sv/sipila/ministrarnas-statssekreterare>. Hver minister har derimod en specialmedarbejder (særlig rådgiver).

KAPITEL 6

Storbritannien

1. Indledning

De engelske regler om offentlighed i forvaltningen findes først og fremmest i Freedom of Information Act 2000. Ifølge denne lov tilkommer retten til aktindsigt ”any person”. Loven er således ikke begrænset til personer, der som part el. lign. har en særlig retlig interesse i at få aktindsigt. Freedom of Information Act anvender ikke udtrykket ”dokumenter”, men taler i stedet om ”information”. Så vidt ses anvendes udtrykket dog på grundlæggende samme måde som udtrykket ”dokumenter” i den danske offentlighedslov.

Lovens overholdelse af påses af en Information Commissioner, hvis afgørelser kan indbringes for et særligt organ, The Information Tribunal, med videre ankemulighed til de almindelige domstole. Information Commissioners kontor har udgivet detaljerede vejledninger om en række af lovens bestemmelser. Den følgende fremstilling baserer sig i betydelig grad på disse vejledninger og på de afgørelser om lovens anvendelse, som Information Commissioner har truffet.

Reglerne i Freedom of Information Act vedrørende undtagelser fra aktindsigt er placeret i lovens Del 2, sections 21 ff. De opregnede beskyttelseshensyn tilgodeser i de fleste henseender hensyn, der også anerkendes som beskyttelsesværdige efter den danske offentlighedslov. I det følgende gennemgås under pkt. 2 og 3 de bestemmelser i Freedom of Information Act, som angår muligheden for at tilbageholde information ud fra, hvad man kan kalde forvaltningsmæssige og politiske interesser i bred forstand, og som derfor nærmest kan sammenlignes med den danske offentlighedslovs §§ 23 ff, nemlig sections 35 og 36. Endvidere omtales under pkt. 4 section 34 om afslag på aktindsigt under hensyn til parlamentets interesser, sml. den danske offentlighedslovs § 27, nr. 2. Herefter undersøges samspillet mellem offentlighedsreglerne og Storbritanniens politiske og administrative system under pkt. 5. I dette afsnit redegøres også kort for Freedom of Information Act’s lange tilblivelseshistorie. Det afsluttende pkt. 6 indeholder en sammenfattende sammenligning med dansk ret.

2. Oplysninger hos ministerier m.v.

2.1. Oversigt

Section 35 angår fire typer information, nemlig for det første udvikling og udarbejdelse af regeringspolitik, jf. section 35 (1)(a), for det andet kommunikation mellem ministre, jf. section 35 (1)(b), for det tredje juridisk rådgivning, jf. section 35 (1)(c), og for det fjerde oplysninger internt i ministerens ministersekretariat (Private Office), jf. section 35 (1)(d).

Alle led i bestemmelsen omfatter alene information i ministerierne (”government departments”). Ministerierne omtales i britisk terminologi både som ”ministries” og ”departments”. Med ordet ”department” sigtes efter Freedom of Information Act section 84 både til, hvad der svarer til departementerne i dansk sammenhæng, samt til ethvert andet organ, der udøver lovbestemte funktioner på kongens (regeringens) vegne, dog ikke skotske organer og sikkerhedstjenesterne.¹ Derimod er uafhængige nævn m.v. (quangos) – i lighed med

¹ Se pkt. 8 i vejledningen til section 35: <https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1200/government-policy-foi-section-35-guidance.pdf>.

den danske ministerbetjeningsregel – som udgangspunkt ikke omfattet af undtagelsen i section 35.² Disse sidste omtales i nutidig administrativ sprogbrug som ”next step agencies”. De skal ses i modsætning til de såkaldte styrelser med udførende opgaver (executive agencies), som indgår i det ministerielle hierarki og anses som organisatoriske enheder i ministeriet.³

Det er ikke efter section 35 en forudsætning for tilbageholdelse, at oplysningerne har karakter af fortrolig tavshedsbelagt information.⁴ Det er heller ikke en betingelse, at det pågældende dokument er internt i den forstand, at det ikke er videregivet til et andet departement. Til gengæld gælder der efter 35 ingen generel regel om, at interne dokumenter automatisk er undtagne fra aktindsigt, så længe de ikke er videregivet til udenforstående. Tværtimod skal der både i forhold til dokumenter, der forbliver interne i en myndighed, og dokumenter, der udveksles med andre, foretages en konkret vurdering af, om offentliggørelse vil have skadevirkninger for regeringsarbejdets effektivitet.⁵ Section 35 kan i den forbindelse efter omstændighederne også anvendes til at undtage kommunikation med personer og organer uden for den offentlige forvaltning.

2.2. Baggrunden for aktindsigtsbegrænsningen i section 35

Bestemmelsen i section 35 hviler på en betragtning om, at departementerne skal have et frirum (”safe space”), hvor de kan udvikle politik uden indblik og pression udefra. I Information Commissioners vejledning til section 35 anføres således, at section 35 (1)(a) om politikudvikling tilsigter at beskytte integriteten af den politiske beslutningsproces ved at forhindre, at fuld offentlighed om beslutningsprocessen vil kunne underminere denne proces og resultere i en mindre robust, velgennemtænkt og effektiv politik. Det anføres videre, at formålet med section 35(1)(b) om beskyttelsen af kommunikation mellem ministre er at sikre regeringsarbejdets effektivitet og regeringens fremtræden udadtil som havende én fælles politik. For så vidt angår section 35 (1)(d) om ministersekretariater er hensigten med aktindsigtsbegrænsningen at gøre det muligt at organisere ministerens arbejde effektivt uden forstyrrelse og udefra kommende indblanding.⁶

Sammenfattende svarer formålet med adgangen til at tilbageholde oplysninger efter section 35 i betydelig grad til formålet med den danske offentlighedslovs § 24.⁷

2.3. Nærmere om section 35(1)(a) og regeringspolitik

Som allerede nævnt omfatter section 35(1)(a) information, der relaterer sig til formuleringen og udviklingen af regeringspolitik. Dette begreb dækker både politikens overordnede retning og mere detaljerede forslag til, hvordan et givent politisk mål skal nås. Det omfatter såvel politik, der udvikles af den samlede regering, som politik, der formuleres af et enkelt ministerium, herunder politik der udvikles på embedsmandsplan og forelægges ministeren til

² Section 35-vejledningens pkt. 64. Organer, som ikke omfattes af section 35, kan anvende den beslægtede bestemmelse i section 36. Se herom pkt. 3 nedenfor. For en beskrivelse af den danske ministerbetjeningsregels anvendelsesområde se kapitel 2, pkt. 2.2.3, ovenfor.

³ Se herom pkt. 5.2 nedenfor.

⁴ Section 35-vejledningens pkt. 9.

⁵ I modsætning hertil indeholder den engelske pendant til den danske lov om aktindsigt i miljøoplysningsoplysninger, Environmental Information Regulations 2004, i section 12 en regel om, at dokumenter, der udveksles mellem ministerielle departementer, anses som interne og ikke er undergivet aktindsigt.

⁶ Section 35-vejledningens pkt. 6, 23, 96 og 156.

⁷ Se herom kapitel 2, pkt. 2 og 2.2.1, ovenfor.

godkendelse. Der vil derimod som klar hovedregel ikke være tale om politikudvikling i bestemmelsens forstand, såfremt den endelige beslutning i den pågældende sag ikke tages på ministerniveau.⁸

Section 35(1)(a) er ikke begrænset til dokumenter, der er tilvejebragt som led i politikskabelsen. Bestemmelsen omfatter således også oplysninger, der er tilvejebragt derefter, men som beskriver eller henviser til politikudviklingen. Ligesom det er tilfældet for de danske regler om interne dokumenter og ministerbetjening, er section 35(1)(a) desuden ikke begrænset til information, der fremlægger policy-muligheder, men finder tillige anvendelse på oplysninger om problemstillingens historiske og faktuelle baggrund.⁹

Hvis hovedparten af informationen i et dokument relaterer sig til en informationstype, der er beskyttet efter section 35(1)(a), vil enhver information, der knyttet hertil, være omfattet. Det gælder, selv om denne yderligere information ikke i sig selv kan begrunde et afslag på aktindsigt. Der er således ikke pligt til at gennemgå et dokument "linje for linje."¹⁰

Konkrete forvaltningsakter vil normalt, men ikke altid, falde uden for section 35(1)(a).

Det er på ovennævnte baggrund vores opfattelse, at anvendelsesområdet for section 35(1)(a) har betydelige lighedspunkter med kerneområdet for ministerbetjeningsreglen i den danske offentlighedslovs § 24. Section 35(1)(a) har dog i flere henseender et snævrere anvendelsesområde end den danske ministerbetjeningsregel.

For det første kan section 35(1)(a) normalt ikke påberåbes med henblik på at undtage information, der angår implementeringen og anvendelsen af en allerede fastlagt politik.¹¹ Dette vil dog kunne være tilfældet, hvis politikudvikling og implementeringsspørgsmål er tæt sammenvævede, og politik-elementet udgør en væsentlig, men ikke nødvendigvis dominerende, del af den pågældende information. Det samme gælder, hvor implementeringsspørgsmål overvejes som led i udformningen af regeringspolitik, og hvor der er tale om udformningen af en bekendtgørelse, der udfylder en rammelov.¹² I denne henseende har bestemmelsen et snævrere anvendelsesområde end den danske ministerbetjeningsregel.

For det andet vil ministres svar til pressen og forberedelsen heraf ikke uden videre være omfattet af section 35(1)(a). Det gælder ikke kun for dokumenter, der alene indeholder faktisk information til brug for ministres mediehåndtering. Heller ikke diskussioner om, hvilken linje der skal tages over for pressen, vil normalt falde ind under bestemmelsens anvendelse. Dog vil section 35(1)(a) være relevant, hvis ministerens svar eller kommentar til medierne enten igangsætter en politisk proces eller relaterer sig til en igangværende politisk proces.¹³ Også her må section 35(1)(a) anses for at have et snævrere anvendelsesområde end den danske ministerbetjeningsregel.¹⁴ Det bemærkes dog, at forberedelse af svar til pressen efter omstændighederne vil kunne undtages fra aktindsigt efter den nedenfor under pkt. 3 omtalte section 36(2).

For det tredje kan section 35(1)(a) ikke påberåbes i relation til overvejelser vedrørende et ministeriums interne organisation og administration. Til sammenligning vil sådanne typer

⁸ Section 35-vejledningens pkt. 26 ff og se også pkt. 42 og 50.

⁹ Section 35-vejledningens pkt. 13 og 69 f. For en beskrivelse af de danske regler henvises til kapitel 2, pkt. 2.2.2, ovenfor.

¹⁰ Section 35-vejledningens pkt. 16 f.

¹¹ I disse tilfælde vil aktindsigt dog formentlig efter omstændighederne kunne afslås efter section 36 i Freedom of Information Act, jf. herom pkt. 3 nedenfor.

¹² Section 35-vejledningens pkt. 18 f, 32 ff, 48, 55 ff og 67 f.

¹³ Section 35-vejledningens pkt. 61.

¹⁴ Se herom kapitel 2, pkt. 2.2.2, ovenfor.

beslutninger efter omstændighederne kunne være omfattet af den danske ministerbetjeningsregel.¹⁵

2.4. Nærmere om section 35(1)(b) og tværministeriel kommunikation

Efter section 35(1)(b) kan kommunikation mellem ministre efter en konkret vurdering undtages fra aktindsigt. Bestemmelsen overlapper i betydelig grad med section 35(1)(a) om politikudvikling.

Section 35(1)(b) omfatter alene kommunikation fra en minister til en eller flere andre ministre. Bestemmelsen vil imidlertid kunne finde anvendelse på kommunikation mellem ministre, selv om andre end ministre modtager en kopi til orientering. Også kommunikation fra en ministersekretær kan være omfattet af bestemmelsen, når ministersekretæren skriver på ministerens vegne. Derimod vil et dokument, hvori en embedsmand redegør for ministerens synspunkt, men ikke skriver på ministerens vegne til en anden minister, ikke kunne undtages efter section 35(1)(b).¹⁶

Section 35(1)(b) omfatter såvel mundtlig som skriftlig kommunikation. Det er ikke en forudsætning for bestemmelsens anvendelse, at det pågældende dokument i sig selv har karakter af en kommunikation mellem ministre. Bestemmelsen vil således også kunne benyttes til at afslå aktindsigt i dokumenter, der omtaler eller henviser til kommunikation mellem ministre. Det samme gælder for dokumenter, der oprindeligt var udformet til et andet formål, men nu udveksles mellem ministre som bilag til den egentlige kommunikation.¹⁷

Også udkast til kommunikation mellem ministre vil være omfattet af bestemmelsen. Det gælder, uanset om udkastet resulterer i et endeligt afsendt dokument.¹⁸

2.5. Public interest-testen

2.5.1. Generelt om testen

Freedom of Information Act bygger – ligesom de øvrige undersøgte offentlighedslovgivninger – på en afvejning af to overordnede hensyn, nemlig på den ene siden hensynet til de politisk-demokratiske beslutningsprocessers kvalitet, til sikring af gennemsigtighed og til styrkelse af mulighederne for at holde regering og myndigheder ansvarlige og på den anden side hensynet til at sikre effektive beslutningsprocesser, som ikke undergraver muligheden for frie og åbenhjertige drøftelser internt i regeringen og tilsvarende i embedsmændenes politiske rådgivning af regering og ministre.

Som allerede nævnt er section 35(1) udformet således, at det forhold, at en given information omfattes af de opregnede beskyttelseshensyn, ikke i sig selv kan begrunde afslag på aktindsigt ud fra en abstrakt skadesvurdering. I stedet fordrer bestemmelsen, at der foretages en konkret vurdering med udgangspunkt i en såkaldt ”public interest”-test ud fra den enkelte sags særlige omstændigheder.

I den forbindelse gælder der ikke noget udgangspunkt om, at information omfattet af section 35(1) alt andet lige kan tilbageholdes alene på grund af oplysningernes karakter af politikudvikling eller kommunikation mellem ministre. Der gælder heller ingen generel formodning om, at bestemte typer information normalt vil kunne tilbageholdes fra en betragt-

¹⁵ Se om dansk ret kapitel 2, pkt. 2.2.2, ovenfor.

¹⁶ Section 35-vejledningens pkt. 99 f og 107.

¹⁷ Section 35-vejledningens pkt. 103 f.

¹⁸ Section 35-vejledningens pkt. 105.

ning om, at oplysningerne indtil nu er forblevet internt i det pågældende departement eller dog kun er delt mellem departementer m.v. Myndighederne vil således altid skulle sandsynliggøre, at offentliggørelse i den konkrete situation vil kunne have skadevirkninger. Endvidere indebærer public-interest-testen ikke kun, at det er en forudsætning for tilbageholdelse, at der er en offentlig interesse i ikke at meddele aktindsigt; det er tillige en betingelse, at hensynet til fortrolighedsbevarelse konkret vejer tungere end hensynet til offentliggørelse.¹⁹

Med dette krav om en konkret skadesvurdering og en afvejning over for hensynet til offentlighed er den engelske offentlighedslovgivning fundamentalt anderledes opbygget end den danske offentlighedslovs regler om interne dokumenter og ministerbetjeningsdokumenter. Efter de danske regler giver selve det forhold, at dokumentet er internt – eller for ministerbetjeningsdokumenter alene udvekslet mellem departementer og/eller med underliggende styrelser m.v. – jo i sig selv grundlag for at tilbageholde dokumentet.²⁰

Det svarer til gengæld mere til den danske offentlighedslovs §§ 28 og 29 om ekstraheering, at hensynet til offentlighed vejer særligt tungt i forhold til oplysninger om en sags faktiske grundlag, ligesom statistisk information normalt ikke kan tilbageholdes, når policy-beslutningen er blevet truffet, jf. section 35 (2) og (4).²¹

2.5.2. Et frirum til politikudvikling

Som allerede nævnt er et af hovedformålene med section 35(1) at skabe et frirum til en “uforstyrret” politikudvikling. Det har derfor særlig interesse, hvilken vægt dette hensyn spiller i den konkrete afvejning af, hvornår aktindsigt kan afslås.

I praksis efter section 35(1) skelnes der mellem to typer argumenter:

- For det første behovet for et midlertidigt lukket forum (safe space) til at udvikle ideer i forhold til igangværende processer m.v. uden at blive udsat for udefrakommende pres;
- Og for det andet et bredere argument om, at aktindsigt også efter afslutningen af den pågældende politiske proces vil have en afkølede effekt (chilling effect) på den frie og åbne karakter af fremtidige diskussioner om politikudvikling og dermed skade kvaliteten af embedsværkets rådgivning af den politiske ledelse.

Det første argument om et tidsbegrænset “safe space” tillægges normalt betydelig vægt i tilfælde, hvor aktindsigtsbegæringen fremsættes, mens den pågældende politikdiskussion pågår internt i forvaltningen. I dette tidsrum synes der nærmest at gælde en formodning for manglende aktindsigt. Til gengæld vil argumentet om et “safe space” stå svagere efter, at regeringen har sin truffet og offentliggjort sin beslutning, men ikke nødvendigvis straks derefter.²²

Praksis er mere tilbageholdende med at anerkende det bredere argument om, at aktindsigt i en given sag vil have en såkaldt afkølede eller dæmpende effekt (chilling-effect) på embedsmændenes rådgivning af ministre i fremtidige sager. Det gælder navnlig, hvis dette

¹⁹ Section 35-vejledningens pkt. 10 f, 76 f, 108, 111, 119, 132, 143, 152 ff og 190 ff. Tilsvarende fra retspraksis DfES v the Commissioner & the Evening Standard (EA/2006/0006).

²⁰ Jf. kapitel 2, pkt. 2, ovenfor.

²¹ De danske ekstraheringsregler er nærmere beskrevet i kapitel 2, pkt. 2.3, ovenfor.

²² Section 35-vejledningens pkt. 81 ff og 197 ff. I afgørelse af 10. marts 2016 i FS50596375 om økonomiske tal vedrørende ny teknologisk rolle som besparelsespotentiale i NHS og afgørelse af 23. februar 2016 i S50595983 om en rapport om lederskabet i NHS blev afslag på aktindsigt efter section 35(1) anerkendt bl.a. henset til, at endelige policy-beslutninger endnu ikke var blevet taget.

argument alene gøres gældende som en abstrakt betragtning, der ikke underbygges af konkrete argumenter om, hvorfor en skadevirkning vil kunne indtræde i forhold til udlevering af oplysninger i netop den foreliggende sag. Tilsynsorganerne har heller ikke været modtagelige over for argumenter om, at offentliggørelse i almindelighed vil kunne føre til en mindre skriftlig rådgivning.²³ Argumentet om, at offentlighed kan skade fremtidige beslutningsprocesser, anerkendes således kun efter en konkret vurdering, der inddrager bl.a. følsomheden af de pågældende oplysninger, tidspunktet for aktindsigtsbegæringen, og om der søges indsigt i oplysninger om en igangværende politik.

Information Commissioners afgørelse af 9. juni 2011 i FS50326224

Det engelske justitsministerium havde afslået aktindsigt i bl.a. forskellige tidligere udkast til et nu vedtaget lovforslag. Ministeriet havde i den forbindelse påberåbt sig argumenter vedrørende ”chilling effect”. Under en prøvelse af dette afslag udtalte Information Commissioner bl.a., at de ønskede dokumenter i detaljer beskrev forskellige policyvalg, herunder forslag fra embedsmænd. Udarbejdelsen af dokumenterne måtte på den baggrund have krævet en fri og ligefrem rådgivning, hvorfor et bredere argument om, at en offentliggørelse vil have en negativ effekt på fremtidig rådgivning, ikke ganske kunne afvises. Imidlertid kunne sådanne argumenter normalt alene tillægges afgørende vægt for aktindsigtsvurderingen i tilfælde, hvor myndigheden fremlagde konkrete forhold relateret til den enkelte sags særlige oplysninger og kontekst, der underbyggede myndighedens påstand om en sandsynlig påvirkning af fremtidige beslutningsprocesser. Endvidere ville offentliggørelse af de pågældende lovudkast øge offentlighedens forståelse af bevæggrundene bag den nu vedtagne lov og dermed begunstige debatten omkring loven. Ministeriet blev herefter pålagt at meddele aktindsigt.

Information Commissioners afgørelse af 11. januar 2016 i FS50585870

Det engelske sundhedsministerium havde afslået aktindsigt i bl.a. nogle udkast fra embedsværket til en nu offentliggjort rapport, der skulle komplementere en femårsplan for det nationale sundhedsvæsen (NHS). Information Commissioner pålagde ministeriet at udlevere udkastene, idet han bl.a. udtalte, at offentliggørelse ikke ville ændre ved, at embedsværket fortsat ville have pligt til at være involveret i udviklingen af politikker og i den efterfølgende evaluering af de truffene beslutninger. Uanset om udkastene var blevet udarbejdet uden forventning om, at de ville blive offentliggjort, måtte den mulige skadevirkning ved offentliggørelse været ophørt eller dog i betydelig grad reduceret efter offentliggørelsen af den endelige rapport.

Denne tilbageholdenhed over for abstrakte argumenter vedrørende virkningen af aktindsigt på kommende beslutningsprocesser hænger sammen med et grundsynspunkt om, at embedsmænd kan forventes at være neutrale i deres rådgivning af ministre, og at muligheden for efterfølgende offentlighed omkring deres rådgivning derfor ikke vil holde dem tilbage fra at udtrykke deres synspunkter frit. Faktisk kan det ifølge vejledningen til section 35 tænkes, at kvaliteten af rådgivningen vil stige, såfremt den pågældende embedsmand er bevidst om, at hendes anbefalinger m.v. kan tænkes at blive offentliggjort og derfor skal kunne tåle offentlighedens lys.²⁴

Den konkrete afvejning efter section 35(1) gælder også i forhold til udveksling af dokumenter med personer og organer uden for den statslige forvaltning.

Information Commissioners afgørelse af 27. oktober 2015 i FS50580887

Udtalt, at tredjeparters indspil til udformning af penum i faget historie kunne tilbageholdes ud fra betragtninger om, at offentliggørelse ville indebære, at eksperter og andre personer, som anmodes om frivilligt at

²³ Section 35-vejledningens pkt. 204 ff.

²⁴ Section 35-vejledningens pkt. 89 og 202.

deltage i sådanne diskussioner, kunne være mindre tilbøjelige til fremover at udtrykke deres synspunkter lige så frit og ligefremt.

Information Commissioners afgørelse af 22. marts 2011 i FS50313758

Sagen angik aktindsigt i bl.a. nogle talepapirer til en minister og forskellige e-mails mellem den engelske højesteret og det engelske justitsministerium vedrørende dele af et lovforslag, der bl.a. omhandlede udnævnelse af dommere. For så vidt angik aktindsigtsadgangen i et talepapir, der indeholdt markeringer om sletning af sætninger m.v., anerkendte Information Commissioner risikoen for en "chilling effect" på fremtidige meningsudvekslinger. I relation e-mailudvekslingen og et tidligere udkast til talepapir uden markeringer fandt the Commissioner, at hensynet til offentlighed vejede tungere, og at der derfor var pligt til at udlevere materialet.

Heller ikke i forhold til kommunikation mellem ministre m.v. gælder der nogen almen formodning for, at information kan tilbageholdes. Der kan heller ikke opstilles en generel betragtning om, at den offentlige interesse i fortroligheden af denne type kommunikation per natur er særlig tungtvejende. Dette vil dog typisk være tilfældet, hvis der er tale om regeringsmøder og i øvrigt, hvor offentliggørelse vil kunne afsløre intern uenighed i regeringen. I sådanne tilfælde vil aktindsigt normalt kunne afslås, også længe efter at den relevante beslutning er truffet og offentliggjort.²⁵

3. Section 36

3.1. Oversigt

Reglerne i section 35 suppleres af section 36.

Section 36 giver for det første adgang til at afslå aktindsigt i information ved en offentlig myndighed, hvis dette er nødvendigt af hensyn til det kollektive ansvar for regeringsførelsen, jf. section 36(2)(a). Denne første undtagelsesgrund svarer i det væsentlige til undtagelsesgrunden i section 35(1)(b) om kommunikation mellem ministre og er derfor navnlig relevant for myndigheder, der ikke omfattes af section 35 så som uafhængige nævn og råd og andre Next Steps-agencies.²⁶

Aktindsigt kan for det andet afslås, hvis offentliggørelse vil besværliggøre en fri og åbenhjertig rådgivning ("free and frank provision of advice") eller en fri og åbenhjertig meningsudvikling ("free and frank exchange of views for the purposes of deliberation"), jf. section 36(2)(b). Det samme gælder, hvis offentlighed i øvrigt vil vanskeliggøre myndighedernes effektive beslutningsproces ("would otherwise prejudice, or would be likely otherwise to prejudice, the effective conduct of public affairs"), jf. section 36(2)(c).

Section 36 har ligesom section 35 karakter af en interesseafvejningsregel, hvor interne dokumenter ikke per se er undtaget fra aktindsigt, og hvor det forhold, at udlevering af et dokument kan skade et af de i bestemmelsen opregnede hensyn, ikke i sig selv kan begrunde afslag på aktindsigt, idet vægten af det pågældende hensyn skal holdes op imod hensynet til aktindsigt.

²⁵ Section 35-vejledningens pkt. 111 ff og 210 ff.

²⁶ Section 36-vejledningens pkt. 34.

