

Politisk aftale mellem regeringen, Venstre og Konservative om en ny offentlighedslov

1. Regeringen, Venstre og Konservative (herefter benævnt aftaleparterne) har indgået aftale om en ny offentlighedslov.

Offentlighedsloven varetager en række fundamentale og væsentlige formål i det danske samfund. Det er et bærende princip for demokratiet, at borgerne og medierne har størst mulig adgang til at følge med i og dermed føre kontrol med, at alt går rigtigt til ved forvaltningens udførelse af dens opgaver. En sådan indsigt underbygger og forøger tilliden til forvaltningen.

Aftaleparterne finder, at samfundsudviklingen på en række punkter har indebåret ændringer, som den gældende offentlighedslov fra 1985 ikke i dag fuldt ud tager højde for, og at der således er et behov for en modernisering af loven.

For aftaleparterne er det vigtigt, at en ny offentlighedslov *udbygger* den gældende lovs grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning. Det er afgørende i et samfund som det danske, at den enkelte borger og pressen i videst muligt omfang får mulighed for at følge med i, hvad der sker i den offentlige forvaltning.

Aftaleparterne understreger i den forbindelse, at offentlighedsloven er et vigtigt redskab til at sikre en åben og gennemsigtig offentlig forvaltning. Offentlighedsloven sikrer således, at borgerne og medierne får indsigt i den offentlige forvaltnings virksomhed og dermed kan kontrollere forvaltningen. Offentlighedsloven bidrager dermed også til at øge borgernes retssikkerhed, ligesom loven styrker mediernes muligheder for at informere offentligheden på et korrekt faktisk grundlag.

Aftaleparterne betoner, at en ny offentlighedslov skal støtte og fremme befolkningens tillid til, at forvaltningen handler lovligt og forsvarligt. Aftaleparterne lægger også stor vægt på, at en ny offentlighedslov skal understøtte informations- og ytringsfriheden i Danmark.

Aftaleparterne er enige om, at en ny offentlighedslov skal udbygge borgernes adgang til indsigt i den offentlige forvaltnings virksomhed og udvide muligheden for den demokratiske kontrol.

Med en ny offentlighedslov lægges der derfor på en række vigtige områder op til at øge åbenheden i den offentlige forvaltning.

Aftaleparterne er også opmærksomme på, at det skal sikres, at loven tilpasses til de ændrede samfundsforhold og bl.a. udformes i lyset af den øgede brug af informationsteknologi. Den nye offentlighedslov

skal fortsat være teknologineutral. En ny offentlighedslov skal også udformes i lyset af de nye og ændrede samarbejdsstrukturer i centraladministrationen.

Aftaleparterne er enige om, at enhver som udgangspunkt skal have adgang til se forvaltningens dokumenter. Aftaleparterne er også enige om, at visse hensyn kan begrunde, at der ikke gives aktindsigt. Det drejer sig bl.a. om behovet for fortrolighed i forhold til embedsmændenes betjening af ministre og en ministers behov for i fortrolighed at kunne udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer.

Aftaleparterne er derfor enige om, at en ny offentlighedslov skal baseres på samme principper som den gældende lov, hvorefter der som udgangspunkt er adgang til offentlighed i dokumenter og oplysninger i den offentlige forvaltning, og at der alene efter en vurdering i det enkelte tilfælde kan ske undtagelse fra aktindsigt efter de undtagelser, der er angivet i loven.

2. Offentlighedskommissionens betænkning fra 2009 indeholder et udkast til en ny samlet offentlighedslov. Det er aftaleparternes opfattelse, at lovudkastet er udtryk for et godt kompromis, der inddrager alle relevante hensyn. Aftaleparterne er enige om, at lovudkastet har den rigtige balance mellem på den ene side princippet om åbenhed i den offentlige forvaltning og på den anden side de hensyn, der kan føre til, at der i visse tilfælde ikke gives aktindsigt.

Aftaleparterne lægger i den forbindelse vægt på, at lovudkastet indeholder en modernisering af loven og en række elementer, som vil udbygge den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning. Det gælder bl.a. bestemmelsen om, at myndighederne skal sørge for, at lovens grundlæggende hensyn om åbenhed i videst muligt omfang varetages ved valg, etablering og udvikling af nye it-løsninger.