Section 36 finder anvendelse, uanset om den pågældende myndighed tillige omfattes af section 35. Section 36 fungerer derfor parallelt med section 35 i den forstand, at myndigheder på departementalt niveau vil kunne påberåbe sig begge bestemmelser.²⁷

3.2. Nærmere om section 36(2)(b)

Efter section 36(2)(b) vil aktindsigt som nævnt kunne afslås, når offentlighed omkring oplysningerne vil hæmme den frie og ligefremme rådgivning og meningsudvikling. Bestemmelsen vil bl.a. efter en konkret vurdering kunne anvendes i forhold til underordnede anbefalinger vedrørende afgørelsen af en sag og på vurderinger indhentet fra personer og organer uden for myndigheden. Derimod omfattes faktisk information ikke af bestemmelsen. Det er ikke en absolut forudsætning, at de gengivne udtalelser og vurderinger må anses for kontroversielle og ligefremt udtrykt. Indeholder et dokument alene neutrale udsagn, vil det dog typisk være svært at sandsynliggøre skadevirkning ved offentliggørelse.²⁸

Section 36(2)(b) bygger på en antagelse om, at offentlighed i visse tilfælde vil kunne påvirke indholdet af rådgivning og meningsudveksling med deraf følgende skadelige virkninger for kvaliteten af myndighedernes beslutninger. Bestemmelsen anerkender således – på grundlæggende samme måde, som det var tilfældet for section 35(1)(a) om departementernes politikudvikling – argumenter om behovet for et frirum til gensidig afprøvning af synspunkter m.v. Section 36(2)(b) har imidlertid selvstændig betydning for aktindsigtsadgangen i forhold til information ved myndigheder, som ikke omfattes af section 35. Det samme er tilfældet, når en myndighed omfattes af section 35 forestår anden virksomhed end udvikling af regeringspolitik.

Ligesom det var tilfældet efter section 35(1), er praksis efter section 36(2)(b) tilbageholdende med at anerkende abstrakte argumenter om, at offentliggørelse af dokumenter i afsluttede sager vil kunne have skadelige virkninger på kvaliteten af fremtidig rådgivning og samarbejde mellem myndighederne i andre sager. I vejledningen til bestemmelsen peges der i øvrigt på de samme kriterier som dem, der er relevante efter section 35(1) for, hvornår argumenter om, at offentliggørelse vil kunne skade fremtidig rådgivning, efter en konkret vurdering kan begrunde afslag på aktindsigt.²⁹

Information Commissioner's afgørelse af 28. august 2013 i FS50482167

Et ministerium havde afslået aktindsigt i nogle oplysninger om, hvordan det havde behandlet forskellige tidligere aktindsigtsanmodninger. Information Commissioner pålagde imidlertid myndigheden at udlevere oplysningerne. Argumenter vedrørende "chilling effect" og behovet for et "safe space" kunne ikke tillægges synderlig vægt, da der ikke var tale om politikudvikling, men om drøftelser om, hvordan ministeriet kunne overholde dets forpligtelser efter lovgivningen.

²⁷ Adgangen til parallelt at påberåbe sig de to bestemmelser begrænses dog derved, at section 36 ikke kan anvendes, såfremt et givent beskyttelseshensyn allerede er reguleret ved section 35. Dette er tilfældet, selv om public interest-testen i section 35 fører til, at denne bestemmelse ikke kan begrunde et afslag på aktindsigt, jf. pkt. 232 ff i Section 35-vejledningen og pkt. 85 i vejledningen til section 36.

²⁸ Section 36-vejledningens pkt. 43 ff. Se tillige Information Commissioner's afgørelse af 8. august 2016 i FS50614712, hvor et departement under henvisning til section 36 kunne afslå aktindsigt i en mailudveksling mellem departementschefen og lederen af et organ, der havde til opgave at rådgive regeringen.

²⁹ Section 36-vejledningens pkt. 47 ff.

Information Commissioner's afgørelse af 7. juli 2016 i sag FS50618346

Information Commissioner godkendte, at en myndighed havde afslået aktindsigt i nogle briefing-noter, som var blevet udarbejdet til brug for et interview, idet noterne indeholdt en detaljeret beskrivelse af spørgsmål, som den interviewede embedsperson kunne forvente stillet, og offentliggørelse af noterne potentielt kunne begrænse embedsmændene i udformningen af fremtidige briefing-noter af tilsvarende karakter.

Information Commissioner's afgørelse af 25. januar 2016 i FS50596346

En kommune havde afslået aktindsigt i nogle mødereferater fra tre udvalg. Nogle af punkterne i mødereferaterne gengav meningsudvekslinger og vurderinger af forskellige forslag. I forhold til disse punkter fandt the Information Commissioner, at udvalget med rette kunne kræve et frirum til en ligefrem meningsudveksling vedrørende vigtige og potentielt følsomme problemstillinger. Endvidere indebar det begrænsede tidsspænd mellem møderne og aktindsigtsbegæringen, at offentliggørelse ville kunne have en negativ virkning for diskussionerne på fremtidige udvalgsmøder. The Commissioner afviste samtidig, at der var grundlag for at tilbageholde dokumenter vedrørende de øvrige mødepunkter, hvor alene de endeligt truffene beslutninger var omtalt, og hvor de diskuterede emner endvidere ikke kunne anses for særligt følsomme.

Også i forhold til section 36 tillægges argumenter om, at offentliggørelse vil få myndighederne til at udtrykke sig anderledes på skrift – f.eks. ved at lave mindre detaljerede mødereferater eller mindre ligefremme notater og indstillinger – kun begrænset vægt.³⁰

3.3. Nærmere om section 36(2)(c)

Efter section 36(2)(c) kan aktindsigt som nævnt afslås, hvis offentlighed i øvrigt vil vanskeliggøre myndighedernes effektive beslutningsproces.

I Information Commissioner's vejledning til bestemmelsen anføres bl.a., at selv om hensynet til et frirum for meningsudveksling m.v. navnlig er relevant i forhold til section 35, vil tilsvarende hensyn efter omstændighederne kunne være relevante i forhold til myndighedernes beslutningsproces, selv om der ikke er tale om politikudvikling. Hvor dette er tilfældet, vil section 36 (2)(c) efter en konkret vurdering kunne begrunde afslag på aktindsigt.

Information Commissioner's afgørelse af 11. april 2011 i FS50350899

Sagen angik et afslag på aktindsigt i nogle noter vedrørende møder mellem to partier i forbindelse med dannelsen af en koalitionsregering. Information Commissioner godkendte afslaget på aktindsigt, idet de to partier i forbindelse med regeringsdannelsen måtte kunne søge embedsværkets rådgivning uden nogen bekymring for, at rådgivningen ville blive offentliggjort på et senere tidspunkt.

Også i relation til vurderingen efter section 36(2)(c) gælder, at hensynet til fortrolighed er størst, når den pågældende sag fortsat er verserende. Hvor der er tale om en større beslutning, vil behovet for et frirum i visse tilfælde tillige kunne begrunde afslag på aktindsigt i et kortere tidsrum derefter med henblik på at kunne promovere og forklare beslutningen uden offentlighed omkring den forudgående interne beslutningsproces. Dette behov vil imidlertid hurtigt fortabe sig, og det vil således have undtagelsens karakter, at argumenter om at en offentliggørelse vil have en negativ effekt på fremtidig rådgivning, vil kunne begrunde afslag på aktindsigt i et længere tidsrum efter, at beslutningen er offentliggjort.³¹

³⁰ Section 36-vejledningens pkt. 62 ff.

³¹ Section 36-vejledningens pkt. 59 ff.

4. Udveksling af dokumenter med Underhuset og Overhuset

Efter section 34 i Freedom of Information Act kan oplysninger undtages fra aktindsigt, hvis det er påkrævet for at beskytte parlamentets privilegier. Denne bestemmelse vil typisk blive brugt af enten Underhuset (House of Commons) eller Overhuset (House of Lords), men kan i princippet også påberåbes af forvaltningsmyndigheder, herunder navnlig ministerielle departementer.³² Det synes ikke klart, om bestemmelsen kan anvendes i situationer svarende til dem, der reguleres af den danske offentlighedslovs § 27, nr. 2. I den officielle vejledning til bestemmelsen anføres herom alene følgende:

“Information vedrørende parlamentsmedlemmernes korrespondance til offentlige myndigheder eller til deres valgkredse vedrørende forhold af betydning for valgkredsen i en offentlig myndigheds besiddelse er ikke omfattet af parlamentets privilegier, og det samme gælder for deres korrespondance med ministre og andre medlemmer. Dog kan korrespondance, der relaterer sig til igangværende eller mulige fremtidige sager ved Underhuset eller Overhuset eller et parlamentsudvalg, være omfattet af undtagelsen.”³³

5. Samspelet mellem Freedom of Information Act og de politisk-administrative institutioner

5.1. Generelle forhold

Den engelske offentlighedslov fungerer inden for rammerne af et parlamentarisk demokrati med ministerstyre. I britisk forskning og i den politisk-administrative debat bliver de overordnede rammer ofte omtalt som henholdsvis Westminster- og Whitehall-modellen. Westminster-modellen referer til det britiske parlamentariske system, mens Whitehall-modellen referer til centraladministrationens og regeringsarbejdets organisation.

De centrale elementer i modellerne er i denne sammenhæng:

- Regeringens og de enkelte ministres politiske ansvar overfor parlamentet.
- Kabinettets politiske enhed under premierministerens ledelse.
- Ministrenes kompetence som politiske forvaltningschefer med ansvar for ledelsen af den politiske ressort, som hører under deres ministerium.
- Eksistensen af et meritbaseret embedsværk, hvis embedsmænd rekrutteres og forfremmes efter faglige kvalifikationer, og som fortsætter i deres karriere efter regerings- og ministerskifte. I britisk terminologi omtales det ofte som neutralitetsprincippet. Hermed sigtes først og fremmest til, at embedsmændene for at kunne opnå en ny regerings eller ministers tillid forbliver anonyme i forhold til omverdenen. Det er ministrene, der er regeringens ansigter i forhold parlament og medier. Embedsmændenes politiske og faglige rådgivning er et anliggende mellem de siddende ministre og dem selv.

Der er en meget omfattende politologisk empirisk forskning på feltet. Den har fokuseret på alle de nævnte sider af modellen, og det synspunkt har været debatteret, at Whitehall-modellen er undergået væsentlige forandringer, som indebærer en grundlæggende ændring af dens karakter. Man har her især hæftet sig ved to ting:

³² Information Commissioner's afgørelse af 2. november 2015 i FS50583586.

³³ Pkt. 25 i Information Commissioner's vejledning til section 34: https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1161/section_34_parliamentary_privilege.pdf. (vores oversættelse).

For det første en mulig forskydning fra et kollektivt kabinetsstyre i retning af en styreform, hvor premierministeren i højere grad spiller en fremtrædende rolle og varetager koordinationsopgaverne i direkte samspil med de enkelte fagministre.

For det andet en langsigtet ændring af det neutrale embedsværk, således at der i højere grad rekrutteres til ledende stillinger udefra, og således at der er kommet et partipolitisk element ind i rekrutteringen gennem ansættelsen af særlige rådgivere for især premierministeren og finansministeren.

Det britiske system deler, således som dets overordnede karakteristika er fremstillet ovenfor, væsentlige fælles træk med det danske i form af parlamentarisme med ministerstyre, hvor ministrene er politiske forvaltningschefer, og hvor de modtager politisk og faglig rådgivning fra embedsmænd, der er udnævnt til deres stillinger ud fra en vurdering af deres faglige kvalifikationer. Dertil er der i begge systemer forudsætningsvis en antagelse om regeringens enhed, som indebærer et løbende samspil mellem ministerierne og i særdeleshed mellem fagministerierne og Cabinet Office, hhv. Statsministeriet samt mellem dem og de respektive finansministerier.

Ved sammenligning med de britiske politisk administrative institutioner er det væsentligt at holde sig for øje, at det britiske system er væsentligt mere centraliseret end det danske. Det indebærer for det første en anden opgavefordeling mellem staten og det decentrale niveau. Britiske kommuner har færre opgaver og en mindre grad af selvbestemmelse end danske kommuner og regioner. Det giver i sig selv den statslige forvaltning en forholdsvis større vægt inden for den offentlige sektor. For det andet er der på det statslige niveau en væsentligt stærkere opgavekoncentration i ministerierne; lokale og regionale enheder indgår således i høj grad i det ministerielle hierarki.

5.2. Den ministerielle organisation

Ministerstyret indebærer, at den ministerielle organisation er centreret omkring den politiske ledelse. Det vil i udpræget grad sige ministeren og i mindre grad de juniorministre, som er udpeget for at aflaste ministeren. De ministre, der på denne måde er ressortministre, indgår også som medlemmer af kabinettet.

Den høje grad af centralisering indebærer, at der i vidt omfang er sammenfald mellem ministeriet og departementet. Ofte er de to udtryk synonyme. Traditionelt har man altså haft en centraladministration, der var bygget op omkring departementale enhedsorganisationer. Givet den høje grad af centralisering i den britiske offentlige sektor har det gjort og gør i vidt omfang fortsat, at ministerierne er endog særdeles store organisatoriske enheder sammenlignet med Danmark.

Styrelser i en dansk forstand er således et relativt nyt fænomen. Udviklingen med oprettelse af og delegation til styrelser uden for departementerne startede under den konservative John Major-regering og blev forstærket af administrative reformer under Tony Blair's New Labour-regering.³⁴ For en første betragtning er der tale om en dramatisk udvikling, hvor man fra slutningen af 1980'erne og frem til nutiden har overført betydelige opgaver og tilsvarende medarbejdere fra departementerne til de såkaldte "Next Steps"-styrelser (agencies).³⁵ Disse styrelser, der i dag går under betegnelsen udførende styrelser (executive agencies), blev oprettet, fordi der både hos politikerne og i centrale enheder som finansministeriet og pre-

³⁴ Oliver James, *The Executive Agency Revolution in Whitehall*.

³⁵ Brian W. Hogwood m.fl., *Agencies and Accountability*, i R.A.W. Rhodes (red.), *Transforming British Government*, Vol. I, s. 195 ff. Se også James, a.st., s. 56.

mierministerens kontor var en opfattelse af, at ministeriernes embedsmænd i for ringe grad var interesseret i implementering og drift. Man ville derfor effektivisere forvaltningen ved at adskille de opgaver, der var knyttet til politikudvikling, fra implementering og drift med det sigte at effektivisere forvaltningen gennem en organisatorisk adskillelse af de to opgaver. De sidste skulle delegeres til de nye styrelser. Executive Agencies indgår i det ministerielle hierarki og er defineret som en del af departementet, selv om de har en selvstændig ledelse.

De britiske styrelser lader sig dog ikke uden videre sammenligne med danske styrelser. Der er i høj grad tale om institutioner og virksomhedslignende organisationer, som nu er skilt ud som selvstændige enheder med en vis driftsmæssig og økonomisk selvstændighed i forhold til departementerne. De udførende styrelser bidrager således ikke væsentligt til hverken politik-udvikling eller til den politiske og faglige rådgivning af ministeriernes politiske ledelse.

Det er på denne baggrund fortsat mest præcist at beskrive departementerne som store ministerielle enhedsorganisationer, som kombinerer ansvaret for politik-udvikling, politisk og faglig rådgivning af ministrene med betydelige opgaver knyttet til implementering og drift.

Disse departementer har en ret kompleks ledelsesstruktur. Den øverste administrative chef er departementschefen (permanent secretary). Han fører forsædet i ministeriets ledelsesgruppe (the board), der består af afdelingschefer (ofte med titel som generaldirektør (director general)). Under ledelsesgruppen rangerer en hierarkisk opbygget ministeriel organisation, som ikke er ulig opbygningen af danske ministerier.³⁶ Denne ledelsesorganisation understreger i sig selv departementets dobbelte opgave som politisk sekretariat og implementeringsorganisation.

Departementschefen indtager i denne organisation rollen som ministerens nærmeste rådgiver. Det er departementschefen, der koordinerer politikudviklingen i departementet, og som personligt fungerer som den embedsmand, der formidler den politiske og faglige rådgivning videre til ministeren. Det sker, igen parallelt til danske ministerier, i et dagligt og tæt samspil med ministeren. Departementschefen indtager samme centrale rådgiverfunktion, når det drejer sig om sager, der kommer op i parlamentet og i medierne såvel som i sager af administrativ karakter, som bliver forelagt for den politiske ledelse.

Departementschefen er således den centrale figur i ministerrådgivningen. Opgaverne knyttet til politikudvikling, f.eks. i form af lovforslag og udarbejdelse af policy-dokumenter, er dog delegeret langt ned i departementerne. En analyse har således vist, at dette arbejde er koncentreret på sagsbehandlere med nogen erfaring; det er embedsmænd med titler så som "advisers, assistant directors, heads of division", altså embedsmænd typisk placeret lige under kontorchefniveauet. De arbejder med betydelig selvstændighed, idet forudsætningen er, at de er i stand til lydhørt at leve sig ind i ministerens og regeringens politiske intentioner. Vi har med andre ord en departemental organisation, som på den ene side koncentrerer den politiske rådgivning hos departementschefen, men som på den anden side forudsætter embedsværkets aktive bidrag til den. Det er på denne baggrund ikke uden grund, at det ministerielle embedsværk er karakteriseret som en "politisk arbejdende kaste med tusindvis af medlemmer."³⁷ Det er i øvrigt ikke uvæsentligt, at policy-arbejdet er en eksklusiv opgave for karriereembedsmænd. Analysen af politik- og lovforberedelsen i departementerne afslørede det fuldstændige fravær af bidrag fra særlige rådgivere i dette arbejde.³⁸

³⁶ R.A.W. Rhodes, *Everyday Life in British Government*, giver en indgående analyse af den ministerielle organisation.

³⁷ Edward C. Page og Bill Jenkins, *Policy Bureaucracy. Government with a Cast of Thousands*.

³⁸ Page og Jenkins, a.st., s. 117 ff.

Britiske ministre råder endelig over et ministersekretariat (private office). Det er bemandet med karriereembedsmænd, og det bistår både i den daglige drift af ministerkontoret og som binde- og transmissionsled mellem ministeren og det departementale hierarki. Lederen, the private secretary, supplerer således i et vist omfang departementschefens politiske rådgivning af ministeren.³⁹ Den rådgivning, som bliver kanaliseret gennem ministersekretariatet, er som nævnt ovenfor under pkt. 2 også omfattet af Section 35.

5.3. Tværministerielle samspil

I britisk politisk tradition spiller forestillingen om regeringens enhed over for parlamentet en stor rolle. Den lægger op til såvel premierministerens rolle som aktiv leder og koordinator af regeringens arbejde som kabinettets historiske placering som regeringens centrale forum for politisk samordning. Det gælder, selv om britiske regeringer næsten undtagelsesfrit er etpartit- og flertalsregeringer.

Den administrative infrastruktur, som understøtter premierministeren og kabinettet, er i praksis tosporet. Cabinet Office er den overordnede departementale enhed, der fungerer som sekretariat for kabinettet såvel som premierministeren. Chefen for Cabinet Office kan altså sammenlignes med departementscheferne i fagministerierne. Men der har udviklet sig en vigtig forskel, fordi premierministerens kontor (Prime Minister's Office) over en lang periode har udviklet sig fra et mere traditionelt ministersekretariat til et egentligt politisk sekretariat, der bistår premierministeren med både politisk rådgivning i forhold til funktionen som regeringschef og med policyrådgivning rettet mod indholdet af regeringens politik. Det er i tråd hermed, at skiftende premierministre har knyttet særlige enheder, delvis bemandet med medarbejdere udefra, til premierministerens kontor. Disse enheder har haft ansvaret for udvikling, herunder tværministeriel samordning af politik vedr. f.eks. effektiviteten i den offentlige sektor, implementeringssikring af allerede besluttet politik og indsatsen på udvalgte politikområder som skoler, kriminalitet og sundhed. Der er tale om en langsigtet udvikling, som har fundet sted, uanset hvilket parti der har besat posten som premierminister.⁴⁰

Premierministerens fremstående position i regeringsarbejdet lægger op til en forholdsvis stærk tværgående samordning med et tæt samspil mellem ministerierne, som er forankret både i kabinettet og i bilaterale relationer mellem på den ene side premierministeren og hendes stab og på den anden side fagministrene og deres embedsmænd. Denne samordning understøttes af et traditionelt stærkt finansministerium (Treasury). Dettets kerneopgave er forberedelsen af budgettet, udgiftspolitikken og den økonomiske politik. Men netop Finansministeriets opgaver på budgetområdet indebærer tætte samspil med andre ministerier, herunder deltagelsen i tværministerielle arbejdsgrupper og udvalg, som forbereder politiske udspil fra enkelte ministre eller på tværs af regeringen.⁴¹

Der er i det britiske regerings- og forvaltningssystem også en tradition for at henlægge dele af den tværgående koordination til regeringsudvalg (cabinet committees). Deres antal

³⁹ Rhodes, a.st., s. 157 ff.

⁴⁰ Christopher Clifford, *The British Prime Minister's Office*, i B. Guy Peters m.fl. (red.), *Administering the Summit*, s. 25 f, Jane Burnham og G.W. Jones, *The Evolving Prime Minister's Office*, i Rhodes (red.), *Transforming British Government*, s. 176 ff, samt Michael Barber, *Instruction to Deliver*.

⁴¹ Page og Jenkins, a.st., s. 87 ff, samt Rhodes, a.st., s. 112 ff og 210 ff. Den klassiske fremstilling er Hugh Heclo og Aaron Wildavsky, *The Private Government of Public Money*, fra 1974.

og rolle er uvis, men synes i høj grad at afhænge af den siddende premierministers ledelsestil.⁴²

En sammenligning med Danmark afslører de samme institutionelle grundstrukturer med hhv. regeringschefen og dennes stab samt finansministeren og Finansministeriet som nøgleenheder i ganske tætte samspil med fagministerierne. Det gælder, hvad enten det handler om politikudvikling, typisk i form af forberedelsen af lovgivningsinitiativer, eller om håndteringen af sager og problemer, som lader sig beskrive som politisk-administrativ implementering. Der er samtidig i begge systemer en koordination henlagt til dels ministermødet/kabinetet som det klassiske forum, dels til regeringsudvalg.

Der kan både i Storbritannien og i Danmark iagttages en tilstræbt udvikling henimod en tættere koordination, som involverer tættere tværministeriel koordination og samarbejde. Man har i den sammenhæng i Storbritannien talt om 'joined up government' og om styrkelse af 'the core executive' på bekostning af fagministrene og deres departementer. Man har også udviklet hypoteser om, at kabinet og kabinetsudvalg delvis er fortrængt af, hvad man under Blair-regeringen benævnte 'sofa government', dvs. en regeringspolitisk samordning drevet af bilaterale drøftelser mellem premierministeren og enkeltministre. Uanset hvordan det helt præcist måtte forholde sig, er det dog i begge lande sådan, at politikudviklingen set i forhold til rapportens problemstilling involverer tæt tværministeriel kommunikation af information og udveksling af dokumenter.

5.4. Samspillet med parlamentet og regeringsparti

I og med at det britiske politisk-administrative system er baseret på kombinationen af parlamentarisme og ministerstyre, er ministeren bindeled mellem centraladministrationen og parlamentet samt regeringspartiet. Der er i så henseende ingen grundlæggende forskel til Danmark. Det gør i så henseende ingen forskel, at juniorministre aflaster de enkelte ministre.

Ministrene får dog en omfattende bistand og rådgivning fra embedsværket. Det gælder både i forbindelse med lovgivningsarbejdet og i forbindelse med udarbejdelsen af svar på den meget store mængde af spørgsmål, som hvert år tilgår ministrene fra parlamentet og dets medlemmer. Det drejer sig mere end 60.000 til 100.000 om året. Der er yderligere et samspil mellem MP'ernes adgang til at stille spørgsmål og deres brug af Freedom of Information Act som redskab til informationssøgning. Kvantitativt har spørgsmålene et langt større omfang, og indførelsen af adgangen til at også at bruge Freedom of Information Act som redskab til at holde ministrene fast på deres politiske ansvar har ikke påvirket brugen af spørgsmålsinstitutionen.⁴³ En væsentlig forskel er dog, at britiske embedsmænd, i praksis departementscheferne, på ministerens vegne giver møde i samråd i parlamentets stående udvalg (select committees). Det er en udvikling, som har fundet sted over en årrække, uden at man derved har rokket ved princippet om, at embedsmænd ikke bærer noget ansvar over for parlamentet.⁴⁴ Det er samtidig sådan, at ministersekretariatene og deres chefer (principal private secretaries) aktivt medvirker i koordinationen af kommunikationen med parlamentet.

Ministrene holder i lighed med danske ministre løbende kontakt med deres parti. Denne partipolitiske kommunikation hviler i høj grad på ministrene særlige rådgivere, de såkaldte

⁴² Brian W. Hogwood og Thomas T. Mackie, *The United Kingdom: decision sifting in a secret garden*, i Macke og Hogwood (red.), *Unlocking the Cabinet*, 1985, s. 36 ff, samt Peter Catterall og Christopher Brady, *The Development and role of Cabinet Committees in Britain*, i Peters, a.st., s. 156 ff.

⁴³ Hazell m.fl., a.st., s. 155.

⁴⁴ Hazell m.fl., a.st., s. 136 ff. Se også Rhodes, a.st., s. 229 ff.

”sPads”. Arbejdsdelingen er på dette punkt strikt, så ministrene ikke engang modtager praktisk bistand i forbindelse med varetagelsen af partirelaterede opgaver.

6. Sammenfattende sammenligning med dansk ret

Sammenfattende må det antages, at den engelske Freedom of Information Act i visse henseender giver mere og i andre henseender mindre aktindsigt end den danske offentlighedslovs §§ 23 ff.

På den ene side sikrer engelsk ret i flere henseender en mere vidererækkende ret til aktindsigt i oplysninger om politikudvikling, som foretages ved inddragelse af en eller flere ministre, og som enten ikke har forladt det enkelte departement eller alene er blevet udvekslet mellem organer inden for den statslige forvaltning. Denne større grad af aktindsigt indtræder dog for alvor først efter, at policy-beslutningen er truffet og lagt frem for offentligheden. Og den vil selv her kun i begrænset omfang angå diskussioner mellem ministre om regeringens politik. Også med hensyn til retten til aktindsigt i interne dokumenter, der aldrig har forladt en forvaltningsmyndighed, går engelsk ret formentlig videre end dansk ret på grund af det nævnte krav om en konkret vurdering af skadesvirkningerne ved udlevering.

På den anden side kan pligten til at give aktindsigt i en sags faktiske beslutningsgrundlag næppe antages at være lige så absolut efter Freedom of Information Act som efter den danske offentlighedslov. Endvidere må engelsk ret antages i videre omfang at give hjemmel til at afslå aktindsigt i oplysninger og meningstilkendegivelser m.v., der er udvekslet mellem den statslige forvaltning og eksterne parter så som kommunale myndigheder, interesseorganisationer, universitets eksperter og lobbyister. Det gælder både i forhold til sager om politikudvikling og i sager vedrørende konkrete afgørelser og faktisk forvaltningsvirksomhed. I dansk ret vil sådan information kun helt undtagelsesvist kunne tilbageholdes efter generalklausulen i offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Engelsk ret går endelig videre end dansk ret derved, at hensynet til beslutningsprocessens kvalitet kan begrunde afslag på aktindsigt i oplysninger, der er udvekslet mellem myndigheder i sagstyper, der ikke er omfattet af den danske ministerbetjeningsregel.

KAPITEL 7

Frankrig

1. Indledning

I Frankrig reguleres offentlighedens ret til aktindsigt af lov om forholdet mellem borgere og forvaltning ("code des relations entre le public et l'administration"). Loven er fra 2015 og trådte i kraft i 2016. Den bygger en i en række henseender på tidligere lovgivning, herunder på reglerne om aktindsigt i en nu ophævet lov af 17. juli 1978.

Reglerne om aktindsigt i lov om forholdet mellem borgere og forvaltning finder anvendelse på både statslige og lokale forvaltningsmyndigheder. De gælder også for private organer, der udfører opgaver for det offentlige, i det omfang, de pågældende dokumenter relaterer sig til udførelsen af disse opgaver, jf. artikel L300-2. Lovens regler om aktindsigt finder til gengæld – ligesom den danske offentlighedslov – ikke anvendelse på de lovgivende forsamlinger og på domstolene, i sidstnævnte tilfælde dog kun for så vidt angår deres judicielle virksomhed.

Retten til aktindsigt tilkommer enhver, jf. artiklerne L300-1 og L311-1. Dog gives parter i forhold til en række typer oplysninger om bl.a. privatlivet en mere vidtrækkende adgang til aktindsigt. Endvidere gælder der en undtagelse for chikanøse anmodninger, jf. artikel L311-2, sidste pkt.

En lang række af lovens bestemmelser om indskrænkninger i retten til aktindsigt ud fra offentlige hensyn svarer i det væsentlige til offentlighedslovens undtagelsesregler. Det drejer sig bl.a. om nationens forsvar, Frankrigs udenrigspolitiske interesser, statens sikkerhed, det offentliges økonomiske interesser og dets interesse i en effektiv efterforskning af sager om lovovertrædelser, jf. artikel L311-5.

Hvor et dokument som sådant er undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler, men samtidig indeholder oplysninger, som kan undtages fra aktindsigt, kan der gives aktindsigt i den resterende del af dokumentet, såfremt det er muligt at overstrege de beskyttede oplysninger eller på anden måde adskille disse fra resten af dokumentet. Dette krav om ekstrahering fremgår af artikel L311-7.

Overholdelsen af lovens aktindsigtsregler påses navnlig af tilsynsorganet "la Commission d'accès aux documents administratifs" (CADA). Dette organ kan afgive rådgivende udtalelser til forvaltningen vedrørende aktindsigtsreglernes anvendelse på en konkret sag, ligesom det kan afgive udtalelser til borgerne efter forvaltningens afgørelse af en begæring om aktindsigt, men inden afgørelsen evt. indbringes for domstolene. Fremstillingen af fransk ret i dette kapitel bygger i det væsentlige på en gennemgang af CADAs praksis, herunder praksis i forhold til de bestemmelser i loven fra 1978, som er videreført i den nugældende lov om forholdet mellem borgere og forvaltning.

I det følgende gennemgås de bestemmelser i loven, som kommer tættest på offentlighedslovens regler om interne dokumenter og dokumenter til ministerbetjening. Disse bestemmelser fastsætter tilsammen tre overordnede krav, før retten til aktindsigt indtræder: Før det første skal dokumentet være blevet endeligt, jf. herom pkt. 2. For det andet forudsætter aktindsigt, at dokumentet – også hvor det er blevet endeligt – ikke har karakter af et sagsforberedende dokument til en endnu ikke truffet afgørelse, jf. herom pkt. 3. Endelig er det for det tredje i forhold til såvel verserende som afsluttede sager en betingelse, at udlevering ikke vil være til skade interne beslutningsprocesser i regeringen eller i andre kompetente

myndigheder, der hører ind under den udøvende magt, jf. herom pkt. 4. I forlængelse af denne gennemgang af fransk ret indeholder pkt. 5 en beskrivelse af reglernes samspil med Frankrigs politiske og administrative organisering. Det afsluttende pkt. 6 sammenfatter sammenligningen af fransk ret og dansk ret.

Det har ikke været muligt at få et tilstrækkeligt klart overblik over, hvorvidt der måtte gælde særlige indskrænkninger i retten til aktindsigt svarende til offentlighedslovens § 27, nr. 2, om dokumenter, der udveksles med Folketinget.

2. Ufærdige dokumenter

Den franske lov om forholdet mellem borgere og forvaltning indeholder en bred definition af begrebet dokumenter, jf. artikel L300-2. Det præciseres, at loven – med undtagelse for visse dataudtræk – alene garanterer ret til indsigt i eksisterende dokumenter, men ikke forpligter forvaltningsmyndighederne til at skabe dokumenter med henblik på at besvare aktindsigtsanmodninger. I begge henseender ligger reglerne tæt på det danske.

Den franske lov giver imidlertid kun adgang til aktindsigt i dokumenter, der anses for endelige. Retten til aktindsigt omfatter derimod ikke skitser og kladder m.v. Denne afskæring af aktindsigt for foreløbige dokumenter gælder også, når det endelige dokument er offentliggjort, jf. artikel L311-2, 1. pkt.

Et dokument anses for ufærdigt, så længe det alene udgør et skridt i udviklingen af et endeligt slutdokument, og dokumentets indhold således ikke nødvendigvis præcist afspejler forvaltningsmyndighedens hensigt. Derfor er bl.a. dokumenter, der har karakter af udkast til et endeligt dokument, ikke undergivet aktindsigt.¹ Et dokument, der skal underskrives af en forvaltningsperson med en bestemt kompetence (f.eks. en kontorchef eller en borgmester), vil typisk ikke blive anset for færdigt, før det er forsynet med den pågældendes underskrift.² På samme måde vil et udkast til et mødereferat ikke udgøre et færdigt dokument, idet dette alene vil være tilfældet for det underskrevne referat.³ Heller ikke et udkast til en vejledning vil kunne anses for et dokument, der er undergivet aktindsigt, og også her vil dette være tilfældet både før og efter, at den endelige vejledning er offentliggjort.⁴

Til gengæld anses et dokument ikke for ufærdigt, blot fordi dokumentet vil kunne undergives ændringer i fremtiden, f.eks. fordi det afspejler en undersøgelse, der kunne have været afsluttet senere på grundlag af yderligere sagsoplysningskridt. Et dokument anses heller ikke for ufærdigt, blot fordi det er behæftet med fejl eller angår en afgørelse, som forvaltningen har omgjort eller ønsker at omgøre.⁵

Det forhold, at et dokument videregives til andre, indebærer ikke i sig selv, at det dermed anses for endeligt. Det gælder i hvert fald, hvor formålet med videregivelsen er at få kommentarer til udkastet.

Uanset lovens regler om ekstrahering har vi ikke kunnet finde eksempler fra praksis på, at myndighederne er blevet pålagt at ekstrahere faktiske oplysninger eller faglige vurderinger, som måtte være indeholdt i det ufærdige dokument.

¹ CADAs udtalelse af 22. marts 2012 i sag 20121089.

² CADAs udtalelse af 3. maj 2007 i sag 20071753.

³ CADAs udtalelse af 19. januar 2006 i sag 20060373.

⁴ CADAs udtalelser af 11. juli 2006 i sag 20062883, af 23. september 2010 i sag 20103798 og af 14. oktober 2010 i sag 20103832.

⁵ CADAs praksisvejledning: <http://www.cada.fr/le-document-doit-etre-formellement-acheve,6083.html>. Se også CADAs udtalelser af 10. januar 2008 i sag 20080072 og af 16. april 2009 i sag 20091296.

Efter dansk ret vil et dokument, som er udarbejdet af en forvaltningsmyndighed og ikke videregivet til tredjemand, have karakter af et internt dokument, der er undtaget fra aktindsigt, idet myndigheden dog skal ekstrahere faktiske oplysninger og i visse tilfælde også interne faglige vurderinger. Denne manglende aktindsigt gælder, uanset om dokumentet måtte være endeligt eller fortsat genstand for bearbejdning. Udveksles dokumentet med andre, vil det blive undergivet aktindsigt, med mindre det omfattes af ministerbetjeningsreglen. Dette er tilfældet, selv om dokumentet for så vidt ikke er færdigt, idet myndigheden alene fremsender et udkast til modtagerens kommentarer. Det er på den baggrund vores opfattelse, at fransk ret må anses for mindre åben end dansk ret for så vidt angår arbejdsdokumenter, der udveksles mellem forvaltningsmyndighederne eller mellem disse og private parter. Dette gælder navnlig i forhold til sager, der ikke angår ministerbetjening. Fransk ret er endvidere mere lukket end dansk ret for så vidt angår dokumenter i ministerbetjeningssager, der hidrører fra personer og organer, som ikke er en del af et ministerium.

3. Dokumenter, der forbereder en administrativ afgørelse

3.1. Overordnet om bestemmelsen

Også bestemmelsen i artikel L311-2, 2. pkt., er af betydning for forståelsen af, i hvilket omfang fransk ret giver aktindsigt i dokumenter svarende til dem, der i Danmark reguleres af offentlighedslovens regler om ministerbetjening og interne dokumenter i øvrigt.

Efter artikel L311-2, 2. pkt., omfatter offentlighedens ret til aktindsigt ikke dokumenter, der forbereder en administrativ beslutning, så længe denne stadig er under udarbejdelse.⁶ Bestemmelsen har karakter af en midlertidig undtagelse, der alene finder anvendelse, mens den pågældende sag verserer. Den kan derimod ikke begrunde afslag på aktindsigt, efter at der truffet afgørelse i sagen.⁷ Reglen i artikel L311-2, 2. pkt., adskiller sig dermed fra den ovenfor beskrevne regel om "ufærdige" dokumenter derved, at det afgørende ikke er, om dokumentet som sådant må anses for endeligt, men derimod, om dokumentet indgår i en sag, der endnu ikke er afsluttet.

3.2. De omfattede typer sager

Artikel L311-2, 2. pkt., giver mulighed for at tilbageholde dokumenter, som en myndighed har afgivet til andre myndigheder som led i sagens behandling, når blot der endnu ikke er truffet afgørelse. Dette gælder både for dokumenter, som afgørelsesmyndigheden sender i høring hos andre myndigheder, og for dokumenter, som andre myndigheder udfærdiger med henblik på at bistå afgørelsesmyndigheden i dennes afgørelse af sagen.⁸

Bestemmelsen finder ligeledes anvendelse på dokumenter, som personer og organer uden for den offentlige forvaltning indgiver til myndigheden. Som eksempel kan nævnes rapporter udarbejdet af private konsulentfirmaer til brug for myndighedens afgørelse eller videre ekspedition af en sag.⁹

⁶ Bestemmelsen gælder ikke fuldt ud i sager om parters aktindsigt, jf. artikel L-311-2, 3-5 pkt. En nærmere beskrivelse heraf falder imidlertid uden for denne rapports kommissorium.

⁷ Den midlertidige karakter af undtagelsen indebærer ligeledes, at denne ikke kan finde anvendelse, hvis forvaltningen afslutter sagen uden at træffe en egentlig afgørelse, jf. CADAs udtalelse af 26. januar 2012 i sag 20120170.

⁸ Se forudsætningsvis CADAs udtalelse af 11. maj 2006 i sag 20062117.

⁹ Se forudsætningsvis CADAs udtalelse af 28. september 2006 i sag 20064264.

Undtagelsen fra aktindsigt i artikel L311-2, 2. pkt., gælder både for afgørelsessager og for visse former for 'drifts- og styringsmæssige opgaver så som tildeling af kontrakter. Også udarbejdelse af rapporter falder under bestemmelsens anvendelsesområde. Den omfatter derimod ikke dokumenter, der videregives fra en forvaltningsmyndighed til et andet organ med henblik på, at dette andet organ igangsætter en politisk proces, f.eks. et lovforslag.¹⁰

3.3. Formålet med undtagelsen

Bestemmelsen i artikel L311-2, 2. pkt., bygger på en betragtning om, at offentlig indsigt i forvaltningens dokumenter under forberedelsen af sag vil kunne gøre forvaltningen tilbageholdende med frit at overveje forskellige løsninger.¹¹ Bestemmelsens beskyttelsesformål har således væsentlige lighedspunkter med formålet bag den danske offentlighedslovs regler om interne dokumenter.¹²

Der er dog også væsentlige forskelle mellem dansk og fransk ret, idet beskyttelsen efter artikel L311-2, 2. pkt., som allerede nævnt er tidsbegrænset, mens beskyttelsen efter offentlighedslovens §§ 23 ff også gælder i forhold til sager, der for længst er afgjort og afsluttede. Den franske regels mere præcise beskyttelsesformål ligger således tættere på de engelske regler om et midlertidigt frirum ("safe space"), hvorimod den ikke tager sigte på at fremme hensynet til at modvirke en mulig negativ virkning af offentlighed på fremtidige beslutningsprocesser ("chilling effect").¹³ Et sådant hensyn varetages til gengæld – i forhold til visse typer sager – af den nedenfor under pkt. 4 beskrevne artikel L311-5 om regeringens beslutningsprocesser.

4. Interne beslutningsprocesser i regeringen og andre myndigheder under den udøvende magt

4.1. Generelt om bestemmelsen

Efter artikel L311-5 omfatter retten til aktindsigt ikke dokumenter, hvis offentliggørelse kan skade fortroligheden af diskussioner i regeringen eller andre organer under den udøvende magt. Bestemmelsen suppleres af en særbestemmelse, der helt undtager udtalelser fra det franske forfatningsråd ("Conseil d'État").

Dokumenter, der omfattes af bestemmelsen i artikel L311-5, kan tilbageholdes, indtil de omfattes af den franske arkivlov ("code du patrimoine") og derved som udgangspunkt bliver offentlige, hvilket typisk sker efter 60 år. Artikel L311-5 har således ikke karakter af en tidsbegrænset undtagelse, men finder anvendelse også i forhold til afsluttede sager. Dens beskyttelsesformål er dermed ikke alene at tilvejebringe et midlertidigt frirum, mens regeringen selv formulerer sin politik, idet den tillige hviler på en betragtning om, at myndighederne på beslutningstidspunktet skal kunne arbejde ud fra en antagelse om, at deres overvejelser normalt ikke vil blive offentliggjort i et længere tidsrum derefter. I så henseende har artikel L311-5

¹⁰ CADAs udtalelse af 26. februar 2009 i sag 20090711. Endelig gælder undtagelsen ikke for sager, der omfattes af de særlige regler om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. direktivet om miljøoplysninger og den franske gennemførelseslov hertil (lov nr. 2005-1319 af 26. oktober 2005). Er der tale om miljøoplysninger, indtræder retten til aktindsigt således straks, når et dokument anses for endeligt, uanset om dette indgår i en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse, jf. CADAs udtalelse af 11. maj 2006 i sag 20062117.

¹¹ CADAs praksisvejledning <http://www.cada.fr/le-document-ne-doit-plus-etre-preparatoire,6135.html>.

¹² Se herom kapitel 2, pkt. 2.1 og 2.2.1, ovenfor.

¹³ Se om engelsk ret kapitel 6, pkt. 2.2 og 2.5.2, ovenfor.

betydelige lighedspunkter med offentlighedslovens regler om ministerbetjeningsdokumenter og andre interne dokumenter.¹⁴

Henset til den vidtrækkende begrænsning i retten til aktindsigt i verserende sager, som følger af den ovenfor beskrevne artikel L311-2, 2. pkt., får artikel L311-5 i praksis navnlig selvstændig betydning for endelige dokumenter i afsluttede sager og for endelige dokumenter i de sagstyper, der falder uden for anvendelsesområdet for artikel L311-2, 2. pkt., altså for input til en politisk proces, der ikke skal ende i en afgørelsessag eller i visse former for faktisk forvaltningsvirksomhed.

4.2. De omfattede organer

Artikel L311-5 finder anvendelse på bl.a. beslutninger truffet af den samlede regering og af tværministerielle udvalg.¹⁵ Hertil kommer beslutninger, hvor en enkelt minister skal træffe afgørelse. I alle tilfælde indtræder beskyttelsen uafhængigt af, om det pågældende dokument er udfærdiget med henblik på at blive forelagt den eller de pågældende ministre, idet det synes tilstrækkeligt, at dokumentet indgår i en sag, hvor der skal træffes afgørelse af en eller flere ministre.¹⁶

Det synes mere tvivlsomt, om bestemmelsen også kan anvendes i sager, der behandles i et ministerium, men hvor afgørelse i sagen skal træffes på embedsmandsniveau og således ikke forelægges ministeren.

CADAs udtalelse af 6. oktober 2005 i sag 20053624

Spørgsmål om aktindsigt i en sag, hvor det franske forsvarsministerium havde nægtet at forfremme en laverestående officer. CADA bemærkede, at sagen ikke krævede beslutninger på ministerniveau og afviste, at hensynet til fortroligheden af regeringens forhandlinger kunne begrunde afslag på aktindsigt.

CADAs udtalelse af 26. juni 2005 i sag 20051549

Berettiget at afslå aktindsigt i dokumenterne i en sag, hvor den franske regering havde besluttet at opløse en kommunalbestyrelse, idet en sådan beslutning skulle træffes på regeringsniveau.

Artikel L311-5 beskytter ikke de lokale myndigheders beslutningsprocesser.¹⁷ Heller ikke uafhængige nævn og råd så som det franske konkurrenceråd og den franske forbrugerombudsmand kan påberåbe sig bestemmelsen med henblik på at beskytte deres egne beslutningsprocesser.

Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at myndigheder, hvis egen beslutningsproces ikke er beskyttet af artikel L311-5, ikke desto skal mindre afslå aktindsigt efter denne bestemmelse, såfremt det eller de dokumenter, der søges aktindsigt i, indeholder oplysninger, hvis offentliggørelse vil være skadelig for fortroligheden af regeringens beslutningsproces. På tilsvarende måde er beskyttelsen efter artikel L311-5 ikke begrænset til dokumenter, der er udfærdiget af ministre eller ministerier m.v., men omfatter også dokumenter fra tredjemand, det være sig private eller offentlige organer, der ikke selvstændigt kan påberåbe sig bestemmelsen. Afgørende er således alene, om aktindsigt i sagen vil kunne skade regeringens beslutningsproces, det være sig i den konkrete sag eller i relation til fremtidige beslutningsprocesser.

¹⁴ Se herom kapitel 2, pkt. 2, ovenfor.

¹⁵ CADAs udtalelse af 20. marts 2008 i sag 20081250.

¹⁶ CADAs udtalelse af 9. februar 2012 i sag 20120122.

¹⁷ <http://www.cada.fr/le-secret-des-deliberations-du-gouvernement-et,6099.html>

CADAs udtalelse af 7. juni 2007 i sag 20072239

Det franske justitsministerium afslog at give aktindsigt i en høringsudtalelse, som CADA havde afgivet over et udkast til nye regler for aktindsigt. CADA bemærkede, at de nye regler skulle vedtages af regeringen, og var på den baggrund enig i, at undtagelsen om fortroligheden af regeringens drøftelser fandt anvendelse også på CADAs udtalelse.

CADAs udtalelse af 22. juli 2004 i sag 20043151

Bestemmelsen om fortroligheden af regeringens interne beslutningsprocesser kunne begrunde afslag på aktindsigt i nogle dokumenter vedrørende opgivelsen af et jernbaneprojekt ved et tværministerielt udvalg for fysisk planlægning, herunder i referater af udvalgets møder og i rapporter forelagt udvalget.

4.3. De omfattede typer dokumenter

Artikel L311-5 finder først og fremmest anvendelse på dokumenter, som har en direkte forbindelse til beslutninger vedrørende regeringens politik. Begrebet regeringens politik afgrænses imidlertid i praksis ganske vidt, og undtagelsen i artikel L311-5 vil i princippet kunne finde anvendelse på ethvert dokument, der har til formål at indgå i regeringsorganernes overvejelser.

Som eksempler på bestemmelsens anvendelsesområde i mere politiske sager kan nævnes tidligere udkast til et lovforslag eller en bekendtgørelse.¹⁸ Også udveksling af breve, noter og mødereferater vedrørende udarbejdelsen og vedtagelsen af den pågældende retsakt vil kunne undtages, og det gælder både under forberedelsen af retsakten og efter dennes udstedelse. Det samme er tilfældet for f.eks. breve fra finansministeriet om retningslinjer for udarbejdelser af statsbudgettet m.v.¹⁹

CADAs udtalelse af 21. juli 1994 i sag 19941734

Afslået aktindsigt i dokumenter udvekslet mellem finansministeriet, justitsministeriet og sundhedsministeriet vedrørende et udkast til en bekendtgørelse om legalisering af salg af sprøjter. Tillige afslået aktindsigt i andre dokumenter, der indeholdt de forskellige ministeriers overvejelser, samt i referater af møder om spørgsmålet.

Bestemmelsen er også blevet anvendt på driftsmæssige dispositioner så som sager om udnyttelse af ledige statslige bygninger,²⁰ sager om flytning af et bibliotek fra et museum til et andet²¹ og sager om tildeling af ordener.²² Afgørende for tilsynsmyndighedernes vurderinger har i disse tilfælde ikke været, om den pågældende sag var politisk følsom, men alene, at dispositionen var forelagt et statsligt organ omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde.

CADAs udtalelse af 28. februar 2002 i sag 20020109

En person, der var blevet frakendt ordenen "Légion d'Honneur", anmodede om aktindsigt i sin sag. CADA udtalte, at det efter de relevante lovregler var en betingelse for vedtagelse af disciplinære foranstaltninger af den pågældende karakter, at et særligt råd havde udtalt sig positivt herom. Udtalelsen fra dette råd var ikke omfattet af reglerne om fortroligheden af regeringens drøftelser og kunne derfor ikke af denne grund

¹⁸ Disse udkast vil hyppigt allerede være undtaget efter den ovenfor under pkt. 2 beskrevne regel i artikel L311-2.

¹⁹ CADAs udtalelse af 22. november 2012 i sag 20123946.

²⁰ CADAs udtalelse af 20. december 2001 i sag 20014187.

²¹ CADAs udtalelse af 13. marts 2002 i sag 20021036.

²² CADAs udtalelser af 6. januar 2000 i sag 20000168 og af 8. november 2007 i sag 20074232.

tilbageholdes. Til gengæld kunne en rapport fra et organ under forsvarsministeriet, der redegjorde for sagen over for den franske præsident og indstillede, at vedkommende skulle fratages sin orden, undtages fra aktindsigt efter artikel L311-5 om beskyttelse af regeringens drøftelser.

4.4. Kravet om konkret skade

Artikel L311-5 fordrer i princippet en konkret vurdering af, om udleveringen af et dokument vil kunne skade fortroligheden af regeringens drøftelser. Ofte vil dokumentets karakter og den sammenhæng, det indgår i, dog indebære, at skadesvurderingen reelt bliver generel med en formodning for manglende aktindsigt. Det gælder efter CADAs praksis navnlig, når dokumentet indgår i sag, hvor der skal træffes en politisk eller på anden måde skønsmæssig afgørelse, idet dette alt andet lige med vægt vil tale for, at artikel L311-5 kan påberåbes.

Er dokumentet af rent teknisk karakter, vil udlevering, navnlig efter at den relevante beslutning er taget, ikke lige så ofte kunne skade fortroligheden af regeringens overvejelser. I sådanne tilfælde kan der være pligt til at meddele aktindsigt også i interne dokumenter, der ikke har været udleveret til personer eller organer uden for den pågældende myndighed.²³

CADAs udtalelse af 9. februar 2012 i sag 20120122

Spørgsmål om aktindsigt i en præfekts noter til indenrigsministeriets kontor for brandsikkerhed. CADA bemærkede, at der var tale om udveksling af dokumenter mellem embedsmænd, og at dokumenterne ville indgå i den fremtidige udarbejdelse af et ministerielt cirkulære. Dokumenterne stammede således ikke fra ministeren eller dennes kontor og afslørede heller ikke nogen uenighed mellem ministre. Det forhold, at dokumenterne viste holdningsforskelle mellem forskellige administrative enheder vedrørende fortolkning af lovgivningen, var ikke tilstrækkeligt til, at en udlevering kunne skade fortroligheden af regeringens drøftelser og dermed begrunde afslag på aktindsigt.

CADAs udtalelse af 27. maj 2004 i sag 20041766

Et forvaltningsorgan havde afslået at udnævne en person som fransk rådgiver i udenrigshandel og derefter afslået den pågældende aktindsigt i sagen. CADA afviste, at bestemmelsen om fortroligheden af regeringens overvejelser kunne begrunde afslaget, men bemærkede samtidig, at flere af sagens dokumenter indeholdt oplysninger, der ville være til skade for personer, der havde afgivet udtalelser om den pågældende. Disse oplysninger skulle derfor ikke udleveres.

Generelt synes CADA at anlægge en ganske bred vurdering af, hvad der kan skade den relevante beslutningsproces.

CADAs udtalelse af 27. juni 2002 i sag 20022698

Sagen angik aktindsigt i nogle dokumenter vedrørende en del af finansloven, der angik godtgørelse til visse offentlige ansatte, nærmere bestemt dokumenter udarbejdet på embedsmandsplan til forberedelse af denne del af finanslovsforslaget. Blandt dokumenterne var bl.a. flere statistiske undersøgelser. CADA fandt, at dokumenterne kunne undtages fra aktindsigt i medfør af reglen om fortroligheden af regeringens diskussioner. CADA bemærkede mere generelt, at hensynet til regeringens beslutningsproces kunne begrunde afslag på aktindsigt i de dokumenter, som administrationen havde udfærdiget eller fået udfærdiget af tredjemand med henblik på udarbejdelsen og vedtagelsen af det pågældende politiske initiativ.

Det indgår i vurderingen af beskyttelsesbehovet, om det pågældende dokument er af ældre dato og indgår en afsluttet sag.