Samtidig gælder det også bestemmelserne om udvidelse af kredsen af de institutioner og selskaber, der er omfattet af loven, adgang til aktindsigt ved angivelse af et tema (der vil gøre det nemmere at søge om aktindsigt), ret til at få et dataudtræk fra myndighedernes databaser, pligt for myndighederne til at overveje meroffentlighed og en udvidelse af meroffentlighedsprincippet til også at omfatte sager undtaget fra aktindsigt, pligt til journalisering, forsøg med postlister, aktindsigt i bødeforelæg, der er vedtaget af en juridisk person, ret til indsigt i den øverste ledelseskontrakt for så vidt angår oplysninger om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed, ret til indsigt i såkaldte praksisoversigter og ret til i visse tilfælde at få indsigt i forvaltningens interne faglige vurderinger i endelig form.

Aftaleparterne finder det særdeles positivt, at der på disse punkter sker en styrkelse af offentlighedens mulighed for at få adgang til dokumenter mv.

3. Offentlighedskommissionens lovudkast indeholder bl.a. bestemmelser, der har til formål at sikre hensynet til fortrolighed i forhold til embedsværkets betjening af ministre og en ministers behov for i fortrolighed at kunne udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, og som således udbygger det

hensyn til at beskytte den interne og politiske beslutningsproces, som den nuværende offentlighedslov allerede bygger på.

Aftaleparterne har i den forbindelse noteret sig, at der har været en offentlig debat om Offentlighedskommissionens lovudkast på navnlig to punkter. Det drejer sig dels om reglen om at undtage interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem myndigheder i forbindelse med ministerbetjening (lovudkastets § 24), dels om reglen om at undtage dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer (lovudkastets § 27, nr. 2).

Aftaleparterne er enige om, at det er et væsentligt hensyn at bevare tilliden til og indsigten i den offentlige forvaltnings virksomhed. Aftaleparterne er derfor enige om, at det er væsentligt at forholde sig til den kritik, der har været rejst, herunder også i forbindelse med behandlingen af det lovforslag nr. L 90, som blev fremsat den 8. december 2010 i Folketinget.

3.1. Aftaleparterne anerkender behovet for fortrolighed i forhold til embedsværkets betjening af ministre f.eks. i forbindelse med forberedelse af lovgivningsinitiativer eller forberedelse af samråd og udfærdigelse af udkast til svar på spørgsmål fra folketingsmedlemmer. Dette behov er til dels beskyttet i den gældende offentlighedslov, hvorefter eksempelvis myndighedernes interne arbejdspapirer er undtaget fra offentlighed (den gældende lovs § 7). Baggrunden herfor er bl.a. hensynet til at beskytte den interne og politiske beslutningsproces. Det samme hensyn ligger bag den gældende offentlighedslovs beskyttelse af dokumenter udarbejdet til brug for møder mellem ministre (den gældende lovs § 10, nr. 1) og af brevveksling mellem ministre om lovgivning (den gældende lovs § 10, nr. 2).

I takt med det stigende behov for en koordineret indsats mellem flere ministerier og ministeriers opdeling i flere styrelser mv. kan en minister have behov for rådgivning i det lovforberedende arbejde eller i det øvrige regeringspolitiske arbejde, der trækker på flere personer end inden for det enkelte ministeriums departement og på tværs af ministerierne. Afgives et internt dokument til udenforstående, mister det efter de gældende regler som hovedregel sin interne karakter og vil dermed være undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler. Det er efter aftaleparternes opfattelse derfor fornuftigt at udvide anvendelsen af den eksisterende lov, således at de hensyn, som ligger bag den gældende lovs § 7, stadig kan varetages i en moderne centraladministration, hvor samarbejdsstrukturen har ændret sig væsentligt siden 1985, hvor den gældende offentlighedslov blev vedtaget.

Bestemmelsen i § 24 i Offentlighedskommissionens lovudkast er forslag til en sådan udvidelse af den eksisterende lov, således at dokumenter, der udveksles mellem ministerier og mellem et ministerium og dets underordnede myndigheder i forbindelse med ministerbetjening, også anses for interne dokumenter.

Aftaleparterne bemærker, at lovudkastets § 24 har givet anledning til betydelig debat, og aftaleparternes overordnede opfattelse er da også, at formuleringen af denne bestemmelse i Offentlighedskommissionens betænkning åbner mulighed for en for bred fortolkning af, hvornår dokumenter kan undtages fra aktindsigt ved brug af begrebet ”ministerbetjening”. Aftaleparterne er derfor enige om en mere præcis

formulering af lovudkastets § 24, så det gøres klarere, i hvilket omfang der er adgang til at undtage dokumenter fra aktindsigt efter bestemmelsen.