²³ CADAs udtalelse 23. november 2000 i sag 20004253.

CADAs udtalelse af 12. maj 2011 i sag 20112005

Et ministerium havde afslået aktindsigt i en rapport fra 2004 om migrationsstrømme og forslag til, hvordan disse bedre kunne styres. Rapporten var blevet udfærdiget efter et ønske fra indenrigsministeren og skulle medvirke til at formulere regeringens indvandringspolitik. CADA afviste, at dette forhold i sig selv kunne indebære, at offentliggørelsen af en nu 7 år gammel rapport kunne antages at skade fortroligheden af regeringens drøftelser.

Bl.a. hvor der er tale et følsomt emne, og dokumentet belyser den inderste politiske ledelses overvejelser, vil selv dokumenter i sager, der afsluttet for lang tid siden, være undtaget fra aktindsigt.

CADAs udtalelse af 21. oktober 2004 i sag 20044253

Udtalt, at bl.a. hensynet til beskyttelsen af fortroligheden af diskussioner i regeringen indebar, at der i 2004 ikke kunne gives aktindsigt i nogle dokumenter vedrørende den franske regerings udenrigspolitik i 1990'erne over for Irak og Saddam Hussein, som indgik i den tidligere præsident François Mitterrands præsidentielle arkiver.

5. Samspelet med de politisk-administrative institutioner

5.1. Franske særtræk

Det franske politisk-administrative system har nogle særtræk, der får det til at afvige fra de øvrige lande, som indgår i sammenligningen. Der er for det første tale om et delvis præsidentielt system, som bygger på den parallelle eksistens af en folkevalgt præsident og parlamentarisme. For det andet sikrer forfatningen den udøvende magt i form af præsidenten, regeringen og den centrale administration stærke kompetencer, som man ikke genfinder i de øvrige lande omfattet af denne undersøgelse. For det tredje er administrationen bygget op efter en model, som på visse punkter afviger fra disse øvrige lande.

Samtidig har Frankrig i lighed med Storbritannien et stærkt centraliseret politisk-administrativt system. Det indebærer, at staten varetager langt den største del af de offentlige opgaver. Hverken kommunerne eller de regionale myndigheder, der ledes af folkevalgte råd, spiller den samme rolle som de decentrale myndigheder i de nordiske lande og i Tyskland og Østrig. Dertil kommer, at det statslige system i sig selv er stærkt centraliseret med opgaver og kompetence koncentreret i centraladministrationen.

Der er nok en omfattende politologisk forskning i Frankrig, også når det gælder administrative forhold. Det er imidlertid slående, at der, så vidt oplyst, ikke foreligger nyere beskrivelser og analyser af det politisk-administrative systems opbygning og virkemåde.²⁴ Fremstillingen bygger derfor på ældre fremstillinger.²⁵

5.2. Den ministerielle organisation

Fransk centraladministration bygger i lighed med den danske på princippet om ministerstyre, der gør ministeren til forvaltningschef. Dermed hører den grundlæggende lighed imidlertid op.

²⁴ Phippe Bezes, Path-Dependent and Path-Breaking Changes in the French Administrative System: The Weight of Legacy Explanations, i Martin Painter og B. Guy Peters (red.), Tradition and Public Administration, s. 158 ff.

²⁵ Professor Francoise Dreyfus har i mailkorrespondance med os understreget, at det stabiliteten taget i betragtning er underordnet.

Den politiske ledelse har således en anden opbygning. Det viser sig for det første ved, at den politiske ledelse er delt mellem en minister og et antal statssekretærer (viceministre), som har ansvaret for den politiske ledelse af hver deres del af ministeriets forretninger. For det andet er ressortfordelingen ikke altid skarpt afgrænset. Det indebærer, at der i centraladministrationen kan være politiske krydsreferencer, hvor enheder formelt placeret under en ministerressort samtidig refererer til den politiske ledelse i et andet ministerium. For det tredje er regeringens ledelse i form af premierministeren i langt højere grad involveret i løsningen af ressortspecifikke opgaver, end man kender det i de øvrige lande omfattet af denne undersøgelse.²⁶ Sammenfatningvis gælder således, at der nok eksisterer en betydelig stabilitet i den centraladministrative basisstruktur, men at denne kompenseres gennem hyppige tilpasninger i den politiske overbygning, som omfatter såvel ministre og statssekretærer som referencelinjerne for centraladministrationens forskellige enheder og premierministerens hyppigt varierende engagement på de udvalgte politiske sagområder.²⁷

Det sidste afspejler, at den politiske ledelse i langt højere grad er centraliseret. Det ligger til dels i det delvis præsidentielle system, men i forhold til den daglige ledelse af regeringsarbejdet er det premierministerens fremstående position, som falder i øjnene. Det gælder både, hvor præsident og regering udspringer af samme politiske flertal, og når magten er delt mellem en præsident med en flertalsbase og en premierminister og regering, som har et andet parlamentarisk flertal (cohabitation).²⁸

Ministerierne er organiseret som enhedsorganisationer. Det vil sige, at man ikke kender styrelser af samme tilsnit som i de øvrige undersøgte lande. Samtidig er ministeriernes interne hierarki anderledes. Ministeren (og statssekretæerne) varetager nok funktionen som politiske forvaltningschefer. Men hver enkelt af ministeriets afdelinger (directions og directions générales) refererer i princippet til den politiske ledelse. Der er altså normalt ikke på administrativt niveau en øverste embedsmand, som koordinerer ministeriets interne arbejde og tilgangen til og rådgivningen af ministeren.²⁹

Afdelingerne har ansvaret for såvel politikudvikling og bidrag til politisk rådgivning som for varetagelsen af de implementeringsopgaver, som ligger på ministerielt niveau; det sidste er en meget omfattende opgave, da centraliseringen som nævnt er vidtgående.

Et andet særegent træk ved den ministerielle organisation er eksistensen af ministerkabinetter. Det er betegnelsen for mindre sekretariater, som er tilknyttet ministeren (og hver af statssekretæerne). Alle sager, som skal forelægges for den politiske ledelse, passerer kabinettet. Selv om kabinettet råder over en meget begrænset stab og ikke selv deltager i politikudviklingen, spiller dets medarbejdere en aktiv rolle som ministerens bindeled til ledelse og embedsmænd i ressortafdelingerne. Kabinetterne er i princippet sammensat af embedsmænd, som ministeren har håndplukket til sin stab, og de ledes af en karriereembedsmand. Man kan, uden at strække parallellen alt for langt, konstatere, at kabinetterne varetager den departementschefs- eller statssekretærfunktion, som man kender i de øvrige lande, samtidig med, at de fungerer som et kombineret minister- og ledelsessekretariat for ministeren.

²⁶ <http://www.gouvernement.fr/les-services-du-premier-ministre> (23.11.2016)

²⁷ Françoise Dreyfus og François d'Arcy, Les institutions politiques et administrative de France, samt Gérard Marcou og Jean-Louis Thiébault, Structures administrative et décision gouvernementale dans cinq pays européens, i Marcou og Thiébault (red.), La Décision gouvernementale en Europe, s. 15 ff.

²⁸ Dreyfus og d'Arcy, a.st., Marcou og Thiébault, a.st., samt Alastair Cole, Governing and Governance in France, s. 189 ff.

²⁹ Der er traditionsbestemte undtagelser, se f.eks. landbrugs- og fødevarerministeriet <http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/orggeneral-ininternet-5.pdf> (23.11.2016).

5.3. Den tværministerielle koordination

Der er både grundlæggende ligheder og ligeså grundlæggende forskelle i den måde, som den tværministerielle koordination foregår på, når man sammenligner Frankrig med Danmark.

Lighederne består i, at der på regeringsniveau er en koordination gennem ministermødet og gennem en række regeringsudvalg. Deres arbejde forberedes gennem et samspil mellem premierministerens kabinet og de enkelte ministres kabinetter. Samtidig er det sådan, at forslag og policy-oplæg med økonomiske og udgiftsmæssige konsekvenser passerer økonomi- og finansministeriet, ligesom der sker en juridisk gennemgang af forslag til love og bekendtgørelser i Conseil d'Etat.³⁰

Forskellen opstår, fordi regeringsarbejdet i Frankrig i langt højere grad er centraliseret. Det skyldes ikke så meget præsidentialismen og præsidentens rolle; derimod har premierministeren og premierministerens kontor en omfattende kompetence, som indebærer, at premierministeren i langt højere grad kan gribe ind i ressortanliggender. Det sker på to måder. Den ene er, at premierministerens kabinet har en betydelig kapacitet, og at det er opbygget på en sådan måde, at det har medarbejdere, som skygger de enkelte fagministre og deres ministerier. En del af deres opgave indebærer et tæt samspil om politikudvikling og håndtering af sager, som har regeringschefens politiske interesse. Den anden måde er gennem tilknytningen af et antal statssekretærer samt et antal administrative enheder til premierministeren og ministeriets organisation. Det indebærer, jf. ovenfor under pkt. 5.2, at den politiske ledelse af udvalgte områder ligger tæt på premierministeren, mens den administrative underbygning ligger på ressortniveau og ofte vil være fordelt på flere fagministerier.

5.4. Kabinetternes rolle som politiske forbindelsesled

Ministerkabinetterne er som nævnt et særtræk ved ikke bare den franske centraladministration, men er på mange måder et kerneelement i en særlig fransk forvaltningsmodel. Kabinetterne spiller imidlertid ikke alene en rolle i den interne ledelse af ministerierne og i den tværministerielle koordination. De er også ministrenes bindeled til den politiske omverden. Således har det typiske kabinet en underenhed, der er sammensat af medarbejdere rekrutteret udefra, og som tager sig af ministerens kommunikation og samspil med partiet og ministerens politiske bagland i øvrigt.³¹ Der foreligger os bekendt ikke studier af samspillet mellem ministre og embedsværk på den ene side og parlamentet på den anden side. Givet systemets opbygning taler meget for, at kabinetterne løser denne opgave.

6. Sammenfattende sammenligning med dansk ret

Sammenfattende må det antages, at fransk ret indeholder væsentligt større indskrænkninger i retten til aktindsigt i verserende sager end de undtagelser, der følger af den danske offentlighedslov. Dels er retten til aktindsigt efter fransk ret mere begrænset for så vidt angår dokumenter i verserende sager, der er indhentet fra eller videregivet til personer og organer uden for den statslige forvaltning. Dels er retten til aktindsigt mere indskrænket i tilfælde, hvor statslige myndigheder udveksler dokumenter. Det gælder i sidstnævnte tilfælde navnlig for aktindsigt i sager, der ikke involverer ministerbetjening. Men også i ministerbetjeningssa-

³⁰ <http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Missions/Conseiller> (23.11. 2016).

³¹ Dreyfus og d'Arcy, a.st., Luc Rouban, La fin des technocrates, samt Frédéric Sawicki og Pierre Mathiot, Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993), Revue française de science politique 1999, 49, s. 1 (3 ff).

ger indebærer de danske ekstraheringsregler, at fransk ret må anses for mindre åben. Den mere indskrænkede indsigt i verserende sager efter fransk ret bliver særlig tydelig, når der henses til, at retten til aktindsigt i fransk ret herudover begrænses af den ovenfor beskrevne bestemmelse om såkaldte ufærdige dokumenter.

I fransk ret er retten til aktindsigt begrænset i sager, hvor regeringen, herunder en enkelt minister, skal træffe afgørelse, og hvor aktindsigt vil kunne skade diskussionen i regeringen eller andre organer under den udøvende magt. På dette punkt har fransk ret væsentlige lighedspunkter med den danske ministerbetjeningsregel. Det gælder bl.a. for det forhold, at det ikke er afgørende, om dokumentet er udarbejdet netop mhp. briefing af den politiske ledelse. Fransk ret svarer også til dansk ret derved, at begrænsningen i retten til aktindsigt ikke forudsætter, at dokumentet enten i sig selv er følsomt, eller at det indgår i en sag vedrørende et følsomt politisk emne. Både i fransk ret og i dansk ret vil der således tillige kunne gives afslag på aktindsigt i visse sagstyper af mere administrativ art. I så henseende går fransk ret videre end dansk ret, hvor ministerbetjeningsreglen ikke omfatter konkrete afgørelsessager, tilsynssager og sager om kontraktforhold, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 3. Til forskel herfra vil disse typer sager i Frankrig efter omstændighederne kunne være undtaget fra aktindsigt.

Fransk ret minder også om den danske ministerbetjeningsregel derved, at undtagelsen fra aktindsigt ikke alene gælder for dokumenter, der forbliver i et bestemt forvaltningsorgan, men tillige omfatter dokumenter, der udveksles mellem forskellige ministerier m.v. Også i denne henseende går den franske undtagelse videre end de danske regler, idet hensynet til beskyttelsen af regeringens beslutninger tillige kan påberåbes i forhold til dokumenter, der indhentes fra eller afgives til private. Vi har ikke kunnet finde praksis, der udtrykkeligt viser, at reglen tillige kan anvendes i forhold til udveksling af oplysninger med folketingsmedlemmer. Det er imidlertid en nærliggende antagelse, at dette vil kunne være tilfældet.

For så vidt angår afsluttede sager må det antages, at kravet om en konkret skadesvurdering indebærer, at fransk ret i visse sagstyper vil være mere åben end dansk ret. Forskellen til dansk ret mindskes dog betydeligt af, at myndighederne indrømmes en bred skønsmargin i vurderingen af, om udlevering vil kunne skade beslutningsprocessen, og at det synes at have undtagelsens karakter, at et dokument, der har indgået i regeringens beslutningsgrundlag, alligevel undergives aktindsigt. Dette vil formentlig som oftest kun være tilfældet, hvis dokumentet reelt ikke afslører noget om regeringens overvejelser, eller der er tale om et mindre følsomt dokument i sag, der blev afsluttet for længere tid siden.

KAPITEL 8

Tyskland

1. Indledning

I Tyskland er offentlighedens adgang til aktindsigt reguleret gennem lov om informationsfrihed (IFG), der trådte i kraft 1. januar 2006.¹

IFG blev vedtaget under forudsætning af en tidsbegrænset gyldighed på fem år. I løbet af denne periode skulle loven og erfaringerne med dens anvendelse underkastes en videnskabelig evaluering, som skulle lægges til grund for en stillingtagen til forlængelse og eventuel revision af loven. Evalueringen, der blev gennemført af en forskergruppe ved Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (Universität Speyer), forelå i 2012.²

Der er tale om en omfattende og systematisk evaluering af loven, således som den har fungeret i de første fem år. Det var forudsat, at evalueringen skulle omfatte både en retsvidenskabelig og en politologisk analyse. Den retsvidenskabelige analyse bygger på dokumentanalyser, den politologiske på officiel statistik, interview og spørgeskemadata. Evalueringen omfatter myndighedernes praksis, den ret omfattende retspraksis på området samt analyser af såvel myndigheders som borgeres m.v. adfærd, når det gælder anvendelsen af loven. Der er således et meget sikkert billede af lovens anvendelse og dens konsekvenser, således som de tegner sig efter IFGs første år.

IFG er en relativ nyskabelse i tysk politik og forvaltning. Den gør aktindsigt i myndighedsinformation til en ”hvermandsret”, hvor der ikke er krav om en særlig begrundelse for at søge om indsigt i bestemte dokumenter eller information, som er knyttet til myndighedernes behandling af en bestemt problemstilling. Dette er anderledes end retstilstanden før 2006. Indtil da gjaldt det princip, at myndighedsinformation var fortrolig, men at naturlige såvel som juridiske personer kunne søge begrundet indsigt i information, hvori de havde en særlig interesse. Denne begrænsede aktindsigt havde altså i ret høj grad karakter af en partsindsigtsret, der havde været gældende siden 1977. Fra de tidlige 1990ere foregik der imidlertid en debat og overvejelser om en udvidelse af aktindsigten. Den langvarige debat og forberedelse mandede i 2004 ud i et lovforslag, som blev fremsat af partierne SPD og De Grønne.³ Dette forslag blev i 2006 vedtaget af Forbundsdagen. Loven er efter den oprindelige gyldighedsperiode gjort permanent.

IFG er, som det fremgår af lovens navn, alene rettet mod myndighederne på forbundsniiveau. De fleste delstater har dog især efter vedtagelsen af IFG indført egne informationsfrihedslove, som regulerer adgangen til myndighedsinformation m.v. Delstaternes lovgivning ligger generelt tæt op ad IFGs regler. Mens nogle delstater giver videre adgang til aktindsigt

¹ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz) af 5.9. 2005 BGBl. I S. 2722, herefter IFG. Se også Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz. Bek.d. BMI v. 21.11. 2005 V 5a -130 250/16 samt Informationsfreiheitsgesetz des Bundes Text und Erläuterungen. Info 2. Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, August 2016. Herefter Die Bundesbeauftragte.

² Jan Ziekow m.fl., Evaluation des Gesetzes des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages.

³ Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/ DIE GRÜNEN, Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes. Deutscher Bundestag Drucksache 15/4493 14.12. 2004. Herefter Gesetzesentwurf.

end IFG, er der enkelte delstater, som ikke har vedtaget en offentlighedslovgivning, og som således fortsat holder fast i det historisk hævdede princip om myndighedsfortrolighed (Amtsgeheimnis).

IFG etablerer et særligt ombudsmandslignende tilsyn med myndighedernes anvendelse af loven. Der er således i henhold til IFG § 12 etableret en Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit, som enhver, hvis anmodning om aktindsigt er blevet afvist, kan indbringe sin sag for. Tilsynet prøver sagen, men kan ikke pålægge myndighederne at omgøre deres afgørelse. Tilsynet afgiver yderligere hvert andet år en beretning om erfaringerne med anvendelsen af IFG. Domstolene (de tyske forvaltningsdomstole) kan prøve myndighedernes afgørelser. Det er sket i et ganske betydeligt omfang.⁴

Et særligt forhold gør sig gældende for den tyske regulering af offentlighedens adgang til aktindsigt, idet den ikke alene er reguleret gennem IFG, men også gennem en uskreven forfatningsretlig grundsætning, som tillægger regeringen en særlig "eksekutiv egenkompetence" (Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung).⁵ Dette særlige forhold er centralt i sammenhængen og omtales særskilt under pkt. 3 nedenfor.

2. Organer, der er underlagt IFG

I henhold til IFG § 1, stk. 1, 1. pkt., har enhver (jeder) krav på adgang til information, som myndighederne ligger inde med. Loven retter sig i den forbindelse til alle føderale organer i det omfang, de udfører opgaver efter offentlig ret. Loven omfatter også naturlige og juridiske personer inden for privatretten, for så vidt en offentlig myndighed betjener sig af de pågældende personer for at løse sine offentligretlige opgaver. Det samme gælder rådgivende kollegiale organer tilknyttet forbundsmyndigheder, såfremt de er fast indlejret i disse; deraf følger, at rådgivende organer, som ikke er integreret i en myndighed, ikke er omfattet af IFG.

Information, som hidrører fra ikke-forbundsmyndigheder (delstater, kredse og kommuner), indgår som en del af den information, som beror hos forbundsmyndighederne, hvis disse dokumenter mv. permanent er lagret hos en forbundsmyndighed.⁶

Anvendelsesområdet er dog hermed ikke klart afgrænset. Man har i denne sammenhæng henvist til den tyske forvaltningslov (Bundesverwaltungsverfahrensgesetz) § 1, stk. 4, der definerer en myndighed som "en organisatorisk enhed (Stelle), der løser offentlige forvaltningsopgaver." Det har fået nogle ministerier til at rejse spørgsmålet om, hvorvidt forbundsministerierne var at betragte som myndigheder i lovens forstand. Hvis dette ikke var tilfældet, ville information hos ministerierne være undtaget lovens regler om aktindsigt. Den ville herefter kun gælde forbundsmyndigheder med en styrelseslignende status. Forbundsforvaltningsdomstolen har imidlertid, i en sag rejst af Indenrigsministeriet afgjort, at forbundsministerierne er at betragte som umiddelbare forbundsmyndigheder og således omfattet af IFGs regler om aktindsigt. Det springende punkt i disse sager har været, om lovforberedende arbejder i ministerierne var omfattet af IFGs regler om aktindsigt.

Bag denne fortolkningslogik ligger en diskussion af, hvorvidt ministerierne alene skal henregnes under regeringsmagten, som har status som et særligt forfatningsbestemt organ, eller om de under henvisning til den funktionelle og negative funktionsafgrænsning er at betragte som myndighedsudøvende organer. Den tyske forbundsforvaltningsdomstol har i

⁴ Ziekow m.fl., a.st., s. 475 ff, opregner for perioden 2006-sommeren 2012 i alt 201 domstolsafgørelser.

⁵ Ziekow, a.st., s. 53, 270 og 308 ff, samt Schnabel og Freund, Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als Schranke der Informationsfreiheit, Die öffentliche Verwaltung, 2012, Heft 5, s. 192 ff.

⁶ Gesetzesentwurf, a.st., s. 6 f.

forlængelse heraf fastslået, at også forbundsministerierne er myndigheder og dermed er omfattet af lovens anvendelsesområde, idet der i den forbindelse ikke er grundlag for at sondre mellem ministeriernes forvaltningsopgaver og deres regeringsopgaver.⁷ Det bemærkes herved også, at forberedelse af lovforslag i forbundsministerierne ifølge lovforslaget er omfattet af loven som myndighedsopgaver.

3. Grundsætningen om regeringens eksekutive egenkompetence

3.1. Princippet og dets betydning for offentlighedens ret til aktindsigt

Det forhold, at forbundsministerierne som sådanne omfattes af IFG, indebærer ikke, at alle ministeriernes funktioner er underlagt lovens offentlighedsregler. Den tyske forbundsforfatningsdomstol har nemlig fastslået, at der eksisterer et kerneområde, hvor forbundsregeringen har en egenkompetence, og at denne egenkompetence indebærer, at regeringen selv over for parlamentet og parlamentariske undersøgelsesorganer kan afslå at udlevere visse typer dokumenter, der relaterer sig bl.a. til regeringens egne drøftelser i kabinettet samt til forberedelsen af beslutninger på kabinets- og ressortniveau, som først og fremmest finder sted i processer på tværs af og inden for de ministerielle ressorts for gensidigt at afstemme synspunkter i forhold til hinanden.⁸

Denne grundsætning om et forfatningsmæssigt beskyttet kerneområde for eksekutiv egenkompetence – og dermed om en beskyttelse af regeringsarbejdet mod parlamentarisk indsigt – antages tillige at indskrænke anvendelsesområdet for offentlighedens ret til aktindsigt efter IFG. Uanset at ministerierne og regeringen må anses for myndigheder i IFGs forstand, er den del af deres virksomhed, som skal henregnes under regeringsvirksomhed, derfor undtaget fra IFGs regler om adgangen til aktindsigt.

Bl.a. forhandlinger i regeringen og i regeringsudvalg antages på den baggrund at være beskyttet mod aktindsigt. Det samme gælder – efter en konkret vurdering, der uddybes nedenfor – for kommunikationen mellem ministerierne indbyrdes og især med Forbundskaancelliet. I praksis indebærer dette først og fremmest, at offentligheden udelukkes fra indsigt i udkast til lovforslag og de tværministerielle forhandlinger herom på regeringsniveau.

Anerkendelsen af, at forbundsregeringen opererer inden for et kerneområde, hvor den har egenkompetence, er fastslået i en række kendelser fra Forbundsforfatningsdomstolen. Problemstillingen er ikke direkte knyttet til spørgsmålet om adgangen til aktindsigt, men derimod til samspillet mellem Forbundsdagen og Forbudsregeringen. Forbundsdagen har således mulighed for at nedsætte undersøgelsesudvalg, hvis opgave det er kritisk at granske en nærmere bestemt beslutning eller et nærmere afgrænset hændelsesforløb med henblik på at afdække, om et politisk og/eller retligt ansvar kan gøres gældende. Det er en kompetence, der følger af den tyske grundlovs § 44.

De parlamentariske undersøgelsesudvalg har kompetence til gennem indhentning af dokumenter og anden information fra Forbudsregeringen og den offentlige forvaltning samt gennem afhøring af vidner at tilvejebringe det grundlag, hvorpå de drager deres konklusioner. Der har været og er enighed om, at undersøgelsesudvalgene har en meget vidtgående

⁷ Dom af 3. november 2011 i sag 7 C 3.11.

⁸ Bundesverfassungsgericht 17. juli 1984 2 BVE 11/83 og 15/83. Se for efterfølgende sager http://www.bundesverfassungsgericht.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Servicesuche_Formular.html;jsessionid=Ae2CoA96D17447D88FE7390CB364D9AE.2_cid394?nn=5399482&documentType=courtdecision&templateQueryString=Kernbereich+exekutiver+Eigenverantwortung&sortOrder=score+desc&language=_de

kompetence til at afkræve forbundsregeringen information. Spørgsmålet har imidlertid været, om der var dokumenter og anden information, som regeringen kunne holde tilbage under henvisning til konsekvenserne af en udlevering af denne information til et undersøgelsesudvalg.

Forbundsforfatningsdomstolen fastslog i en kendelse fra 1984, at der eksisterer et sådant område.⁹ Forfatningsdomstolen beskriver problemstillingen således:

1. "Det ville stride mod forfatningen, hvis den siddende øverste forbundsmyndighed [forbundsregeringen] netop tilbageholdt aktstykker, fordi de indeholder belastende materiale, eller fordi de kunne bringe undersøgelsesudvalget på sporet af belastende materiale eller yderligere bevismidler."
2. "For at sikre Forbundsrepublikkens Tysklands offentlige anseelse, som i høj grad afhænger af forbundsregeringens embedsførelse, må forbundsregeringen og de øverste forvaltningsmyndigheder gøre alt for at rydde tvivl om "regerings- og forvaltningstiltags renfærdighed (Lauterkeit)" af vejen."
3. Men konkluderer Forbundsforfatningsdomstolen: "Forbundsregeringen har en selvstændig ret i form af et "kerneområde med eksekutiv egenkompetence", som omfatter et initiativ-, rådgivnings- og handlingsområde, som det ikke er tilladt at udforske, heller ikke for parlamentariske undersøgelsesudvalg. Til dette område hører såvel f.eks. regeringens egne drøftelser i kabinettet som forberedelsen af beslutninger på kabinets- og ressortniveau, som først og fremmest finder sted i processer på tværs af og inden for de ministerielle ressorts for gensidigt at afstemme synspunkter i forhold til hinanden."
4. "Forbunds dagens kontrolkompetence er grundlæggende rettet mod allerede afsluttede forløb. Den omfatter ikke beføjelsen til at gribe ind i løbende forhandlinger og beslutningsforberedelser. Men der kan også ved allerede afsluttede forløb forekomme tilfælde, hvor regeringen ikke er forpligtet til at oplyse fakta (Tatsachen), der hører under kerneområdet for eksekutiv egenkompetence."

Forbundsforfatningsdomstolens kendelse vedrører som nævnt udelukkende spørgsmålet om, hvorvidt forbundsregeringen kan påberåbe sig retten til at tilbageholde dokumenter mv., således at den kan afvise anmodninger om aktindsigt fra et parlamentarisk undersøgelsesudvalg. Forbundsforfatningsdomstolen har siden 1984-kendelsen afsagt i alt 23 kendelser, som tager stilling til den mere præcise afgrænsning af det kerneområde for eksekutiv egenkompetence, som tilkommer såvel forbundsregeringen som delstatsregeringerne.¹⁰ Der er yderligere en omfattende litteratur om fortolkningen af den ulovbestemte forfatningsretlige grundsætning, som diskuterer dens indhold og rækkevidde samt dens samspil med IFG.

Begrundelsen for på denne måde at overføre forfatningsgrundsætningens accept af et kerneområde inden for regeringens virksomhed, som beskytter den mod parlamentarisk indsigt i dens interne forhold, til anvendelsen af IFGs regler om offentlighedens ret til aktindsigt, er magtadskillelsen, som tildeler hver af statsmagterne specifikke opgaver og kompetencer, som man ikke kan fratage dem. Ud fra dette synspunkt kan regeringens kompetence

⁹ Bundesverfassungsgericht 17. Juli 1984 2 BVE 11/83 og 15/83. Nedenstående punktopstilling og fordanskning er foretaget af forfatterne for at lette fremstillingen.

¹⁰

http://www.bundesverfassungsgericht.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Servicesuche_Formular.html;jsessionid=Ae2CoA96D17447D88FE7390CB364D9AE.2_cid394?nn=5399482&documentType=courtdecision&templateQueryString=Kernbereich+exekutiver+Eigenverantwortung&sortOrder=score+desc&language_de

til at varetage statsledelsesopgaven ikke indskrænkes. Magtadskillelsen har nemlig til formål at beskytte regeringen mod de andre statsmagters og offentlighedens ”medregeren” (Mitregieren). Regeringen må derfor ikke delagtiggøre andre i informationer, som ville føre til deres inddragelse i beslutninger, som alene tilkommer regeringen i henhold til magtadskillelsesprincippet. Regeringsvirksomhed forstået som den øverste politiske ledelse på statsligt niveau forudsætter, at regeringen har mulighed for selvstændigt og uden indblanding udefra at danne sin egen opfattelse i en sag.¹¹

En væsentlig tilføjelse er, at kerneområdet ikke indebærer en absolut beskyttelse af information, som hidrører fra kerneområdet. Forbundsforfatningsdomstolen har således i en dom fra 2004 fastslået, at spørgsmål om indsigt for det første må bero på en vurdering, som tager hensyn til de konkrete omstændigheder, og for det andet, at indsigtsretten beror på, hvorvidt det handler om afdækningen af retsbrud eller sammenlignelige misforhold i regeringen. I den konkrete sag handlede det om, hvorvidt regeringen (konkret en delstatsregering) var forpligtet til efterfølgende at give indsigt i beregninger, som indgik i et budgetforslag.¹²

Eksistensen af et sådant forfatningsbeskyttet kerneområde, som adskiller dele af regeringens virksomhed fra forvaltningen, og som yderligere afskærer parlamentet og dermed borgerne fra adgangen til indsigt i denne virksomhed, er langt fra uomtvistet. Det er således gjort gældende, at sondringen mellem forvaltning og regering ikke er klar. Ligeledes er der sat spørgsmålstejn ved, om samspillet mellem grundsætningen og reglerne i IFG i tilstrækkeligt omfang er afklaret. Konsekvensen er i givet fald uklarhed om rækkevidden af den aktindsigt, som IFG giver borgerne.¹³

3.2. Nærmere om rækkevidden af undtagelsen til aktindsigt

Som allerede nævnt, er beskyttelsen af regeringsvirksomhed mod borgernes adgang til aktindsigt ikke ubetinget. For det første forudsætter den forfatningsretlige grundsætning en afvejning af hensynet til regeringens funktionsduelighed over for hensynet til en effektiv parlamentarisk kontrol. For det andet er der tale om en relativ snarere end absolut beskyttelse af regeringens virksomhed. Beskyttelsen er således stærkere, jo tættere information kommer på en regeringspolitisk beslutning (gubernativen Entscheidung). Det beror imidlertid på konkrete afvejn timer, hvor stærk den er. Man peger i den sammenhæng på, at beskyttelseshensynet er svækket, hvis der tale om mulige retsbrud på regeringsniveau, ligesom beskyttelseshensynet må vige, hvis der er risiko for krænkelse af grundlæggende værdier, som nyder grundlovmæssig beskyttelse.

Endelig er det fastslået, at beskyttelsen ikke er tidsmæssigt ubegrænset. Den omfatter igangværende forhandlinger i regeringen, mellem ministerierne indbyrdes såvel som de forberedende dokumenter, som de enkelte ministerier udarbejder til brug for arbejdet på regeringsniveau. Når et sagsforløb på regeringsniveau derimod er afsluttet, gælder hensynet til at begrænse parlamentets ”medregeren” ikke længere.

¹¹ Schnabel og Freund, a.st., s. 193. Se også Dalibor, a.st., samt Peter Schaar og Michaela Schultze, *Transparenz und Regierungstätigkeit, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2010*, ss. 11, og Johannes Caspar, *Informationsfreiheit als Verfasungsrecht, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011*, s. 297 ff.

¹²

http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2004/03/ks20040330_2bvk000101.html

¹³ Se de ovenfor anførte skrifter samt Schnabel, *Der Schutz öffentlicher Belange vor der Informationsfreiheit, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011*, s. 153 ff, og Ziekow m.fl. a.st., kap. 5.

I princippet kan kun de forebyggende hensyn til regeringens generelle funktionsdygtighed begrunde afslag på anmodninger om aktindsigt. Det anerkendes dog også, at grundlaget for den fremtidige stillingtagen (Willensbildung), kan blive indsnævret, hvis regeringens medlemmer må påregne, at indstillinger og referater i fremtiden vil blive gjort offentligt tilgængelige. Dette hensyn taber imidlertid styrke, jo længere den tidsmæssige afstand er mellem afslutningen af et sagsforløb og anmodningen om aktindsigt. Retstilstanden, for så vidt angår beskyttelsen af regeringsarbejdet mod aktindsigt, er derfor sammenfattet således:

”Således er der som regel en over tid faldende hemmeligholdelsesinteresse for beslutningsforberedende og -indstillende bilag (Vorbereitungs- und Beratungsunterlagen). I almindelighed vil den nødvendige kerneområdebeskyttelse ganske vist føre til, de ikke umiddelbart efter afslutningen af sagsforløbet kan gøres tilgængelige. I betragtning af den vidt forskellige karakter af de sagsforløb, som foregår på regeringsniveau, den varierende følsomhed af de konkrete dokumenter (mødereferater er tættere på afgørelsesprocessen end de forberedende notater (Drucksachen); ministerielle bilag er grundlæggende endnu mindre beskyttelsesværdige) samt informationsinteressens varierende vægtning lader en fast tidsmæssig grænse sig på ingen måde fastlægge. En interesse i hemmeligholdelse, som selv efter flere årtier ikke falder bort, er under alle omstændigheder højst usandsynlig. I sidste ende er det ”absolut beskyttede kerneområde” ikke fuldstændigt lukket. Der eksisterer tværtimod snarere et dynamisk fortroligt område (Arkanbereich), hvorfra tidligere afsluttede sagsforløb lidt efter lidt udskilles”¹⁴

På den baggrund må beskyttelsen af regeringens beslutningsproces efter den tyske forfatningsretlige grundsætning vurderes som mindre vidtrækkende end den beslægtede beskyttelse efter offentlighedslovens §§ 23 og 24. Det skyldes, at de danske bestemmelser gælder generelt for ethvert internt dokument, uanset dets konkrete følsomhed og den tid, der er forløbet, siden dokumentet blev affattet, og den sag, det relaterer sig til, blev behandlet og afgjort.

4. IFGs supplerende regler om begrænsninger i retten til aktindsigt ud fra hensynet til myndighedernes beslutningsproces

4.1. Indholdet af reglerne

Reglerne i IFG supplerer den forfatningsretlige grundsætning om begrænsninger i aktindsigten. I bemærkningerne til lovforslagets § 4, som er identisk med lovens tekst, bliver der således henvist til grundsætningen og den logik, som den afspejler. Det bliver også understreget, at retsgrundsætningen først og fremmest tilsigter at beskytte igangværende forløb, men at den ifølge Forbundsforfatningsdomstolens praksis ”også kan omfatte afsluttede forløb. Dermed er borgerens adgang til indsigt i dette kerneområde for alvor (erst recht) lukket af.”¹⁵

De tyske regler om aktindsigt bygger således på en sontring mellem forvaltnings- og regeringsvirksomhed, idet det dog som nævnt ovenfor samtidig er fastslået, at ministerierne er forvaltningsmyndigheder. Gennem deres bidrag til og samspil med regeringen, dennes udvalg samt andre ministerier er de også deltagere i regeringsarbejdet. Informationer, der i disse sammenhænge udveksles, er dermed i et betydeligt, men ikke ubegrænset omfang undtaget fra aktindsigt.

Ved siden af denne uskrevne grundsætning om indskrænkninger i aktindsigtsretten indeholder IFG en række andre begrænsninger i borgernes ret til aktindsigt. Det sker på tre

¹⁴ Schnabel og Freund, a.st., s. 194.

¹⁵ Gesetzesentwurf, a.st., s. 12, zu § 4.

måder. Den ene er gennem en generel undtagelse af visse områder, f.eks. sager vedr. den indre og ydre sikkerhed (IFG § 3, stk. 1, litra c); disse undtagelser ligger uden for rapportens problemstilling. Den anden er gennem regler, der tilsigter at beskytte myndighedernes interne beslutningsprocesser. IFG § 3 fastslår således, at der "ikke består noget krav på aktindsigt", "hvis og så længe myndighedernes rådgivning vil blive indsnævret (stk. 3, lit. b). Den tredje begrænsning knytter sig i henhold til § 2, stk. 1, 2. pkt til udkast og notitser, som man ikke har til hensigt at aktere på sagen.

Endvidere fastsætter bestemmelsen i § 4 følgende:

"(1) Anmodning om aktindsigt skal afslås for så vidt angår udkast til afgørelser såvel som redegørelser og beslutninger, der vedrører deres umiddelbare forberedelse, så vidt og så længe forudgående offentliggørelse af informationerne vil skade afgørelsens gennemførelse eller forestående myndighedstiltag ...

(2) Den, der har anmodet om aktindsigt, skal informeres om afslutningen af det pågældende sagsforløb."

Praksis sonderer i denne sammenhæng mellem de faktiske oplysninger (Tatsachen), som indgår i et beslutningsgrundlag, og de drøftelser og overvejelser, hvori disse faktiske oplysninger indgår. Mens der ikke er adgang til aktindsigt i de sidste typer oplysninger, er der adgang til indsigt i faktiske oplysninger. Det gælder dog ikke for sagsforløb, som falder inden for det såkaldte kerneområde for eksekutiv myndighed, jf. herom pkt. 3 ovenfor.¹⁶ Denne indsnævring begrænser i forhold til problemstillingen i denne redegørelse relevansen af sondringen.

Det er i denne sammenhæng relevant, at man kan ekstrahere oplysninger i form af overstregning (Schwärzung) i dokumentet. Men en sådan overstregning forudsætter en omfattende dokumentgennemgang, der af myndighederne vurderes som uforholdsmæssigt byrdefuld. Det gælder ifølge deres vurdering så meget mere, som overstregningerne skal begrundes konkret. Det generelle billede er derfor, at ekstrahering især synes at ske for at beskytte tredjemands interesser.¹⁷

Sådan som IFG formulerer undtagelsesadgangen efter IFG § 3 og 4, refererer bestemmelsen først og fremmest til myndighedernes administrative sagsbehandling, altså deres forvaltning af gældende lovgivning og offentlig politik. Sådan som den tyske forvaltning er opbygget, betyder det, at bestemmelsen i praksis navnlig er rettet mod andre myndigheder end ministerierne.¹⁸ Det er dog sådan, at selv om ministerierne i et vist omfang behandler sager, som vedrører den administrative gennemførelse af lovgivningen og den offentlige politik i øvrigt, så er denne side af deres virksomhed begrænset i det tyske føderale system. Dertil kommer, at f.eks. lovforberedelse som allerede nævnt er en del af den administrative proces og dermed omfattet af IFGs myndighedsbegreb.

4.2. Formålet med begrænsningerne i retten til aktindsigt efter § 3, stk. 3, litra b og § 4, stk. 1

Begrundelsen for de ovennævnte indskrænkninger i retten til aktindsigt er ifølge forarbejderne til IFG, at fuld aktindsigt vil forringe kvaliteten af beslutningsforberedelsen, herunder af den politiske rådgivning. Det hedder således i lovbemærkningerne til § 3, stk. 3, litra b:

¹⁶ Ziekow m.fl., a. st., s. 292 f og 308 f.

¹⁷ Ziekow m.fl. a.st., s. 188 ff.

¹⁸ Se om forvaltningens opbygning pkt. 5 nedenfor.

”Det er tænkeligt, at der ved tværgående [interorganisatoriske] og interne sagsforløb, ved rådslagninger mellem den udøvende og den lovgivende magt samt endelig i samspillet mellem myndigheder og andre institutioner (f.eks. forskningsinstitutioner) vil ske en begrænsning af den nødvendige gensidige fortrolighed.

Som eksempel kan inden for sektorforskningen en ressortmyndigheds beslutning om ikke at offentliggøre visse forskningsresultater være beskyttet.”¹⁹

Tilsvarende anføres i bemærkningerne til § 4, at beskyttelsen af den interne beslutningsforberedelse ikke alene handler om forvaltningens lovmæssige varetagelse af sine opgaver, men også om at sikre ”en fuldstændig og saglig (unbefangen) akteringspraksis, som efterfølgende kronologisk og fuldstændigt dokumenterer beslutningsprocessens forløb.”²⁰

Der er således to hensyn, som ifølge lovmotiverne kan begrunde en begrænsning af adgangen til aktindsigt i interne dokumenter m.v. i forbundsforvaltningen:

For det første peger motiverne på, at der er et hensyn til, at rådgivningen fra embedsmænd i forhold til andre embedsmænd og den politiske ledelse ikke indsnævres som følge af offentlighed omkring rådgivningen. Denne frygt bygger på en betragtning om, at en offentliggørelse af de råd og synspunkter, som er kommet til udtryk under forberedelsen af beslutninger, både i det aktuelle forløb og generelt i fremtidige rådgivningsforløb, vil kunne risikere at lægge bånd på den frie meningsudveksling mellem de embedsmænd, der rådgiver, og de embedsmænd og/eller politikere, som modtager rådgivning. Som det fremgår, er der tale om betragtninger, som i væsentligt omfang også er gjort gældende i motiverne til den danske offentlighedslov.

For det andet er der en frygt for, at en adgang til dokumenter m.v., som indgår i rådgivningen, ikke i fuldstændigt omfang bliver journaliseret, hvad der vil skade muligheden for efterfølgende at dokumentere tidligere afsluttede sagsforløb. Det betyder også, at akter, som ikke indgår i sagen, skal holdes uden for denne, fordi man på denne måde begrænser risikoen for en usaglig omgåelse af pligten til fuldstændig journalisering. Lovforslagets motiver sammenfatter det overordnet som en balancegang mellem ”så megen information som muligt, og så megen fortrolighedsbeskyttelse som nødvendigt.”²¹

4.3. Nærmere om skadesvurderingen

IFG accepterer altså i lighed med den uskrevne forfatningsretlige grundsætning om et beskyttet kerneområde for regeringens eksekutive egenkompetence, at retten til aktindsigt kan begrænses ud fra hensynet til rådgivnings- og beslutningsprocesserne i forbundsforvaltningen og i forbundsregeringen. Men der er væsentlige begrænsninger i denne adgang til at afvise anmodninger om aktindsigt:²²

1. Hensynet til fortroligheden af igangværende sagsforløb vejer tungere end hensynet til fortroligheden af allerede afsluttede forløb.
2. Jo længere tid der er gået siden afslutningen af et forløb, desto sværere er det at afvise en anmodning om aktindsigt.

¹⁹ Gesetzesentwurf, a.st., s. 10, zu nr. 3.

²⁰ A.st., s. 12, Zu Absatz 1. Problemstillingen er udførligt behandlet i evalueringsrapporten, se Ziekow m.fl. a.st., s. 112 ff.

²¹ Gesetzesentwurf, a.st., s. 11, zu nr. 4.

²² Disse fortolkninger af begrænsningerne er gennemgående udførligt behandlet i den officielle evaluering, se Ziekow m.fl. a.st.

3. Det er i denne sammenhæng ikke tilstrækkeligt at henvise til generelt skadelige effekter på fremtidige rådgivnings- og sagsforløb.
4. Afslag på anmodninger om aktindsigt forudsætter en konkret begrundelse, hvor det ikke er tilstrækkeligt blot at citere lovens bestemmelser.

5. Samspelet mellem retlig regulering og de politisk-administrative institutioner

5.1. Grundlæggende ligheder og forskelle

Det tyske politisk-administrative system har nogle grundlæggende ligheder med det danske. Det er parlamentariske systemer, hvor regeringsmagten ofte ligger i hænderne på koalitions-regeringer. Ministerstyret med et politisk og retligt ansvar for driften af ministeriet understreger, hvordan de enkelte ministre er placeret i toppen af det ministerielle hierarki som politiske forvaltningschefer, og hvordan de som udgangspunkt har ledelseskompetence og ansvar for hele det ressort, som er henlagt under ministeriet. Det er i tysk sammenhæng sammenfattet i, hvad man benævner som *ressortprincippet*. Dermed understreger man den høje grad af decentralisering, som kendetegner både regeringsarbejdet og arbejdet i forbundsforvaltningen. Parallelt med denne decentralisering taler man dog også om såvel *kansler-* som *kabinettsprincippet*. I det første ligger, hvad der er fastslået i den tyske grundlov, at kansleren har kompetence til at fastlægge retningslinjerne for regeringens politik. I kabinetsprincippet ligger, at visse spørgsmål og sager skal forelægges den samlede regering til beslutning og godkendelse.²³

Deri skal man dog ikke lægge mere, end at principperne danner udgangspunktet for en forhandlet ordning på regeringsniveau, hvor trådene er samlet hos forbundskansleren. Det kommer ikke mindst til udtryk i de koalitionsaftaler, som ligger til grund for regeringsarbejdet, og som gennem forhandling bliver tilpasset i løbet af valgperioden.²⁴ Men formuleringen af overordnede principper for regeringsarbejdet og ministrenes rolle som politiske forvaltningschefer afspejler samtidig, hvordan man i efterkrigstidens tyske tradition i høj grad har sat regler, som fastlægger rammerne for arbejdet i både regeringen og den ministerielle forvaltning. Det er sket gennem en særlig forretningsorden for regeringen og en tilsvarende fælles forretningsorden for forbundsministerierne.²⁵ Begge forretningsordener er dog så rummelige i deres udformning, at de giver et betydeligt spillerum for at organisere sig på en måde, som er tilpasset de politiske forhold og de omstændigheder, der kendetegner de enkelte politiske sagområder. Det gælder ikke mindst indretningen af ministeriernes organisation og interne forretningsgange.²⁶

I en anden henseende er der imidlertid en helt grundlæggende forskel mellem Tyskland og Danmark. Den skyldes, at Tyskland er en forbundsrepublik. På enkelte områder, f.eks. udenrigspolitik, forsvarspolitik og indre og ydre sikkerhed samt visse former for erhvervsre-

²³ Jörg Bogumil og Werner Jann, *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*, s. 90 ff.

²⁴ Manfred Mai, *Regieren in der modernen Gesellschaft*, s. 195.

²⁵ Geschäftsordnung der Bundesregierung,

<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/regierung-und-verfassung-geschaeftsordnung-der-bundesregierung.html>; Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf?__blob=publicationFile

²⁶ Marian Döhler, *Die politische Steuerung der Verwaltung*.

gulering, har forbundsmyndighederne enekompetence. Generelt gælder dog, at det føderale princip er formet som en gennemførelsesføderalisme, hvor forbundsmyndighederne i større eller mindre udstrækning har en rammesættende kompetence, men hvor delstaterne gennem konkurrerende eller eksklusive kompetencer selv former politikken. Det gælder således på de store velfærdspolitiske områder.

Den føderale struktur har store konsekvenser for den måde, som forbundsregeringen og forbundsforvaltningen arbejder på. For det betyder på den ene side, at der kun undtagelsesvis er et ministerielt hierarki, som omfatter både politikforberedelse og -udformning og politikgennemførelsen; på den anden side betyder det, at der er skabt formaliserede forhandlingsstrukturer, som kobler forbundsforvaltningen sammen med forvaltningen på delstatsniveau. Det er samtidig et forhold, som har konsekvenser for offentlighedens adgang til myndighedsinformation, idet IFG, som anført under pkt. 1 ovenfor, kun regulerer omfanget af og vilkårene for aktindsigt på forbundsniveau.

5.2. Det ministerielle hierarki

Føderalismen indebærer, at ministeriernes organisation varierer stærkt. Der er grundlæggende to modeller. Deres udbredelse varierer og er kun delvis knyttet sammen med arbejdsdelingen mellem forbunds- og delstatsniveauet:²⁷

- Alle opgaver er samlet i en ministeriel enhedsorganisation. Opgaverne for denne enhedsorganisation omfatter både politikforberedelse (lovforberedelse, forberedelse af administrative retsfor skrifter, budgetarbejde, policyanalyse) og den politiske rådgivning af ministeren. I det omfang ministeriet har lovgivning, som giver det kompetence til at træffe konkrete afgørelser, ligger denne kompetence også i ministeriet. Konsekvensen er, at denne enhedsorganisation udgør én myndighed i IFGs forstand.
- Der er en arbejdsdeling mellem ministeriet og en eller flere underliggende myndigheder, som indgår i det ministerlede hierarki. Ministeriet har dog både politikforberedende opgaver og opgaver i forbindelse med politikgennemførelsen. Arbejdsdelingen indebærer en delegation af f.eks. driftsmæssige opgaver eller forvaltningsmæssige opgaver knyttet til gennemførelsen af ministeriets lovgivning. De underliggende myndigheder forekommer på to niveauer, nemlig som såkaldte overordnede forbundsmyndigheder (Bundesoberbehörden) og som "mellemyndigheder" (Bundesmittelbehörden). De første svarer til danske styrelser og indgår i det ministerstyrede hierarki.

På de fleste ressortområder er der en arbejdsdeling mellem forbunds- og delstatsniveauet. Den indskrænker i væsentligt omfang forbundsministeriernes opgaveportefølje, som i meget høj grad kommer til at bestå af politikforberedende opgaver, tilsynsopgaver i forhold til de underliggende politisk-administrative niveauer i delstater og kommuner samt forhandlingsopgaver, som knytter sig til samspillet med de underliggende niveauer. Også for disse ressorts er der dog hyppigt en arbejdsdeling mellem ministeriet og styrelseslignende overordnede forbundsmyndigheder. Det ser man på områder som fødevarer- og landbrugsområdet, miljø- og reaktorsikkerhedsområdet, sundhedsområdet samt trafik- og transportområdet.

Arbejdsdelingen ligner den, der er beskrevet ovenfor, med en koncentration af departementale opgaver i ministeriet og gennemførelses- og/eller teknisk betonedede opgaver på

²⁷ Bogumil og Jann, a.st., og Döhler, a.st. Renate Mayntz og Fritz Scharpf, Policy-Making in the German Federal Republic, fra 1975 er det klassiske værk, hvis grundanalyse fortsat holder.

myndigheds- (styrelses-)niveauet. Det ligger i opbygningen, at ministerierne kan intervenere i deres sagsbehandling, ligesom der i almindelighed er adgang til at indbringe sager behandlet på dette niveau op til ministeriet, i sidste instans til ministeren.

I det omfang der er myndigheder med styrelseslignende status, falder deres opgaver i to kategorier. Der kan være tale om myndigheder med administrative drifts- og forvaltningsmæssige gennemførelsesopgaver, og der kan være tale om myndigheder med faglige (ressortspecifikke) udredningsopgaver, som i nogle tilfælde nærmer sig sektorforskning i mere snæver forstand. Det første ser man på f.eks. konkurrenceområdet, det andet på miljø- og reaktorsikkerhedsområdet. Men det forekommer også, at de to typer opgaver løses i organisationer, som enten integrerer begge opgaver, eller som er blevet adskilt fra hinanden; det er f.eks. kendetegnende for udviklingen på lægemiddel- og sundhedsområdet og på fødevarerområdet. Deres præcise organisation varierer fra fuld integration i det ministerielle hierarki til ledelser med egne bestyrelser eller kollegiale rådgivende organer, som placerer enheden i varierende armlængde fra ministeriet.