Det er i debatten bl.a. anført, at ministerbetjeningsbegrebet er for skønspræget, og at det skaber en risiko for, at bestemmelsen vil blive brugt til at undtage for mange dokumenter fra retten til aktindsigt. Det kan også fremtræde som uklart, om dokumenter kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, selv om betingelsen om ministerens behov for embedsværkets rådgivning og bistand ikke var opfyldt på det tidspunkt, hvor dokumenterne blev sendt til f.eks. et andet ministerium.

Aftaleparterne finder dette utilsigtet og finder derfor, at der er behov for at klargøre, at der skal mere til end løse forventninger om, at ministeren muligvis kan få behov for bistand fra embedsværket, før lovudkastets § 24 kan finde anvendelse. Endvidere skal det præciseres, at bestemmelsen kun kan bruges, hvis betingelsen om ministerens behov var opfyldt, da dokumentet blev sendt til f.eks. et andet ministerium. Med denne præcisering undgås, at der ved myndighedernes anvendelse af den nye offentlighedslov opstår den misforståelse, at betingelsen for at bruge bestemmelsen er opfyldt, blot fordi pressen, efter at dokumentet er udvekslet, udviser interesse for den pågældende sag.

Aftaleparterne finder i øvrigt grund til at fremhæve – som det også fremgik af Offentlighedskommissionens betænkning og det tidligere lovforslag – at bestemmelsen i lovudkastets § 24 skal fortolkes og anvendes restriktivt.

Aftaleparterne understreger, at bestemmelsen i lovudkastets § 24 ikke gælder alle dokumenter og oplysninger. Bestemmelsen omfatter således kun dokumenter, der udarbejdes af andre ministerier eller et ministeriums underordnede myndigheder. Det betyder, at dokumenter til eller fra f.eks. en kommune, Kommunernes Landsforening, et privat konsulentfirma, et politisk parti eller en international organisation ikke kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Dette gælder, selv om dokumenterne skal forelægges ministeren.

Aftaleparterne understreger endvidere, at lovudkastets § 24 alene vedrører de opgaver, som en minister skal løse som regeringspolitiker. Dokumenter, der udveksles mellem ministre, når én eller begge ikke handler som regeringspolitiker, kan ikke undtages efter bestemmelsen. Det betyder, at materiale, der udarbejdes eller anvendes i forbindelse med en ministers arbejde som partimedlem eller andet arbejde, der ikke er arbejde som regeringsmedlem, ikke er omfattet af bestemmelsen.

Aftaleparterne er samtidig enige om, at reglerne om ekstrahering i lovudkastets §§ 28 og 29 har forrang i forhold til lovudkastets § 24. Disse bestemmelser indebærer, at § 24 ikke vil kunne anvendes til ”at undgå” offentlighed om en sags faktiske grundlag. Aftaleparterne finder derfor, at det i lovudkastets § 24 bør tydeliggøres, at oplysninger omfattet af §§ 28 og 29 skal ekstraheres – det vil sige uddrages af dokumentet – selv om oplysningerne findes i et ”ministerbetjeningsdokument” omfattet af § 24.

3.2. Det er i den gældende offentlighedslov anerkendt, at der er et behov for fortrolighed omkring den politiske beslutningsproces. Loven anerkender bl.a., at der er et rum, hvor ministre i fortrolighed skal kunne forberede og drøfte politiske beslutninger, f.eks. i forbindelse med det lovforberedende arbejde (den gældende lovs § 2) og i forbindelse med møder mellem ministre (den gældende lovs § 10, nr. 1).

Aftaleparterne har noteret sig, at den nugældende offentlighedslov ikke indeholder en bestemmelse, som udtrykkelig har til formål at beskytte det behov, som en minister har for i fortrolighed at kunne udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med f.eks. forberedelsen af et politisk initiativ.

I Offentlighedskommissionen blev det overvejet, om den gældende offentlighedslov på tilstrækkelig vis beskytter det behov, som en minister har for i fortrolighed at kunne udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer i forbindelse med den politiske beslutningsproces. Aftaleparterne har noteret sig, at et flertal i kommissionen fandt, at dette ikke er tilfældet, og på den baggrund foreslog kommissionen bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2, der gør det muligt at undtage dokumenter, som udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Aftaleparterne anerkender det behov, som en minister har for i fortrolighed at kunne udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Aftaleparterne bemærker, at bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2, netop har til formål at beskytte dette behov. Folketingsmedlemmerne modtager således i praksis som led i deres virke i visse tilfælde dokumenter fra de enkelte ministre, der indeholder oplysninger og synspunkter om f.eks., hvilke politiske tiltag regeringen overvejer at tage initiativ til, og det er i den forbindelse, at der er behov for, at en minister i fortrolighed kan udveksle dokumenter. Det bemærkes også, at bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2, ikke alene omfatter de dokumenter, som f.eks. sendes fra en minister til de relevante partiers ordførere i forbindelse med det lovforberedende arbejde, men også de dokumenter, som disse ordførere i samme anledning sender til ministeren.