Først og fremmest føderalismen betinger således en anden grænseflade mellem ministerierne og andre myndigheder på forbundsniveau. I det omfang der er styrelser, ligger en større del af opgaverne i ministeriet, altså på departementalt niveau. Samtidig er der styrelseslignende organisationer, som i mindre grad løser administrative myndighedsopgaver og i stedet fungerer som fagligt-videnskabelige udredningsenheder, som løser opgaver op som sagkyndige policyrådgivere inden for områder, der er defineret af eller forhandlet med ressortministeriet. Men med dette forbehold for en anden afgrænsning af det ministerielle opgaveområde gælder, at ministerierne i ikke mindst deres politik- og lovforberedende arbejde i lighed med danske ministerier trækker på bidrag, som enten bundes i myndighedernes detailkendskab til forvaltningsområdet eller forskningsbaserede analyser udarbejdet i myndigheds- eller sektorforskningsregi. Det er yderligere sådan, at ministerierne i mangel af tilstrækkelig fagligt-teknisk kapacitet i et vist omfang trækker på f.eks. policyrådgivning fra private advokatfirmaer.²⁸

Konsekvensen er, at hovedvægten i ministerbetjening og ministerrådgivning nok ligger i forbundsministerierne, men at såvel styrelseslignende myndigheder som føderale institutioner, der yder faglig eller forskningsbaseret rådgivning uden samtidig varetagelse af myndighedsopgaver, spiller en rolle ved tilvejebringelsen af det grundlag, som ministerbetjening og ministerrådgivning foregår på. Som det er vist ovenfor under pkt. 4.2, forholder IFG sig til denne udveksling af information mellem de to myndighedsniveauer, idet bidrag fra disse underordnede myndigheder og institutioner er defineret som dokumenter, der er blevet til med det sigte at understøtte den myndighedsinterne fortrolighed (innerbehördliche Vertraulichkeit). Denne fortrolighed indebærer dog kun en tidsmæssig forskydning, idet lovens § 3, stk. 3, som nævnt a.st. fastslår, at begrænsningen kun gælder, "så længe" aktindsigt ville kunne indsnævre rådgivningen fra en underordnet instans af ministeriet.²⁹

5.3. Den tværministerielle koordination

Kanslerprincippet understreger forbundskanslerens stilling som regeringens leder og som den, der tegner regeringen i forhold til forbundsdagen. Samtidig understreger kabinetsprincippet, at forbundskansleren og regeringens ministre i fællesskab former regeringens politik.

²⁸ Stefan Handke, Die Angst des Ministeriums vor der Aufsicht – das Bundesfinanzministerium in der deutschen Finanzmarktpolitik, Politische Vierteljahresschrift, 52, 4, s. 663 ff.

²⁹ Ziekow m.fl. a.st., s. 291 ff.

Der er ikke tilsvarende formelle principper for dansk regeringsførelse, men principperne tegner grundlæggende et regeringssystem, hvor de ganske selvstændige ministerier arbejder sammen i en relativt tæt koordination med det sigte, at regeringen og dens politik fremstår med et enhedspræg.

Dette kommer til udtryk i en blanding af strukturelle og processuelle tiltag. De følger et mønster, som også er velkendt i dansk sammenhæng. Således er Forbundskancelliet ikke bemanded med omfattende ressortekspertise. Men der er i kancelliet etableret "spejlingskontorer" (Spiegelreferate), som matcher de enkelte ressortministerier. Det sætter dem i stand til at følge udviklingen på de enkelte ressorts og at fungere som ressortministeriernes indgange til Forbundskancelliet. "Spejlingskontorerne" er ofte repræsenteret i arbejdsgrupper i og mellem ministerierne.³⁰ Finansministeriet spiller en tilsvarende rolle på det økonomisk-politiske og fiskale område.

Samtidig er der koordinationsprocedurer, som regulerer arbejdet inden for regeringen. De antager flere og igen velkendte former. Regeringen mødes ugentligt. Møderne er tjekpunkter for godkendelse af lovforslag før deres fremsættelse i Forbundsdagen, for samordning af konkrete tiltag i forhold til regeringsaftalen, for behandling af større sager på det indenrigs- og udenrigspolitiske område og for håndtering af ethvert problem, som knytter sig til samarbejdet i regeringen. Der er tale om en forhandlet koordination med forbundskansleren som mødeleder. Regeringsmødet forberedes på et møde mellem statssekretærene (politisk udpegede departementschefer) dagen forinden. Slutkoordinationen på øverste politiske niveau ligger i forlængelse af den ressortinterne forberedelse af lovinitiativer og evt. større reforminitiativer.³¹

Dette er imidlertid kun den afsluttende fase i en ret omfattende samordning mellem ministerierne. Denne samordning antager igen to forskellige former. Den ene er ad hoc-betonet og udspiller sig mellem ministerier, der har ressortoverlappende initiativer, f.eks. lovforslag under forberedelse og større politiske reformudspil. Den anden er lagt ind i tværministerielle procedurer, der i lighed med dem, man kender i en dansk sammenhæng, tilsigter en økonomisk-fiskal samordning med Forbundsfinansministeriet, Forbundsøkonomiministeriet og en retlig samordning med Forbundsjustitsministeriet. Der ligeledes procedurer for sikring af en samordning med den relevante EU-regulering. Disse procedurer er alle foreskrevne i den fælles forretningsorden for ministerierne.³²

Den tværministerielle koordination i den tyske forbundsregering og -forvaltning fremstår således som en omfattende, men i høj grad forhandlet koordination mellem ministerier og ministre, som nyder forholdsvis stor ressortautonomi. Om omfanget af denne autonomi har ændret sig over tid i retning af en tættere tværministeriel koordination fra forbundskansler og forbundskancelli, finansminister og finansministerium, lader sig ikke sikkert vurdere på det grundlag, som foreligger. Det står imidlertid fast, at betjeningen og rådgivningen i forhold til såvel regeringen som forbundskansleren bygger på et omfattende samspil, som indebærer en tæt udveksling og forhandling af dokumenter og anden information mellem fagministerierne indbyrdes og mellem de enkelte fagministerier og først og fremmest Forbundskancelliet. Denne kommunikation berører både den interne beslutningsforberedelse i ministerierne,

³⁰ Mai, a.st., s. 196.

³¹ Thomas König, Kanzler, Minister und Sachverständige. Eine Untersuchung der Bedeutung von Vertrauen für die Delegation von Reformen am Beispiel der Hartz-Reformen, Politische Vierteljahresschrift, 56, 2, 2015, s. 182 ff.

³² Se herom pkt. 5.1 ovenfor.

som er reguleret ved IFG, og beskyttelsen af fortroligheden i regeringsarbejdet gennem det særlige kerneområde for regeringens enekompetence, jf. punkt 2 og 3 ovenfor.

5.4. Samspillet med Forbundsdagen og partierne

I et parlamentarisk system er der normalt et tæt samspil mellem ministrene og deres parti-grupper samt mellem ministrene, ministerierne og regeringen og parlamentets udvalg. Det gælder, hvad enten det handler om lovforberedelse eller varetagelsen af parlamentariske kontrolopgaver. Vi har ikke kendskab til analyser af denne specielle problemstilling.

Det fremgår dog på to måder, at den er relevant i denne rapport's sammenhæng. For det første har tyske ministre parlamentariske statssekretærer, dvs. statssekretærer, der er medlemmer af Forbundsdagen, og som bistår og aflaster ministeren i samspillet med Forbunds-dagen og dens udvalg. For det andet er det i dag almindeligt, at ministerierne har såkaldte planlægningsafdelinger. Deres opgave er fortrinsvis at koordinere samspillet med ministerens eget parti og det eller de andre partier, der indgår i den siddende koalition.³³

6. Sammenfattende sammenligning

Den tyske lov om aktindsigt (Informationsfreiheitsgesetz) bygger i lighed med den danske offentlighedslov på et princip om borgernes uhindrede adgang til aktindsigt i centraladmini-strative dokumenter m.v. I lighed med dansk lovgivning er retten til aktindsigt imidlertid be-grænset ud fra hensynet til den politiske og administrative beslutningsproces.

Tysk ret indeholder ikke en regel, hvorefter interne dokumenter og dokumenter, der ud-veksles mellem ministerierne indbyrdes og mellem ministerierne og deres styrelser (i mini-sterbetjeningssager), i alle tilfælde ud fra en helt abstrakt skadesvurdering er undtaget fra aktindsigt. Dette gør isoleret set tysk ret mere åben end dansk ret for så vidt angår de tilfæl-de af informationsudveksling mellem statslige myndigheder, der omfattes af den såkaldte ministerbetjeningsregel i offentlighedslovens § 24, stk. 1. Tysk ret er også mere åben end dansk ret derved, at der skal foretages en konkret vurdering af behovet for at tilbageholde "egentlige" interne dokumenter.

I forhold til verserende sager er den praktiske forskel formentlig begrænset, idet hensy-net til myndighedernes arbejdsbetingelser tillægges vægt, således at der i praksis ikke skal foretages en afvejning over for hensynet til aktindsigt. Endvidere vedrører beskyttelsen ikke alene rent interne overvejelser i typisk et enkelt ministerium og med dets eventuelle styrel-ser, men også overvejelser på tværs af ministerier, der har indebåret udveksling af dokumen-ter. I så henseende har tysk ret altså væsentlige lighedspunkter med dansk ret.

I forhold til afsluttede sager er tysk ret væsentlig mere åben. Det gælder både i f.h.t. do-kumenter, der ikke har forladt myndigheden, og dokumenter, der er blevet udvekslet mellem forskellige myndigheder.

Samspillet mellem reguleringen af aktindsigt og de politisk-administrative institutioner adskiller sig ikke væsentligt fra forholdene i dansk centraladministration. Ganske vist spiller styrelsesniveauet generelt en mindre rolle i den tyske forbundsforvaltning. Det hænger imid-lertid først og fremmest sammen med den tyske føderale struktur, som har konsekvenser for, i hvilket omfang ministerierne har løbende drifts- og forvaltningsmæssige gennemførelses-opgaver. På de områder, hvor man har styrelser eller styrelseslignende organisationer under ministerierne, er disse normalt integreret i lighed med de danske styrelser integreret i det

³³ Mai, a.st., s. 194 ff.

ministerstyrede hierarki. I enkelte tilfælde er de dog helt eller delvis trukket ud af hierarkiet. Uanset den præcise organisation forekommer det – men så vidt det kan vurderes i mindre omfang end i Danmark – at de tyske styrelser bidrager til ministeriernes politiske betjening og rådgivning af ministeren og i forlængelse heraf regeringen.

Med tilrettelæggelsen af regeringsarbejdet og forekomsten af koalitionsregeringer som det normale er samspillet mellem ministerierne omfattende. Koordinationen er orienteret mod gennemførelsen af regeringens program samt baseret på forhandlinger mellem ministre og deres respektive embedsværk snarere end en tæt styring fra Forbundskancelliet. Den tværministerielle koordination adskiller sig således ikke afgørende fra de mønstre, der kendetegner regeringsarbejdet i dansk sammenhæng.

Kapitel 9

Østrig

1. Indledning

Østrig afviger i ret høj grad fra de øvrige lande, både med hensyn til reguleringsmetoden og derved, at østrigsk ret ikke sikrer en egentlig ret til aktindsigt i dokumenter ved forvaltningen, men alene en – begrænset – adgang til information.

Der er imidlertid en ny udvikling undervejs. Man har i nogle år arbejdet med forberedelsen af særlige regler om informationsfrihed. De skal erstatte de nuværende regler i Forbundsforfatningsloven. Forslag til de nye regler er under behandling i parlamentets forfatningsudvalg, og planen er, at de nye regler skal træde i kraft den 1. januar 2018. En del af reglerne skal indarbejdes i forbundsforfatningen, andre vil få lovsform. Efter vores oplysninger forhandles lovforslaget for tiden, idet der især udestår problemer i forhold til delstaterne.¹

Dette kapitel redegør for både den gældende og den foreslåede regulering, således som den tegner sig på nuværende tidspunkt. Kapitlet gennemgår først den gældende lovgivning og derpå lovforslaget til den fremtidige regulering, jf. hhv. pkt. 2 og pkt. 3. Derefter redegøres der under pkt. 4 kort for samspillet mellem den retlige regulering af offentlighedens adgang til information og de politisk-administrative institutioner i Østrig.

2. De gældende regler

Den østrigske forfatning sonder mellem pligten til fortrolighed og pligten til at give oplysninger. Begge pligter er normeret gennem forfatningens art. 20.² Grundreglen er dog embedsfortrolighed (Amtsgeschwiegenheit).

Art. 20, afsnit 3, bestemmer, at offentlige forvaltningsmyndigheder og alle institutioner og virksomheder med offentligretlig status (Körperschaften der öffentlichen Recht) er forpligtede til at udvise fortrolighed i forhold til alle faktiske oplysninger (Tatsachen), som er kommet til deres kendskab i forbindelse med deres opgavevaretagelse. Bestemmelsen præciserer, at dette gælder, når hensynet til opretholdelsen af den offentlige ro, orden og sikkerhed, landets forsvar, varetagelsen af udenrigspolitiske opgaver og beskyttelsen af økonomiske interesser hos offentlige virksomheder tilsiger det. Den samme tavshedspligt gælder i forhold til forberedelsen af afgørelser, samt når den er i den altovervejende interesse for parterne i en sag.

Disse forhold fastlægger i sig selv en pligt til embedsfortrolighed. Men art. 20, afsnit 3 bestemmer herudover, at man ved lov kan fastsætte en fortrolighedspligt i andre sammenhænge.

Fortrolighedspligten står over for myndighedernes oplysningspligt. Denne er normeret i forfatningens art. 20, afsnit 4. Oplysningspligten omfatter de samme offentlige forvaltningsmyndigheder, institutioner og virksomheder, som afsnit 3. Den fastslår, at disse myndigheder mv. har pligt til at meddele oplysninger inden for deres virksomhedsområde, såfremt en lovfæstet tavshedspligt ikke gør en undtagelse herfra.

Ifølge den østrigske forfatningsdomstol indeholder art. 20, afsnit 3, ikke i sig selv en forfatningsmæssigt garanteret ret til aktindsigt og til modtagelse af information i øvrigt.³ Nær-

¹ <http://derstandard.at/2000050210192/Informationsfreiheitsgesetz-droht-zu-scheitern>

² <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>

mere regler herom skal således fastsættes ved lov. Dette er sket ved lov om offentlig oplysningspligt (Auskunftspflichtgesetz).⁴ Loven er dog således udformet, at den ikke bidrager væsentligt til at præcisere udstrækningen af oplysningspligten i forhold til offentligheden. Den definerer i § 3 retten til oplysninger som ”en allemandsret” (Jedermann), men fjører i § 1 til, at dette kun gælder, ”for så vidt oplysningerne ikke er omfattet af en lovfæstet tavshedspligt”, og fastslår yderligere i § 2, at oplysninger alene skal frigives i et sådant omfang, ”at de ikke væsentligt hæmmer varetagelsen af forvaltningens øvrige opgaver.” Dette antages i praksis at indebære, at information i interne dokumenter normalt ikke omfattes af informationspligten.⁵

Endvidere er det en væsentlig pointe, at lov om oplysningspligt ikke giver ret til aktindsigt i forvaltningens dokumenter, men alene forpligter myndighederne til at udlevere information. En egentlig ret til aktindsigt forudsætter enten en retlig interesse i form af partsstatus i sagen, eller at dokumenterne er undergivet en særlig regulering, f.eks. at de er omfattet af den østrigske lov, der gennemfører EU-direktivet om aktindsigt i miljøoplysninger.

Lov om oplysningspligt gentager grundlæggende ordlyden af forfatningens artikel 20, afsnit 4. Den har derfor været kritiseret for ikke at være tilstrækkelig specifik i sin udformning, idet den ikke lever op til forfatningens forudsætning om, at oplysningspligten reguleres nærmere ved lov. Det er ligeledes bemærket, at reglerne om oplysningspligt kun indeholder meget ubestemte procesforskrifter, ligesom der ikke er fastlagt regler for en uafhængig prøvelse af forvaltningens afgørelser på dette punkt. Konsekvensen er, at den præcise udstrækning af oplysningspligten beror på myndighedernes konkrete afvejning af de hensyn over for hinanden, som loven opregner, og mere generelt afvejningen af henholdsvis embedstavspligten over for oplysningspligten.⁶

Konsekvensen vurderes i praksis også at være, at enhver retlig, økonomisk, politisk og personlig interesse er beskyttet af tavshedspligten.⁷ Dertil kommer, at tavshedspligten også udstrækkes til at omfatte forvaltningens formidling af information af medierne. Det er ganske vist forudsat, at reglerne om fortrolighedspligt for embedsmænd og myndigheder skal fortolkes snævert, men vurderingen er, at ”den faktiske hemmelighedsholdelsespraksis hyppigt overskrider disse retlige grænser”.⁸

Forfatningsdomstolen har fastslået, at retten til information efter loven alene omfatter information, som myndigheden allerede i besiddelse af, men ikke yderligere information, der måtte være nødvendig for at svare på borgerens eller pressens spørgsmål.⁹

3. Lovforslaget om informationsfrihed

3.1. Formål

Den siddende regerings arbejdsprogram for perioden 2013-2018 fastslår, at de gældende regler om myndighedsfortrolighed er forældede. Disse regler skal derfor erstattes af

³ Dom af 3. oktober 1991 i sag nr. B 4/91.

⁴ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000916>

⁵ http://www.rti-rating.org/view_country/?country_name=Austria pkt. 5.

⁶ C. Grabenwarter og Michael Holoubek, Verfassungsrecht Allgemeines Verwaltungsrecht. 2. udg., s. 428 f, samt Ziekow m.fl., a.st., s. 64 f og 316 f.

⁷ Ziekow, a.st., s. 337 f og 350 f.

⁸ G. Holzinger, P. Oberndorfer og B. Raschauer, Österreichische Verwaltungslehre, 3. udg., s. 31 f og 350 f.

⁹ Dom af 3. oktober 1991 i sag nr. B 4/91.

- ”en forfatningsmæssigt anordnet pligt for alle statsorganer til at stille informationer af almen interesse til rådighed for offentligheden (open government) og
- en grundret til adgang til informationer under iagttagelse af et materielt lovgivningsforbehold.”

Denne grundrettighed skal omfatte information fra alle myndigheder mv., som er underlagt offentlig revision. Den omfatter således også parlamentet, præsidenten samt ombudsmandsinstitutionen (Volksanwaltschaft) og domstolene.

Der kan dog fortsat være beskyttelsesværdige interesser, som begrunder en undtagelse fra reglerne om adgang til information. Disse undtagelser skal fastlægges ved almindelig lov.¹⁰

Selv om lovforslaget om informationsfrihed bryder med det hidtil gældende fortrolighedsprincip og erstatter dette af et offentlighedsprincip, kan forslaget på væsentlige punkter snarere ses som en præcisering af de regler, der indtil 2018 vil være gældende. Det er således karakteristisk, at hverken den gældende forbundsforfatning eller den gældende informationsoplysningslov indeholder præcise definitioner af centrale begreber. Det søger forslaget til den nye lov at råde bod på.

3.2. Hvilken information er omfattet

Lovforslaget indeholder i § 2 en teknologineutral definition af begrebet information. Det er bredt defineret som enhver optegnelse, der vedrører forhold inden for det opgaveområde, som den enkelte myndighed eller anden virksomhed omfattet af loven beskæftiger sig med. Det er i den sammenhæng underordnet, hvilken form informationen foreligger i.

Ifølge bestemmelsen og lovbemærkningerne til den har udkast og notitser, der ikke akteres på sagen, ikke karakter af information i lovens forstand. Det er kun valideret viden om faktiske forhold (gesichertes Wissen im tatsächlichen Bereich), der udgør information i lovens forstand, og som der således kan søges indsigt i.¹¹ Hvad der akteres, beror på regler fastsat af de enkelte myndigheder.

3.3. Beskyttelse af den politiske og administrative beslutningsproces

Forbundsforfatningens art. 20, afsnit 3, fastslår, at myndighedernes tavshedspligt omfatter oplysninger om forberedelsen af en afgørelse samt oplysninger, som det er i de berørte parter interesse at holde fortrolige. Denne regel kan betragtes som hovedprincippet i den gældende lovgivning.

Lovforslaget opretholder dette princip, men præciserer dets indhold. I § 6, nr. 5, fastslås det således, at informationer, der ikke er bestemt for offentligheden, og ikke kan gøres tilgængelige for offentligheden, bl.a. omfatter den fulde forberedelse af en afgørelse, i særdeleshed forbundspræsidentens, forbundsregeringens og de enkelte ministres og statssekretærens handlinger. Det er hermed gjort tydeligt, at bestemmelsen først og fremmest vil beskytte embedsværkets rådgivning og bidrag til beslutninger truffet på øverste politiske niveau samt de overvejelser, som måtte foregå mellem regeringen, ministrene og embedsværket. Det samme gælder forberedelsen af lovgivningsmæssige foranstaltninger, som involverer parlamentets to kamre, Nationalrådet og Forbundsrådet. Bestemmelsen præciserer tillige, at det

¹⁰ Arbeitsprogramm der Bundesregierung 2013-2018. <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=53264>

¹¹ For en kritik af bl.a. denne del af lovforslaget se http://ipi.freemedia.at/fileadmin/user_upload/IPI-Access-Info-Analysis-Informationsfreiheitsgesetz-08022016.pdf, pkt. 1.

samme hensyn gælder for beskyttelsen af myndighedernes egne interne arbejdsgange og forberedelsen af deres administrative beslutninger.

I lovforslagets bemærkninger begrundes beskyttelsen af forberedelsen af politiske og administrative beslutninger meget kort med, at den ”tilsigter at yde de pågældende organer den fornødne beskyttelse af deres interne beslutningsproces.”

3.4. Adgang til informationer af almen interesse

Beskyttelsen af den politiske og administrative beslutningsproces er en undtagelse fra lovforslagets overordnede princip om offentlighedens adgang til informationer af almen interesse. Lovforslagets § 4 fastlægger således en ret til myndighedsinformation. Bestemmelsen er udformet således, at myndighederne forpligtes til at offentliggøre information på en måde, der er tilgængelig for enhver. Kravet er dog, at det skal være information af almen interesse, samt at det ikke må være forbundet med uforholdsmæssigt besvær at stille den pågældende information til offentlighedens rådighed.

I lovforslagets bemærkninger til § 4 præciserer man begrebet ”almen interesse” således, at der må være tale om en tilstrækkeligt bred kreds af adressater, som enten er berørt af den pågældende information eller for hvem, den er relevant. Information, der er til rent internt brug f.eks. i forbindelse lovgivningens gennemførelse (Ablauforganisation), er således udtrykkeligt ikke information af almen interesse og dermed undtaget fra adgangen til indsigt.

Reglen om myndighedernes forpligtelse til at offentliggøre information af almen interesse udgør ikke i sig selv en aktindsigtsadgang. Lovforslagets § 5 giver til gengæld enhver ret til over for parlamentet og forbundsforvaltningen og andre myndigheder og institutioner omfattet af loven at anmode om at få informationer af den art, som § 4 definerer, såfremt de ikke er underlagt et fortrolighedskrav. Den eller de, der anmoder om informationsindsigt, har inden for en frist på otte uger krav på at få en begrundet meddelelse herom fra myndigheden, såfremt denne ikke imødekommer anmodningen. Et sådant afslag kan efter de kommende regler indbringes for forvaltningsdomstolen.

3.5. Afvejningshensyn

Den gældende regulering er præget af meget brede og meget kortfattede formuleringer, hvor centrale begreber ikke er defineret. Samtidig er reguleringens udgangspunkt, embedsfortroligheden (Amtsgeheimhaltung), ikke klart afgrænset i forhold til princippet om oplysningspligt, som er kommet ind i dels forfatningen, dels senere i form af en senere særlig lov. Den gældende retstilstand lægger derfor lagt op til svære afvejninger af to principper, som trækker i retning af henholdsvis fortrolighed og åbenhed. Sådan som reglerne er blevet administreret, efterlader de indtrykket af en regulering, der i praksis har tilladt en meget betydelig lukkethed.

Det er ikke helt klart, i hvilket omfang en vedtagelse af lovforslaget om informationsfrihed vil ændre på dette. Selv om der sker en præcisering af reglerne med hensyn til begrebsdefinitioner og afgrænsninger af lovens område, er der fortsat tale om en forholdsvis bredt formuleret lovgivning. Dertil kommer, at lovforslaget præciserer, men ikke grundlæggende ændrer, ved de gældende reglers stærke beskyttelse af fortroligheden i den politiske og administrative beslutningsproces. På dette punkt er bestemmelserne i lovforslaget så klare og så stramme, at de næppe efterlader megen fortolkningstvív. Det er yderligere præciseret, at de i særlig grad tilsigter at beskytte beslutninger, hvori politikere i parlament og regering er involveret.

4. Reguleringens samspil med de politisk-administrative institutioner

Østrigs politisk-administrative system ligner i hvert fald formelt de fleste europæiske systemer. Det er således et parlamentarisk system med ministerstyre. Det er samtidig et system, som normalt har koalitionsregeringer, og som i meget lange perioder har været regeret af såkaldt store koalitioner bestående af det konservative og det socialdemokratiske parti. Tæt forbundet hermed er systemets korporative træk. Det ligner i så henseende de nordiske lande, men det særlige er, at denne korporatisme i høj grad er indlejret i lovgivningen, og at den på den ene side sikrer organisationernes inddragelse i den politisk-administrative beslutningsproces og på den anden side overlader væsentlige reguleringsmæssige opgaver til først og fremmest de ”kamre”, som repræsenterer og regulerer de enkelte brancher. Det er et system, som er præget af stor lukkethed, som er beskyttet af den nuværende lovgivning, og som også vil være det efter den nye lov om informationsfrihed. Det er en rimelig antagelse, at kombinationen af en stærk korporativ tradition og de store og dominerende partikoalitioner på regeringsniveau har bidraget til at opretholde en høj grad af lukkethed, da ingen har været i stand til – og måske heller ikke haft tilskyndelse til – at udfordre det bærende princip om embedsfortrolighed.

Østrig er lighed med Tyskland en forbundsstat. Delstaternes kompetence er dog i betydeligt omfang bestemt gennem lovgivning på forbundsniveau, og den føderale struktur har derfor begrænset indflydelse på, hvordan det politisk-administrative system generelt fungerer.¹²

Den østrigske centraladministration er bygget op på en måde, der svarer til, hvad man finder i andre lande med ministerstyre. Ministerierne er ofte organiseret med et departementalt niveau og et antal styrelser (Bundesämter), der indgår i det ministerstyrede hierarki. Deres opgaver er gennemførelsesorienterede og koncentrerer sig om ”den umiddelbare forbundsforvaltning”.¹³ Det østrigske system er præget af et meget tæt samspil mellem det administrative og det politiske niveau. Det er bl.a. kommet til udtryk i, at man i perioder har haft en vis politisering af udnævnelserne. Dertil kommer en arbejdsdeling i ministerierne mellem de enheder, der forbereder regeringens politik, og politiske sekretariater knyttet direkte til og udpeget af den siddende minister.¹⁴ Vurderingen er dog, at når det kommer til administrationens forberedelse af og politiske rådgivning af ministre og regering, så adskiller praksis sig ikke afgørende fra, hvad der gælder i Danmark. Det er en opgave, der løses under ledelse af embedsmænd på mellemløbet, som koordinerer en mindre gruppe af yngre embedsmænd, som bidrager til arbejdet.¹⁵

Koordinationen på regeringsniveau er samlet i Ministerrådet. Det holder ugentlige møder med en meget omfattende dagsorden. Efter mødet offentliggøres beslutningsprotokollen på Forbundskancelliets hjemmeside sammen med de notater, der blev forelagt for regeringen i forbindelse med behandlingen af de enkelte punkter. Der er altså her en betydelig grad af åbenhed.¹⁶

Der er i det østrigske regeringssystem ikke tradition for regeringsudvalg. Samtidig har Forbundskancelliet en række samordningsopgaver i forhold til den øvrige forvaltning. Således

¹² J. Erk, Austria: A Federation without Federalism, *The Journal of Federalism*, 2004, 34, 1, s. 1 ff.

¹³ G. Holzinger og S.L. Frank, *Die Organisation der Verwaltung*, s. 108 ff i Holzinger m.fl., a.st.

¹⁴ Peter Oberndorfer, *Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld*, s. 20 ff, i Holzinger m.fl., a.st.

¹⁵ P. Biegelbauer og E. Griessler, *Politische Praktiken von MinisterialbeamtenInnen im österreichischen Gesetzgebungsprozess*, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2009, 38, 1, s. 6 ff.

¹⁶ <https://www.bka.gv.at/ministerratsprotokolle>.

varetager en afdeling i kancelliet opgaver knyttet til gennemgangen af lovforslag fra andre ministerier, ligesom den generelt har ansvaret for offentligretlige og EU-retlige samordningsproblemer.¹⁷ Disse opgaver har en stærk lighed med dem, som udøves af det danske justitsministeriums lovafdeling. Finansministeriet har inden for det udgiftspolitiske og økonomisk-politiske område en række samordningsopgaver i forhold til resten af forbundsforvaltningen.¹⁸

Den stramme regulering af offentlighedens adgang til information under såvel den gældende ordning som lovforslaget om informationsfrihed indebærer, at de problemstillinger, der knytter sig til samspillet mellem et givet ministerium og henholdsvis dets underordnede myndigheder og andre ministerier og myndigheder, ikke er relevante i en østrigsk sammenhæng. Det tilsvarende gælder for kommunikation med parlamentet og må man formentlig antage partier og parlamentsmedlemmer.

5. Sammenfattende sammenligning med dansk ret

Sammenfattende må det østrigske system vurderes som formelt lukket i forhold til alle de øvrige retssystemer, som indgår i denne sammenligning. Således adskiller østrigsk ret sig afgørende for dansk ret og de øvrige undersøgte lande derved, at landets lovgivning ikke sikrer en egentlig ret til aktindsigt i dokumenter, men alene indeholder regler om, at forvaltningen skal give information på begæring. Endvidere går begrænsningerne i pligten til at meddele information på alle relevante punkter enten længere end eller dog lige så langt som undtagelsesbestemmelserne til den danske offentlighedslov. Det gælder både i forhold til egentlige interne dokumenter og til dokumenter udvekslet mellem statslige myndigheder.

Samtidig indebærer reglernes udformning, at samspillet med landets politisk-administrative institutioner ikke har den store betydning i denne sammenhæng.

¹⁷

<https://bka.idap.gv.at/#/organisation/gvvoid%3DAT%3AB%3A1008579%2Cou%3DOrgUnits%2Cgvvoid%3DAT%3AB%3A111%2Cdc%3Dgv%2Cdc%3Dat>

¹⁸ M.C. Lödl, Haushaltsverwaltung, s. 375 ff, i Holzinger m.fl., a.st.

KAPITEL 10

Tværgående sammenligning

1. Indledning

Denne redegørelse gennemgår dele af den lovgivning, der i udvalgte europæiske lande regulerer offentlighedens adgang til informationer om den politisk-administrative beslutningsproces på nationalt niveau. Redegørelsens formål er i henhold til kommissoriet at beskrive:

- Hvilke(t) regelsæt, der regulerer offentlighedens adgang til aktindsigt i den offentlige forvaltnings dokumenter.
- Om disse regler indeholder en begrænsning af adgangen til aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som vedrører de interne og politiske beslutningsprocesser, herunder dokumenter der er udarbejdet til brug for bistand og rådgivning til ministre.
- Hvilke typer af oplysninger og dokumenter adgangen til aktindsigt kan begrænses i forhold til, herunder om begrænsningen omfatter dokumenter og oplysninger, som har været udvekslet med andre forvaltningsmyndigheder.

Redegørelsens kapitel 2 gennemgår den danske offentlighedslovs regler om beskyttelse af den administrative og politiske beslutningsproces. Dette kapitel dannede dermed grundlaget for den efterfølgende beskrivelse af retstilstanden i de syv andre udvalgte lande. Redegørelsen herfor er sket i kapitel 3-9. De enkelte kapitler har løbende sammenlignet retstilstanden i de enkelte lande med dansk ret. Dette kapitel indeholder en sammenfattende og oversigtlig sammenligning af alle landene under ét. Grundlaget for vores sammenfatning fremgår dels af de enkelte kapitler, dels af metodeafsnittet i kap. 1, pkt. 2.¹

Undersøgelsen giver indledningsvis grundlag for to overordnede observationer. For det første indeholder alle de undersøgte landes lovgivning regler, der tilsigter at beskytte den politisk-administrative beslutningsproces. Det afspejler generelt en udtrykkelig accept af behovet for et såkaldt frirum, som tillader en fortrolig udveksling af vurderinger blandt politikere og embedsmænd.² Den præcise udformning af disse regler varierer dog fra land til land, således som det fremgår af de enkelte kapitler, og således som det er sammenfattet nedenfor. For det andet har der i alle lande, så vidt ses med Frankrig som eneste undtagelse, gennem de seneste årtier været en omfattende offentlig debat om adgangen til information vedrørende den politiske-administrative beslutningsproces og i særdeleshed i grundlaget for beslutningsforberedelsen. Det er en debat, som generelt løbende finder sted.

Det er navnlig i følgende fem henseender, at landene adskiller sig fra hinanden med hensyn til, hvordan og hvor bredt dette såkaldte frirum afgrænses:

¹ Kapitel 9, pkt. 1 og 3. Østrig har indtil nu ikke haft en lovgivning, der giver offentligheden adgang til aktindsigt. Man har i stedet håndhævet et princip om embedsfortrolighed (Amtsgeschwiegenheit). Et forslag til en lov om informationsfrihed er dog under behandling i parlamentet, men ikke endeligt færdigbehandlet. Det vil, hvis det bliver vedtaget i den foreliggende form, afskaffe embedsfortroligheden. Denne sammenfatning tager udgangspunkt i gældende lovgivning.

² Kapitel 2, pkt. 2.1 og 2.2.1 (Danmark), kapitel 3, pkt. 2.1.2 og 3.4 (Norge), kapitel 4, pkt. 2.4.3 og 3 (Sverige), kapitel 5, pkt. 2.2 og 5 (Finland), kapitel 6, pkt. 2.2, 2.5.2 og 3.2 (Storbritannien), kapitel 7, pkt. 3.3 og 4.1 (Frankrig), kapitel 8, pkt. 2-3 (Tyskland) og kap. 9, pkt. 2-3 (Østrig).

- For det første varierer det, om frirummet er afgrænset generelt og abstrakt eller alene gælder efter en konkret vurdering, jf. herom pkt. 2.
- For det andet er der forskel på, om undtagelserne for interne dokumenter gælder alle dele af et internt dokument uanset dets indhold, eller om visse typer af oplysninger er undtaget fra frirummet, jf. herom pkt. 3.
- For det tredje afgrænser nogle lande frirummet således, at det er begrænset til information, der forbliver inden for den enkelte myndighed, mens andre udstrækker det til også at omfatte information, der udveksles mellem flere statslige myndigheder, jf. herom pkt. 4.
- For det fjerde er der forskelle med hensyn til frirummets tidsmæssige udstrækning. I nogle lande gælder undtagelserne til aktindsigt i interne dokumenter således alene, mens sagen verserer, eller evt. kort derefter, mens undtagelserne til aktindsigt i andre lande også omfatter afsluttede sager, jf. herom pkt. 5.
- Endelig, for det femte, har landene en forskellig tilgang til, om frirummet skal udstrækkes til udveksling af information med medlemmer af det nationale parlament, eller om det skal begrænses til forvaltningens og regeringens interne overvejelser, jf. herom pkt. 6.

Vi har i relation til samtlige de nævnte forskelle søgt at anskueliggøre retstilstanden i de otte lande gennem en række tabeller. Af overskuelighedshensyn har det været nødvendigt enkelte steder at foretage mindre tilskæringer, således at de mere præcise betingelser for at afslå aktindsigt ikke altid er fuldt ud afspejlet i tabellerne. Formålet med tabellerne er således alene at give en oversigt over hovedindholdet af de enkelte landes regler. For en mere præcis beskrivelse af disse henvises til de enkelte landebeskrivelser. Tabellerne viser i øvrigt kun, om der gælder undtagelser til aktindsigten ud fra hensynet til beskyttelse af den politiske og/eller den administrative beslutningsproces. De tager således – på samme måde som redegørelsen i øvrigt – ikke højde for den situation, at et dokument kan indeholde følsomme oplysninger, der ifølge lovgivningen i sig selv kan begrunde et afslag på aktindsigt i dokumentet.

Forarbejderne til flere af de undersøgte lovgivninger indeholder antagelser om, hvilken virkning offentlighed omkring forvaltningens politiske og administrative beslutningsproces må antages at have på embedsværkets arbejdsform og effektivitet, herunder på indholdet og formen af embedsstandens rådgivning af deres ministre og på ministrenes brug af alternative oplysningskilder.³ Også i de nationale myndigheders praksis fremsættes hyppigt udtalelser om, hvilken virkning på forvaltningens arbejde, det vil have, såfremt der gives aktindsigt i en given type dokument.

Disse vurderinger kan selvsagt være erfaringsbaserede. Det er imidlertid vurderinger, som det generelt er svært at undersøge rigtigheden af, og som vi ikke har haft grundlag for at verificere eller falsificere. Der er kun i meget begrænset omfang foretaget systematiske og uafhængige undersøgelser af, i hvilket omfang offentlighed reelt påvirker embedsmændenes og politikeres adfærd. Så vidt vi har kunnet afdække, foreligger der alene en engelsk og en tysk rapport, som delvis belyser problemstillingen for de pågældende lande.⁴ Vi forstår de to rapporter således, at de konkluderer, at den øgede offentlighed i myndighedsdokumenter, som Freedom of Information Act, henholdsvis Informationsfreiheitsgesetz har indebåret, ikke

³ Dette er bl.a. tilfældet for forarbejderne til den danske offentlighedslov, jf. kapitel 2, pkt. 2.1 og 2.2.1, og til den norske offentlighedslov, jf. kapitel 3, pkt. 2.1.2 og 3.4.

⁴ Kapitel 1, pkt. 2, ovenfor.

har ændret synderligt på formen og indholdet af embedsværkets rådgivning af deres ministre i Storbritannien og Tyskland. Tilsvarende synes rapporterne også at konkludere, at adgangen til information ikke afgørende har påvirket grundlaget for den offentlige og demokratiske debat. Men som nævnt i kap. 1, pkt. 2 ovenfor, har vi generelt ikke haft grundlag for nærmere at belyse konsekvenserne af de forskellige landes offentlighedslovgivninger i hverken førstnævnte eller sidstnævnte henseende.

2. Gælder frirummet generelt eller alene efter en konkret vurdering?

Den første forskel mellem de undersøgte lande angår spørgsmålet om, hvorvidt frirummet inden for den enkelte forvaltningsmyndighed er generelt i den forstand, at lovgivningen indeholder en generel og abstrakt formuleret afskæring af offentlighedens ret til aktindsigt, så længe et dokument ikke er videregivet til personer eller organer uden for myndigheden, eller om lovgivningen kræver, at myndigheden foretager en mere konkret vurdering af skaden ved at meddele aktindsigt i et bestemt internt dokument.

Det er her nødvendigt at sondre mellem verserende og afsluttede sager. Ser man først alene på reglerne om indsigt i verserende sager, er den første løsningsmodel dominerende, idet den findes i hovedparten af de undersøgte lande, herunder i dansk, norsk, svensk, fransk og østrigsk ret.⁵ Det samme gælder med enkelte modifikationer for finsk ret.⁶ Omvendt foreskriver engelsk ret en konkret skadesvurdering også for rent interne dokumenter, ligesom også tysk ret forudsætter en konkret vurdering.⁷

Tabel 1. Aktindsigt i egentlige interne dokumenter i verserende sager

| | |
|----------------|---|
| Danmark | Generel afskæring. |
| Norge | Generel afskæring. |
| Sverige | Generel afskæring. |
| Finland | Generel afskæring. Dog bliver visse former for udredninger m.v. undergivet aktindsigt, når de er færdige. |
| Storbritannien | I princippet konkret vurdering, men nok oftest afskæring af aktindsigt. |
| Frankrig | Generel afskæring af aktindsigt i dokumenter, der forbereder en administrativ beslutning. |
| Tyskland | I princippet konkret vurdering, der dog tenderer mod at være en generel afskæring i verserende sager. |
| Østrig | Generel afskæring. |

3. Er visse typer oplysninger undtaget fra frirummet?

Den anden forskel mellem landene går på, om undtagelsen fra aktindsigt i en forvaltningsmyndigheds interne dokumenter i verserende sager skal være absolut, således at den omfatter al information i en verserende sag, eller i en eller anden form begrænses til information vedrørende de overvejelser, som myndigheden har gjort sig om sagens afgørelse, herunder om indholdet af en indstilling til politisk beslutning. Der er på dette punkt to varianter i lov-

⁵ Kapitel 2, pkt. 2,1 (Danmark), kapitel 3, pkt. 2.1.1 (Norge), kapitel 4, pkt. 2.4.3 (Sverige), kapitel 7, pkt. 3 (Frankrig). For så vidt angår aktindsigt i afsluttede sager henvises til pkt. 5 nedenfor.

⁶ Kapitel 5, pkt. 2.2 og 3.

⁷ Kapitel 6, pkt. 2.5 og 3 (Storbritannien) og kapitel 8, pkt. 3-4 (Tyskland).

givningen. Den ene sonderer mellem faktiske oplysninger i sagen og de vurderinger, som myndigheden på det givne grundlag foretager. Der er i denne variant adgang til aktindsigt i faktiske oplysninger. Den anden variant er regler, der sonderer mellem på den ene side sagens politiske-taktiske og strategiske overvejelser og indholdet af en indstilling til ministre og regering og på den anden side sagens faglige beslutningsgrundlag. I denne variant angår frirummet alene førstnævnte type overvejelser.

Dansk lovgivning giver både i verserende og afsluttede sager ret til aktindsigt i et internt dokument i det omfang, dokumentet indeholder relevante oplysninger om en sags faktiske grundlag. Det samme gælder for eksterne faglige vurderinger og for visse interne faglige vurderinger i endelig form.⁸

Også svensk og finsk ret har afgrænset frirummet således, at interne dokumenter ikke som sådanne kan undtages fra aktindsigt i det omfang, de indeholder faktiske oplysninger af betydning for sagen.⁹ Det samme gælder tysk ret, hvor det i lighed med dansk ret dog understreges, at forudsætningen er, at man kan adskille sådanne faktiske oplysninger fra oplysninger om de drøftelser og forhandlinger, som måttet have fundet sted i sagen, og fra selve indstillingen til afgørelse.¹⁰

Til forskel herfra indeholder norsk ret ingen regler om pligtmæssig ekstrahering af oplysninger om sagens faktiske omstændigheder m.v. Efter norsk ret bliver der således alene spørgsmål om evt. at give meroffentlighed i de interne dokumenter.¹¹ Heller ikke i engelsk ret har offentligheden noget retskrav på indsigt i faktiske oplysninger m.v., der befinder sig i et internt dokument. Til gengæld vil det forhold, at oplysningerne er af faktisk art og således ikke i sig selv røber noget om myndighedens egne overvejelser, i engelsk ret indgå i vurderingen af, om den såkaldte public interest-test tilsiger, at der gives aktindsigt.¹²

Fransk ret indtager en mellemposition derved, at loven for så vidt indeholder en regel om ekstraheringspligt, men denne ikke ses at påkalde sig megen opmærksomhed i tilsynsmyndighedernes praksis.¹³ I østrigsk ret findes der ingen regler om ekstraheringspligt, hverken i den gældende eller den planlagte lovgivning.¹⁴

Det fremgår af tabellen, at der er betydelige forskelle med hensyn til, i hvilken grad de enkelte offentlighedslovgivninger sikrer offentligheden adgang til indsigt i en sags faktiske og faglige beslutningsgrundlag, mens sagen verserer. Det skal dog bemærkes, at tabellens oplysninger alene knytter sig til aktindsigt i egentlige myndighedsinterne dokumenter. Oplysningerne tager således ikke højde for, om de enkelte lande sikrer aktindsigt i dokumenter udvekslet mellem forskellige myndigheder, og ej heller for, at lovgivningerne er forskellige med hensyn til, hvornår udveksling mellem forskellige enheder anses for intern hhv. ekstern. Endvidere tager tabellen ikke højde for, om den centrale administrations organisation i de enkelte lande er indrettet således, at der enten ofte eller kun sjældent udveksles oplysninger mellem forskellige myndigheder i en given sagstype. Disse supplerende faktorer adresseres til dels nedenfor. Endelig synes i praksis såvel udskillelsen af faktiske oplysninger som faglige vurderinger at kunne give anledning til problemer, fordi de ofte vil være tæt knyttet til beslutningsforberedelsen og den politiske rådgivning.

⁸ Kapitel 2, pkt. 2.3.

⁹ Kapitel 4, pkt. 2.4.3 (Sverige) og kapitel 5, pkt. 2.2.3 (Finland).

¹⁰ Kapitel 8, pkt. 4.1.

¹¹ Kapitel 3, pkt. 2.1.3.

¹² Kapitel 6, pkt. 2.3 og 2.5.1.

¹³ Kapitel 7, pkt. 1.

¹⁴ Kap. 9, pkt. 2-3.

Tabel 2. Ekstraheringspligt

| | Ekstrahering af faktiske omstændigheder og faglige vurderinger | Ingen ekstraheringspligt. |
|----------------|---|---|
| Danmark | Ekstraheringspligt for faktiske omstændigheder og eksterne faglige vurderinger, både mens sagen verserer og derefter. Endvidere oftest ekstrahering af interne faglige vurderinger, hvis fremsat politisk udspil. | |
| Norge | | Kun spørgsmål om meraktindsigt. |
| Sverige | Ekstraheringspligt for faktiske omstændigheder, men typisk først fra det tidspunkt, hvor sagen afsluttes. | |
| Finland | Ekstraheringspligt ved udefrakommende faktiske oplysninger, både mens sagen verserer og derefter. | |
| Storbritannien | | Ingen egentlig ekstraheringspligt, men typisk aktindsigt i faktiske oplysninger i afsluttede sager. |
| Frankrig | | I princippet ja, men pligten synes ikke at betyde meget i tilsynsmyndighedernes praksis. |
| Tyskland | Ekstraheringspligt for faktiske oplysninger. | |
| Østrig | Ikke relevant i østrigsk sammenhæng | |

4. Er frirummet begrænset til den enkelte myndighed, eller omfatter det også dokumenter udvekslet mellem flere myndigheder?

Den tredje forskel mellem de undersøgte lande går på, om frirummet alene gælder internt i den enkelte myndighed, eller om det også omfatter information, der udveksles mellem forskellige statslige myndigheder. I det følgende undersøges først reglerne for aktindsigt i verserende dokumenter. Det tilsvarende spørgsmål vedrørende afsluttede sager behandles under pkt. 5 nedenfor.

I Finland tillader offentlighedslovgivningen ikke myndighederne at tilbageholde dokumenter, der er udvekslet mellem statslige myndigheder, det være sig mellem departementer eller mellem et departement og en styrelse el.lign.¹⁵ I den anden ende af skalaen finder vi Frankrig og Østrig, hvis lovgivninger helt generelt afskærer offentligheden fra aktindsigt i verserende sager, uanset om et eller flere af sagens dokumenter er videregivet til en anden offentlig myndighed.¹⁶

Den danske offentlighedslov afgrænser frirummet forskelligt afhængigt af, om dokumentet udveksles i forbindelse med ministerbetjening. I nogle sagstyper – navnlig konkrete afgørelsessager, tilsynssager og aftaler m.v. – giver offentlighedsloven ret til aktindsigt i dokumenter, der er videregivet mellem forskellige statslige myndigheder. I andre sagstyper – f.eks. sager om politiske initiativer og visse drifts- og styringsmæssige problemstillinger – er

¹⁵ Kapitel 5, pkt. 3.1 og 4.

¹⁶ Kapitel 7, pkt. 3.2.

frirummet udstrakt til at gælde tværministerielt samarbejde og samarbejde mellem departementer og styrelser.¹⁷

Sammenlignet med dansk ret giver hverken norsk eller svensk ret mulighed for i samme absolutte form at tilbageholde dokumenter, der er udvekslet mellem departementer og styrelser m.v. Efter svensk ret er der ingen undtagelsesadgang i sådanne tilfælde.¹⁸ Efter norsk ret skal der foretages en i princippet konkret skadesvurdering.¹⁹ Det bemærkes samtidig, at både norsk og svensk ret begrænser retten til aktindsigt i dokumenter, der udveksles mellem departementer i sagstyper, der i hovedtræk minder om dem, der omfattes af den danske ministerbetjeningsregel. På dette punkt er der dog betydelige variationer mellem de nordiske lande i den mere præcise udstrækning af begrænsningen i aktindsigt.²⁰

For så vidt angår engelsk ret skal der også i forhold til dokumenter, der udveksles mellem myndighederne, foretages en konkret vurdering. Så længe der er tale om en verserende sag om politikudvikling, vil denne konkrete vurdering dog nok i de fleste tilfælde indebære, at der ikke vil blive givet aktindsigt.²¹ I tysk ret er denne problemstilling knyttet til sondringen mellem myndigheds- og regeringsanliggender. Er der tale om regeringsanliggender, er der en generel afskæring. Er der tale om et myndighedsanliggende, beror adgangen til aktindsigt på en vurdering af, om åbenhed vil kunne medføre, at myndighederne forspilder deres mulighed for at effektivt at afslutte den verserende sag.

Tabel 3. Aktindsigt i verserende sager udvekslet mellem myndigheder

| | Udveksling mellem departementer | Udveksling mellem departementer og underliggende myndigheder |
|----------------|---|--|
| Danmark | Generel afskæring, hvis ministerbetjening. Ellers aktindsigt. | Generel afskæring, hvis ministerbetjening. Ellers aktindsigt. |
| Norge | Generel afskæring i regerings-sager. I andre sager afskæring, hvis aktindsigt vil have skadevirkninger for fremtidige beslutningsprocesser. | Afskæring, hvis aktindsigt vil have skadevirkninger for fremtidige beslutningsprocesser. |
| Sverige | Generel afskæring med enkelte mindre praktisk vigtige undtagelser. | Ingen særlige begrænsninger. Dog ingen aktindsigt i høringskrivelser. |
| Finland | Aktindsigt. | Aktindsigt. |
| Storbritannien | I princippet konkret vurdering, men nok oftest afskæring af aktindsigt. | I princippet konkret vurdering, men nok oftest afskæring af aktindsigt. |
| Frankrig | Ingen aktindsigt i dokumenter, der forbereder en administrativ beslutning. | Ingen aktindsigt i dokumenter, der forbereder en administrativ beslutning. |
| Tyskland | Aktindsigt afskåret, hvis den vil begrænse myndighedernes grundlag for effektiv afslutning af sagen. | Generel afskæring, hvis regeringsanliggende. Ellers aktindsigt. |
| Østrig | Ingen aktindsigt | |

¹⁷ Kapitel 2, pkt. 2.1 og 2.2.

¹⁸ Kapitel 4, pkt. 2.5.3.

¹⁹ Kapitel 3, pkt. 3.

²⁰ Kapitel 3, pkt. 2.1.4 og 3 (Norge), og kapitel 4, pkt. 2.5.2 og 4.1 (Sverige).

²¹ Kapitel 6, pkt. 2.5.

Det kan i tilknytning til tabellen bemærkes, at vi kun i begrænset omfang har kunnet identificere en sikker sammenhæng mellem udformningen af de otte landes offentlighedslovgivninger og deres administrative opbygning. Det er tilfældet, allerede fordi en betydelig del af de pågældende lovgivninger ikke skelner mellem intern og ekstern videregivelse. I disse lande afhænger bedømmelsen af, om der skal gives aktindsigt, således ikke af, om et dokument allerede er blevet videregivet fra en forvaltningsmyndighed til en anden. Bl.a. engelsk og fransk ret indeholder ikke sådanne sondringer. Endvidere modsvares de relativt set meget åbne regler i Finland ikke af en bredere myndighedsafgrænsning med den virkning, at færre dokumenter anses som eksterne.²² I tysk forbundsforvaltning spiller styrelsesniveauet endelig på grund af landets føderale struktur en ret begrænset rolle. For så vidt angår udveksling af dokumenter m.v. mellem ministerierne gælder, at man her som nævnt ovenfor sondrer mellem regerings- og myndighedsopgaver. Mens der gælder en generel undtagelse for den første type af opgaver, beror det for den sidste på en konkret vurdering.