Aftaleparterne understreger, at bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2, forudsætter, at der er tale om dokumenter, der udarbejdes med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces. Bestemmelsen vil ikke kunne anvendes til at undtage dokumenter fra aktindsigt, når det politiske initiativ, der udveksles dokumenter om, er af en mere løs karakter.

Aftaleparterne understreger endvidere, at dokumenter, der undtages efter lovudkastets § 27, nr. 2, er omfattet af den såkaldte ekstraheringspligt. Dette indebærer, at relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger samt om interne faglige vurderinger i endelig form vil skulle udleveres i overensstemmelse med ekstraheringspligten i lovudkastets §§ 28 og 29.

Aftaleparterne fremhæver, at bestemmelsen i § 27, nr. 2, skal have et snævert anvendelsesområde, og at følgende dokumenter f.eks. ikke vil være omfattet af bestemmelsen:

Dokumenter, der ikke er udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, men som udleveres eller i øvrigt indgår i sådanne sager. Som eksempel herpå kan nævnes et internt arbejdsblad, som oprindeligt er udarbejdet af et ministerium med henblik på ministeriets interne og foreløbige overvejelser om, hvorvidt der er anledning til nærmere at overveje en revision af lovgivningen på et bestemt område.

Dokumenter, der er udarbejdet med henblik på ministres drøftelser med folketingsmedlemmer af forhold, der kan betegnes som egentlige administrative anliggender. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor en minister afholder et møde med folketingsmedlemmer med henblik på at orientere de pågældende om en forvaltningsafgørelse, der er eller vil blive truffet af ministeren på baggrund af den gældende lovgivning.

Dokumenter, der udveksles mellem ministre og Folketinget og dets udvalg, f.eks. i forhold til interne dokumenter, der af en minister fremsendes til et folketingsudvalg i forbindelse med behandlingen af et lovforslag. Som eksempel herpå kan nævnes et notat om anvendelsesområdet for visse bestemmelser i et lovudkast, som et ministerium sender både til ordførerne for partierne og til vedkommende folketingsudvalg.

Aftaleparterne betoner, at bestemmelsen naturligvis ikke har til formål at svække den parlamentariske kontrol, som Folketinget udøver i forhold til regeringen, eller i øvrigt ændre regeringens samarbejde med Folketinget.

Aftaleparterne er på dette grundlag enige om, at der med bestemmelsen i lovudkastets § 27, nr. 2, ikke indføres et "carte blanche" for centraladministrationen i forhold til at undtage dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer, men at bestemmelsen derimod kun kan anvendes i bestemte, afgrænsede tilfælde, hvor en minister og folketingspolitiker bør kunne udveksle synspunkter i fortrolighed.

4. Aftaleparterne er på den anførte baggrund enige om, at der bør indføres en ny offentlighedslov baseret på Offentlighedskommissionens betænkning. Hvad særligt angår ministerbetjeningsreglen i lovudkastets § 24 foretages der – i lyset af den debat, der har været – en nyaffattelse af denne bestemmelse, således at betingelserne for adgangen til at undtage dokumenter fra aktindsigt efter bestemmelsen præciseres, jf. ovenfor under pkt. 3.1. Dette vil tydeliggøre hensigten om, at bestemmelsen skal fortolkes og anvendes restriktivt, og det vil bidrage til, at bestemmelsen ikke bliver anvendt forkert i praksis.

Aftaleparterne bemærker, at Justitsministeriet efter vedtagelsen af lovforslaget vil udstede en vejledning, der uddyber reglerne i den nye offentlighedslov.

Aftaleparterne er enige om, at hvis der skal foretages ændringer af denne aftale, kan det kun ske, hvis der mellem aftaleparterne er enighed herom.

Med denne aftale er aftaleparterne blevet enige om en ny offentlighedslov, som både indeholder en modernisering og en udbygning af den gældende lovs grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning. Aftalen sikrer, at en åben og gennemsigtig offentlig forvaltning fortsat er en hjørnesteen i det danske samfund, og at borgerne og medierne har størst mulig adgang til at følge med i og dermed føre kontrol med, at alt går rigtigt til ved forvaltningens udførelse af dens opgaver.