Til gengæld har samspillet mellem aktindsigtsreglerne og forvaltningens administrative opbygning i Norge og Sverige konsekvenser i denne sammenhæng. I begge tilfælde skyldes det, at regeringen og departementerne i de to lande i en væsentlige henseender er defineret som én samlet myndighed; det gælder i Norge i visse sagstyper og i Sverige i så godt som alle sagstyper.²³

Også de finske regler sondrer – bl.a. i henseende til tidspunktet for aktindsigtens indtræden – mellem videregivelse internt i en myndighed og ekstern videregivelse til andre statsorganer. Samtidig minder finsk forvaltningsorganisation om dansk centraladministration. Departementerne og regeringen er derfor ikke defineret som en samlet myndighed. De finske regler om udveksling af information mellem myndigheder resulterer således i en anden retstilstand end i såvel Norge og Sverige som i Danmark.

Det har ikke været muligt at få afdækket i detaljer, om arbejdsdelingen mellem departementer og styrelser m.v. i de tre ovenstående lande, hvis lovgivning sondrer skarpt mellem interne dokumenter og udvekslede dokumenter, er organiseret således, at dokumenter vedrørende politikskabelse m.v. i mindre grad end i Danmark udveksles mellem forskellige statslige myndigheder, der anses for selvstændige (eksterne) i forhold til hinanden. De foreliggende oplysninger tyder imidlertid på, at dette ikke er tilfældet for Norges og Sveriges vedkommende og formentlig heller ikke for Finlands vedkommende.²⁴ Der er således ikke umiddelbart grundlag for en antagelse om, at forskellene mellem landenes respektive offentlighedsordninger kan forklares med forskelle i den måde, hvorpå departementerne samarbejder med hinanden og med deres styrelser. Forskellene må med andre ord formentlig tilskrives enten forskellige vurderinger af, hvorledes de modstående hensyn til offentlighed og beslutningsproces skal drages, eller forskellige vurderinger af, hvilket effekt offentlighed vil have på forvaltningens og regeringens beslutningsproces.

5. Frirummets tidsmæssige udstrækning

Den fjerde forskel mellem lovgivningerne i de undersøgte lande relaterer sig til den tidsmæssige udstrækning af frirummet. I nogle lande er frirummet alene midlertidigt, idet undtagelserne fra aktindsigt i forvaltningens interne dokumenter kun gælder, mens politikken skabes,

²² Kapitel 5, pkt. 4.

²³ Kapitel 3, pkt. 2.1.4, (Norge) og kapitel 4, pkt. 2.5.2 (Sverige).

²⁴ Kapitel 3, pkt. 5.2 og 5.3 (Norge) og kapitel 4, pkt. 4.2 og 4.3 (Sverige) og kapitel 6, pkt. 6.2 og 6.3 (Finland).

og forvaltningen i øvrigt danner sig en mening om den pågældende sag. I andre lande er undtagelsen fra aktindsigt ikke tidsbegrænset og lovgivningen således udformet ud fra en mere eller mindre eksplicit betragtning om, at frirummet kun kan fungere effektivt, hvis forvaltningen og regeringen kan arbejde ud fra en sikkerhed om, at de interne overvejelser forbliver unddraget aktindsigt også efter, at den pågældende sag/det pågældende politiske initiativ er afsluttet.

Tabel 4. Aktindsigt i afsluttede sager

| | Interne dokumenter, der forbliver i myndigheden. | Dokumenter udvekslet mellem departementer. | Dokumenter udvekslet mellem et departement og underordnede myndigheder. |
|----------------|--|---|--|
| Danmark | Ingen forskel til verserende sager: Generel afskæring. | Ingen forskel til verserende sager: Generel afskæring, hvis udveksling skete mhp. ministerbetjening. Ellers aktindsigt. | Ingen forskel til verserende sager: Generel afskæring, hvis udveksling skete mhp. ministerbetjening. Ellers aktindsigt. |
| Norge | Ingen forskel til verserende sager: Generel afskæring. | Ingen forskel til verserende sager: Generel afskæring i regeringssager. I andre sager afskæring, hvis aktindsigt vil have skadevirkninger for fremtidige beslutningsprocesser. | Ingen forskel til verserende sager: Afskæring, hvis aktindsigt vil have skadevirkninger for fremtidige beslutningsprocesser. |
| Sverige | Anderledes bedømmelse end i verserende sager. Dog normalt kun aktindsigt, hvis myndigheden vælger at arkivere dokumentet. | Anderledes bedømmelse end i verserende sager. Dog normalt kun aktindsigt, hvis myndigheden vælger at arkivere dokumentet. | Samme bedømmelse som i verserende sager: Ingen særlige begrænsninger. Dog ingen aktindsigt i høringskrivelser. |
| Finland | Anderledes bedømmelse end i verserende sager: Aktindsigt i indstillinger m.v. afgivet internt i myndigheden, men ikke i sagsbehandlerens egne notater og heller ikke i dokumenter til brug for interne drøftelser. | Ingen forskel til verserende sager: Aktindsigt. | Ingen forskel til verserende sager: Aktindsigt. |
| Storbritannien | Anderledes afvejning end i verserende sager: I princippet konkret vurdering, men oftest aktindsigt. | Anderledes afvejning end i verserende sager: I princippet konkret vurdering, men oftest aktindsigt, m.m. særligt følsomme oplysninger, herunder afsløring af uenigheder i regeringen. | Anderledes afvejning end i verserende sager: I princippet konkret vurdering, men oftest aktindsigt. |
| Frankrig | Anderledes bedømmelse end i verserende sager: Ingen aktindsigt i udkast m.v. og efter omstændighederne heller ikke i dokumenter, der har indgået i regeringens beslutningsgrundlag. | | |
| Tyskland | Generelt en sondring mellem verserende og afsluttede sager, men tidspunktet for åbning afhænger af konkret vurdering. | | |
| Østrig | Ingen forskel til verserende sager: Generel afskæring. | | |

Den danske offentlighedslovs regler om begrænsninger i aktindsigten i interne dokumenter sonderer ikke mellem verserende og afsluttede sager.²⁵ På dette punkt afspejler dansk ret sammenlignet med flere af de øvrige lande en større frygt for, at rådgivningen påvirkes negativt, hvis det efterfølgende er muligt at se, hvilke interne overvejelser centraladministrationen har haft i forbindelse med politikudviklingen m.v. Norsk ret minder i så henseende om dansk ret, idet heller ikke norsk ret sonderer mellem verserende og afsluttede sager.²⁶ Både i dansk og i norsk ret bliver der alene tale om, at afvejningen af, om der skal gives meroffentlighed, typisk vil kunne tale for en større grad af aktindsigt i afsluttede sager.²⁷

Heroverfor står engelsk, fransk og tysk ret, hvor behovet for et frirum tillægges større vægt i verserende sager end i afsluttede sager.²⁸ Navnlig i engelsk ret er tilsynsmyndighederne tilbageholdende med at anerkende, at aktindsigt i afsluttede sager vil kunne påvirke forvaltningens arbejdsform på en negativ måde. I tysk ret er der en formodning for åbenhed, når en afgørelse er truffet og en sag afsluttet, men hvornår dette tidspunkt indtræder, beror på en konkret vurdering.²⁹

Sondringen mellem verserende og afsluttede sager genfindes i finsk ret, der desuden adskiller sig fra de øvrige lande derved, at offentlighedslovgivningen giver ret til aktindsigt i visse typer interne arbejdsdokumenter, når sagen er afsluttet. I finsk ret kan frirummet derfor i disse situationer reelt ikke ses som et frirum for myndighedens overvejelser, men må snarere betegnes som et frirum for den enkelte sagsbehandlers personlige refleksioner i forbindelse med vedkommendes forberedelse af sagen.³⁰

Også i svensk ret sondres der mellem verserende og afsluttede sager. Det må dog samtidig antages, at de svenske myndigheder i betydelig grad selv kan beslutte, i hvilket omfang der skal opstå en ret til aktindsigt i forvaltningens interne dokumenter, efter at en sag er afsluttet.³¹

6. Er frirummet udstrakt til udveksling af information med medlemmer af det nationale parlament?

Den femte forskel mellem landene går på, om frirummet omfatter dokumenter, der udveksles med det nationale parlament eller med medlemmer af dette.

Efter den danske offentlighedslov har offentligheden ikke ret til aktindsigt i dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces. I så henseende minder retsstillingen i Danmark om den, der findes i Norge, hvor der efter en stortingsmelding ligeledes gælder en undtagelse fra aktindsigt i visse dokumenter, der udveksles mellem regeringen og stortingsmedlemmerne. Den norske undtagelse forekommer i øvrigt noget videre end den danske.³² Omvendt adskiller dansk ret sig fra retsstillingen i Sverige og Finland, hvor der ikke gælder tilsvarende undtagelser.³³

²⁵ Kapitel 2, pkt. 2.

²⁶ Kapitel 3, pkt. 2.1.

²⁷ Kapitel 2, pkt. 3 (Danmark), og kapitel 3, pkt. 2.1.3 (Norge).

²⁸ Kapitel 6, pkt. 2.5.2, 3.2 og 3.3 (Storbritannien), og kapitel 7, pkt. 3 og 4.4 (Frankrig).

²⁹ Kapitel 8, pkt. 2-3.

³⁰ Kapitel 5, pkt. 2.2.2 og 3.

³¹ Kapitel 4, pkt. 2.4.3.

³² Kapitel 2, pkt. 5 (Danmark), og kapitel 3, pkt. 4 (Norge).

³³ Kapitel 4, pkt. 2.5.3 (Sverige), og kapitel 5, pkt. 4 (Finland).

For de øvrige undersøgte lande har det ikke været muligt at fremskaffe tilstrækkeligt sikre oplysninger om retsstillingen på dette punkt.

Tabel 5. Udveksling af dokumenter med parlamentet og dets medlemmer

| | Begrænsninger | Ingen særlige begrænsninger | Ingen oplysninger |
|----------------|---|-----------------------------|-------------------|
| Danmark | Hvis dokumentet er udarbejdet netop til dette formål og angår lovgivning eller anden politisk proces. | | |
| Norge | Hvis dokumentet sendes til partigruppe eller enkelte stortingsmedlemmer. Tillige begrænsning for stortingsdokumenter, der sendes til departementerne. | | |
| Sverige | | X | |
| Finland | | X | |
| Storbritannien | | | X |
| Frankrig | | | X |
| Tyskland | | | X |
| Østrig | | | X |

7. Opsummering

Denne redegørelse har vist, at lovgivningen i alle de undersøgte lande, således som det også er tilfældet med den danske offentlighedslov, indeholder regler, der tilsigter at beskytte den politisk-administrative beslutningsproces. De præcise begrundelser for disse regler, der i varierende omfang undtager visse informationer m.v. om den politisk-administrative beslutningsproces fra aktindsigt, varierer fra land til land. Fælles for dem har dog været et politisk flertals ønske om at etablere, hvad man ofte benævner et frirum, hvor politikerne indbyrdes eller i samspil med embedsmændene kan udveksle information og synspunkter med hensyn til, hvorledes man i konkrete situationer skal løse det ene eller andet problem, uden at offentligheden får adgang til denne information. Dette udtrykkelige ønske om at beskytte beslutnings- og rådgivningsprocessen mod offentlig indsigt står i alle landene over for et lige så udtrykkeligt ønske om at sikre rammerne for en åben debat og en effektiv parlamentarisk-demokratisk kontrol af regering og forvaltning.

Mens de overordnede hensyn, som man således tilstræber at afbalancere over for hinanden på tværs af landegrænserne, i det væsentlige er de samme, varierer det ganske meget, hvordan man har valgt at indrette lovgivningen. Disse forskelle er forholdsvis detaljeret gennemgået i kapitel 2-9 og sammenfattet ovenfor i dette kapitel.

Der er således en forskel mellem, om undtagelsen fra indsigt er generel og abstrakt, eller om den forudsætter en konkret vurdering af, om der i situationen er et beskyttelsesbehov, som begrunder en undtagelse fra aktindsigt. Tæt sammenhængende hermed er der også forskel på, om beskyttelsen er tidsbegrænset – f.eks. indtil en endelig beslutning er truffet eller indtil udløbet af en kortere periode efter sagens afslutning – eller om der ikke gælder nogen tidsmæssig begrænsning. En tredje kilde til variation opstår, fordi de nationale lovgivninger i forskelligt omfang og på forskellig vis behandler spørgsmålet om, hvorvidt frirummet omfatter information der udveksles mellem myndigheder, f.eks. mellem ministerierne ind-

byrdes eller mellem ministeriernes departementale enheder og eventuelle styrelser. Det er en variation, som kun til dels hænger sammen med den måde, man i landene har organiseret regeringsarbejdet og den centrale forvaltning på, ikke mindst om man i større eller mindre omfang har et særligt styrelsesniveau.

I flere af landenes lovgivning er der sondringer mellem forskellige typer af information. Bag disse forskelle ligger generelt et ønske om at sondre mellem på den ene side faktiske oplysninger – og somme tider også visse former for faglige vurderinger, således som det er tilfældet i den danske offentlighedslov – og på den anden side information, som knytter sig direkte til politikudviklingens indhold og den politisk-taktiske rådgivning, som ofte vil være knyttet hertil.

En særlig problemstilling knytter sig til, om det nævnte frirum også omfatter udveksling af information mellem regeringen og dens ministre og medlemmerne af landenes parlamenter. Også her varierer reglerne, men det er væsentligt at tilføje, at vi ikke overalt har kunnet afdække den præcise regulering af dette forhold.

LITTERATURFORTEGNELSE

- Ahsan, Mohammad, *Offentlighedsloven med kommentarer*, DJØF 2014.
- Ahvenainen, Taisto og Tapio Rätty, *Offentlighetslagstiftningen Offentlighet och sekretess i kommunen*, Finlands Kommunförbund 2000.
- Barber, Michael, *Instruction to Deliver*, Politicos Publishing 2007.
- Bernt, Jan Fridthoff og Harald Hove, *Offentleglova med kommentarer*, Fagbokforlaget 2009.
- Betænkning 301/1962, *Første betænkning fra Administrationsudvalget af 1960*.
- Betænkning 325/1963 om *Offentlighed i Forvaltningen*.
- Betænkning 629/1971, *Redegørelse fra arbejdsgruppen vedr. centraladministrationens organisation*.
- Betænkning 743/1975, *Planlægningen i centraladministrationen. Betænkning fra udvalget vedr. centraladministrationens planlægningsvirksomhed*.
- Betænkning 857/1978, om *offentlighedslovens revision*.
- Betænkning 1510/2009 om *offentlighedsloven*.
- Betænkning 1537/2013 om *ministrenes særlige rådgivere*.
- Bezes, Philippe Path-Dependent and Path-Breaking Changes in the French Administrative System: The Weight of Legacy Explanations, i Martin Painter og B. Guy Peters (red.), *Tradition and Public Administration*, Palgrave Macmillan 2010.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen, *Organisationer i politik*, Hans Reitzels Forlag 2014.
- Bogumil, Jörg og Werner Jann, *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*, 2. Auflage, Springer International Publishing 2009.
- Bohlin, Alf, *Offentlighetsprincippet*, 9. udg., Wolters Kluwer Sverige 2014.
- Burnham; Jane og G.W. Jones, The Evolving Prime Minister's Office, i Rhodes (red.), *Transforming British Government*, Macmillan Press 2000.
- Caspar, Johannes, Informationsfreiheit als Verfassungsrecht, *Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011*, Lexxion Verlagsgesellschaft 2011.
- Catterall, Peter og Christopher Brady, The Development and role of Cabinet Committees in Britain, i B. Guy Peters m.fl. (red.), *Administering the Summit*, MacMillan Press 2000.
- Christensen, Tom og Morten Egeberg, En oversigt over trekk ved departementer og direktorater, i Tom Christensen og Morten Egeberg (red.), *Forvaltningskunnskap*, Tano Aschehoug 1997.
- Christensen, Tom m.fl., *Forvaltning og politikk*, Universitetsforlaget 2014.
- Christensen, Tom, Utviklingen av direktoratene, i Tom Christensen og Morten Egeberg (red.), *Forvaltningskunnskap*, Tano Aschehoug 1997.
- Christiansen, Flemming Juul, *Politiske forlig i Folketinget*, Politica 2008
- Munk Christiansen, Peter, Birgitta Niklasson og Patrik Öberg, Does Politicization Crowd Out professional competence? The organisation of ministerial advice in Denmark and Sweden, *West European Politics*, 39, 6, 2016.
- Clifford, Christopher, The British Prime Minister's Office, i B. Guy Peters m.fl. (red.), *Administering the Summit*, MacMillan Press 2000.
- Cole, Alistair, *Governing and Governance in France*, Cambridge University Press 2008.
- Dalibor, Marcel, Bundesregierung und Bundesministerien als Behörden i.S.v §1 Abs. 1 Satz 1 IFG Bund, *Deutsche Verwaltungsblätter*, 1. August 2012.
- Det norske Justits- og Departementet, Lovavdelinga, *Rettleiar til offentleglova*, Regeringen.no 2009.
- Dreyfus, Françoise og François d'Arcy, *Les institutions politiques et administrative de France*, 5. udg., Economica 1997.
- Döhler, Marian, *Die politische Steuerung der Verwaltung*, Nomos 2007.

- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 10. udg., Universitetsforlaget 2014.
- Fenger, Niels, *Forvaltningsloven med kommentarer*, DJØF 2013.
- Finansministeriet, *Centraladministrationens organisering – status og perspektiver*, 2006.
- Frandsen, Aage, *Politik i praksis*, DJØF 2006.
- Frandsen, Aage, *Lovgivningsprocessen i praksis*, DJØF 2008.
- Gilardi, Fabrizio, *Delegation in the Regulatory State*, Edward Elgar Publishing 2008.
- Graver, Hans Petter, *Almindelig forvaltningsrett*, 3. udg., Universitetsforlaget 2007.
- Grønnegård Christensen, Jørgen, *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*, Samfundsvideenskabeligt forlag 1980.
- Grønnegård Christensen, Jørgen, *In search of unity: cabinet committees in Denmark*, i Mackie og Hogwood (red.), *Unlocking the Cabinet: Cabinet Structures in Comparative Perspective*, Sage Publications, 1985.
- Grønnegaard Christensen, Jørgen og Kutsal Yesilkagit, *Delegation and Specialization in Regulatory Administration: A Comparative Analysis of Denmark, Sweden and the Netherlands*, i Christensen og Lægneid, *Autonomy and Regulation Coping with Agencies in the Modern State*, Edward Elgar Publishing 2006.
- Grønnegård Christensen, Jørgen og Lotte Jensen, *The executive Core and Government Strategy in the Nordic Countries*, Conference Paper, The 5th ECPR General Conference 2009.
- Grønnegård Christensen og Marius Ibsen, *Bureaukrati og bureaukrater*, 1991.
- Hecló, Hugh og Aaron Wildavsky, *The Private Government of Public Money*, Macmillan, 1974.
- Hogwood, Brian W. og Thomas T. Mackie, *The United Kingdom: decision sifting in a secret garden*, i Macke og Hogwood (red.), *Unlocking the Cabinet: Cabinet Structures in Comparative Perspective*, Sage Publications 1985.
- Independent Commission on Freedom of Information Report, Cabinet Office, GovUK 2016.
- Information Commissioner's Office, *Guidance, Government policy (section 35)*, 2016.
- Information Commissioner's Office, *Guidance, Parliamentary privilege (section 34)*, 2013.
- Information Commissioner's Office, *Guidance, Prejudice to the effective conduct of public affairs (section 36)*, 2015.
- Jacobsson, Bengt *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementets styring av ämbetsverken*, Lunds universitet: Akademisk avhandling 1984.
- James, Oliver *The Executive Agency Revolution in Whitehall*, Palgrave Macmillan 2003.
- Jensen, Lotte, *Væk fra afgrunden*, Syddansk Universitetsforlag 2008.
- Justitiedepartementet, *Public Access to Information and Secrecy Act – Information concerning public access to information and secrecy legislation, etc.*, Fritzes 2009.
- Jørgensen, Oluf, *Offentlighedskommissionens forslag til ny offentlighedslov*, Juristen 2010.
- Jordana, Jacint og David Levi-Faur (red.), *The Politics of Regulation, Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Edward Elgar Publishing 2004.
- Hall, Patrik, *Makten över förvaltningen. Förändringar i politikens styrning av förvaltning*, Liber 2015.
- Handke, Stefan *Die Angst des Ministeriums vor der Aufsicht – das Bundesfinanzministerium in der deutschen Finanzmarktpolitik*, *Politische Vierteljahresschrift*, 52, 4.
- Hazell, Robeert m.fl., *The Impact of the Freedom of Information Act on Central government in UK. Does FOI work?*, Palgrave Macmillan 2010.
- Hazell, Robert og Mark Glover, *The Impact of Freedom of Information on Whitehall*, *Public Administration* 89, 4, 2011.
- Hogwood Brian W. m.fl., *Agencies and Accountability*, i R.A.W. Rhodes (red.), *Transforming British Government, Vol. I*, Palgrave Macmillan 2000.
- Kjeldsen, Mathilde Fage, *Forligningsimplemteringen's konsekvenser for ministerstyret*, Speciale, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet 2015.
- Knudsen, Tim, *Offentlighed i det offentlige. Historiens magt*, Aarhus Universitetsforlag 2003.

- König, Thomas, Kanzler, Minister, und Sachverständige. Eine Untersuchung der Bedeutung von Vertrauen für die Delegation von Reformen am Beispiel der Hartz-Reformen, *Politische Vierteljahresschrift*, 56, 2, 2015.
- Lindbom, Anders, *Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyret i praktiken?*, Statens Offentliga Utredningar, Fritzes, 1997.
- Mai, Manfred, *Regieren in der modernen Gesellschaft, Governance aus der Sicht der Ministerialbürokratie*, Verlag Barbara Budrich 2016.
- Marcou, Gérard og Jean-Louis Thiébault, Structures administrative et décision gouvernementale dans cinq pays européens, i Marcou og Thiébault (red.), *La décision gouvernementale en Europe*, L' Harmattan 1996.
- Mayntz, Renate og Fritz Scharpf, *Policy-Making in the German Federal Republic*, Elsevier 1975.
- Ministry of Justice (UK), Memorandum to the Justice Select Committee Post-Legislative Assessment of the Freedom of Information Act 2000, December 2011.
- NOU 2003:30, *Ny offentlighetslov*, Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning 2003.
- Nousiainen, Jukka, From semi-presidentialism to parliamentary government: Political and constitutional developments in Finland, *Scandinavian Political Studies* 2001.24, 1.
- OECD, *Better Regulation in Europe Finland*, 2010.
- Jørgensen, Oluf, *Offentlighed i Norden*, Nordicom 2014.
- Oxford Research, *Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt*, Evaluering av offentleglova, 2016.
- Page, Edward C. og Bill Jenkins, *Policy Bureaucracy. Government with a Cast of Thousands*, Oxford University Press 2005.
- Page, Edward, *Policy without Politicians*, Oxford University Press 2012.
- Paloheimo, Heikki, The rising power of the prime minister in Finland. *Scandinavian Political Studies* 2003, 26.
- Paloheimo, H. Finland: Let the force be with the leader – But who is the leader?, In T. Poguntke & P. Webb (red), *The Presidentialization of Politics*, Oxford University Press 2005.
- Premfors Rune m.fl., *Demokrati & byråkrati*, Lund, Studentlitteratur 2003.
- Raunio, Tapio, The changing Finnish democracy: Stronger parliamentary accountability, coalescing political parties and weaker external constraints, *Scandinavian Political Studies* 2004, 27.
- Riksdagens Revisorer, *Regeringskansliet. En myndighet, tio departement och hundra enheter?*, Rapport 2001/02:4.
- Rhodes, R.A.W. (red.), *Transforming British Government*, Macmillan 2000.
- Rhodes, R.A.W., *Everyday Life in British Government*, Oxford University Press 2011.
- Rouban, Luc, *La fin des technocrates*, Presses de Sciences Po 1998.
- Sawicki, Frédéric og Pierre Mathiot, Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993), *Revue française de science politique* 1999, 49.
- Schnabel, Christopher, Der Schutz öffentlicher Belange vor der Informationsfreiheit, *Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch* 2011.
- Schnabel, Christopher og Bernhard Freund, Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als Schranke der Informationsfreiheit, *Die öffentliche Verwaltung*, 2012, Heft 5.
- Schaar, Peter og Michaela Schultze, Transparenz und Regierungstätigkeit, *Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch* 2010.
- Smith-Udvalget, Bo, *Embedsmanden i det danske folkestyre*, DJØF 2015.
- SOU 1994:49 *Utrikessekretessen*, Fritzes 1994.
- SOU 1997:39 *Integritet Offentlighet Informationsteknik*, Fritzes 1997.
- SOU 2001:4 *Offentlighetsprincippet og den nye tekniken*, Fritzes 2001.
- SOU 2002:97 *Ordning och reda bland allmänna handlingar*, Fritzes 2002.
- SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, Fritzes 2007.

- SOU 2009:5 *Säkerhetskopiers rättsliga status*, Fritzes 2009.
- SOU 2010:4 *Allmänna handlinger i elektronisk form – offentlighet och integritet*, Fritzes 2010.
- SOU 2011:81 *Myndighetschefers villkor*, Fritzes 2011.
- Statsrådets redogörelse om verkställigheten av den nya offentlighetslagstiftningen, Helsingfors 2003.
- Strömberg; Håkan og Bengt Lundell, *Handlingsoffentlighet och sekretess*, 12. udg., Studentlitteratur 2015.
- Sundström, Göran og Marja Lemne, Bo Smith-utredningen betraktad från andra sidan bron, *Politica*, 48, 4, 2016.
- Svardal, Gunnar Stortinget, regjeringen og statsadministrasjonen, i Tom Christensen og Morten Egeberg (red.), *Forvaltningskunnskap*, Universitetforlaget 1997.
- Wenander, Henrik, Rättslige ramar for styring av förvaltningen i Danmark och Sverige, *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 2016.
- Wockelberg, Helena, Den svenske förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket, *Acta Universitatis Upsaliensis*, 2003.
- Wockelberg, Helena, Finns det något svenskt i förvaltningsmodellen?, *Statskontoret, Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaninger*, 2015.
- Ziekow, Jan og Alfred G. Debus & Elisabeth Musch: *Evaluation des Gesetzes des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages*, Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation, 2012.