



Lovforslag nr. L 114

Folketinget 2015-16

Fremsat den 3. februar 2016 af Pernille Skipper (EL), Stine Brix (EL), Peter Kofod Poulsen (DF), Peter Skaarup (DF), Josephine Fock (ALT) og René Gade (ALT)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen

(Ophævelse af bestemmelser, som friholder kalenderføring, ministerbetjening og dokumenter udvekslet mellem ministre og folketingsmedlemmer fra at være omfattet af retten til aktindsigt)

§ 1

I lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen foretages følgende ændringer:

1. § 22 ophæves.
2. I § 23, stk. 1, nr. 1, indsættes efter »udenforstående,«: »og«.
3. § 23, stk. 1, nr. 2, ophæves.
Nr. 3 bliver herefter nr. 2.
4. § 24 ophæves.
5. § 27, nr. 2, ophæves.

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

6. I § 28, stk. 1, 1. pkt., ændres »§ 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4,« til: »§ 23, § 25 og § 27, nr. 1-3,«.

7. I § 28, stk. 1, 2. pkt., og § 29, stk. 1, 1. pkt., ændres »§ 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3« til: »§ 23, § 25 og § 27, nr. 1 og 2«.

§ 2

Loven træder i kraft 3 måneder efter førstkommende valg til Folketinget.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Lovforslaget er en genfremsættelse af lovforslag nr. L 77, folketingsåret 2013-14.

I juni 2013 vedtog Folketinget en ny offentlighedslov (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen), som på flere og afgørende punkter indskrænkede mulighederne for aktindsigt. Dette lovforslag vil øge muligheden for åbenhed og indsigt i den politiske proces. Konkret vil lovforslaget ophæve gældende bestemmelser om, at retten til aktindsigt ikke omfatter sager om førelse af kalender, såkaldt ministerbetjening og korrespondance mellem ministre og folketingsmedlemmer.

Allerede før vedtagelsen af den nye offentlighedslov mødte de nævnte bestemmelser stor kritik. Justitsministeren og partierne bag den politiske aftale om en ny offentlighedslov kunne ikke påpege et eneste tilfælde, hvor de tidligere regler gav anledning til problemer. Samtidig blev der fundet adskillige eksempler på sager af stor offentlig interesse, hvor der var begået fejl og overtrådt regler i forvaltningen, som ikke ville være underlagt adgangen til aktindsigt med de nye regler.

Siden lovens ikrafttræden har bekymringerne i høj grad vist sig at blive til virkelighed, og flere partier bag den politiske aftale har i offentligheden udtrykt deres fortrydelse over bestemmelserne. Dette lovforslag har til formål at fjerne de undtagelser fra aktindsigt, som har fået mest kritik – både før og efter ikrafttrædelsen.

2. Lovforslagets baggrund og formål

Med lovforslaget ønsker forslagsstillerne at sikre åbenhed og offentlighedens mulighed for aktindsigt i de magthavendes arbejde for derigennem at sikre indsigt i den demokratiske, politiske proces. Det er helt essentielt for et demokratisk samfund, at befolkningen og pressen har mulighed for at kontrollere de valgte politikere, så magtmisbrug undgås og tilliden mellem befolkning og magthaver bevares.

I forbindelse med behandlingen af lovforslag nr. L 144 i folketingsåret 2012-13 blev det klart, at der var flere problematiske elementer i forhold til at sikre åbenheden i det danske samfund og indsigt i den demokratiske proces. Særlig § 22, § 24 og § 27, nr. 2, der undtager henholdsvis kalenderførelse, såkaldt ministerbetjening og korrespondance mellem ministre og folketingsmedlemmer fra retten til aktindsigt, medfører en begrænsning og indsnævring af befolkningens mulighed for indsigt i den politiske proces. Dette understreges, ved at det i forbindelse med udvalgsbehandlingen af lovforslaget blev klart, at flere store sager ikke ville være kommet frem i offentlighedens lys, såfremt den nu vedtagne offentlighedslov havde været gældende tidligere. Med vedtagelsen af offentlighedsloven er der således blevet en større risiko for, at der begås fejl og embeds- og magtmisbrug, uden at det vil blive afsløret.

Siden lovens ikrafttræden er det desuden påvist, at de tre bestemmelser i loven anvendes i langt højere grad, end der blev givet indtryk af inden vedtagelsen. Således har dagbladet Information eksempelvis på baggrund af aktindsigt kortlagt ministerierne brug af § 27, nr. 2, fra januar 2014 til juni 2015. Opgørelsen viser, at § 27, nr. 2, har været anvendt 50 gange til at undtage en lang række dokumenter fra aktindsigt, som efter den forrige offentlighedslov kunne være blevet udleveret. Reglen har været brugt til at hemmelholde dokumenter og oplysninger i sager som f.eks. SKATs fejlbehæftede ejendomsvurderinger, togfonden, den ny DSB-aftale, EU-reglerne for realkreditobligationer, salget af DONG-aktier, loven om Forsvarets Efterretningstjeneste, regeringens plan mod ekstremisme og nedlæggelsen af DR's underholdningsorkester – alle sager, som var af stor betydning og genstand for stor offentlig debat. Kilde: »Ministerierne mørklægning med »politikerreglen« er næsten uden undtagelser«, Information den 2. januar 2016.

Samme opgørelse viser desuden, at § 24 er anvendt 360 gange til at undtage oplysninger fra aktindsigt, der kunne have været adgang til under den gamle offentlighedslov, der gjaldt frem til januar 2014. Samtidig er der kun givet meroffentlighed i 67 af afgørelserne, dvs. i ca. hver femte sag, jf. artiklen »Mørket har sænket sig over ministerierne« fra Information den 28. december 2015, og dette på trods af, at partierne bag aftalen om offentlighedsloven gentagne gange påpegede, at der kunne gives meroffentlighed.

Partierne bag aftalen påpegede desuden ofte under behandlingen af lovforslaget, at nye positive skridt skulle opveje de skridt, der blev taget mod mindre åbenhed, f.eks. at aktindsigt efter den nye lov skulle gives inden for 7 arbejdsdage frem for 10 arbejdsdage. Men dette er heller ikke blevet overholdt, og Informations opgørelse viser endda, at i 379 afgørelser, hvor ministerierne har henvist til § 24 og § 27, nr. 2, var den gennemsnitlige svartid 35 arbejdsdage svarende til 7 uger, jf. artiklen »Ministerierne er alt for længe om at besvare aktindsigter« fra Information den 30. december 2015.

Selv Folketingets Ombudsmand, som på baggrund af aftalepartierne ønske skal gennemgå forvaltningens evne til at bruge og overholde den nye lov, har over for Folketingets Retsudvalg på en høring den 4. november 2015 i Folketinget påpeget, at når en sag rammer noget politisk vigtigt, rammer den meget hurtigt også ministerbetjeningsreglen, jf. artiklen »Mørket har sænket sig over ministerierne« fra Information den 28. december 2015. Altså anvendes ministerbetjeningsreglen ikke restriktivt, som det ellers ifølge aftalepartierne var forudsat.

Løfter om forbedringer er altså ikke blevet overholdt.

Siden lovens ikrafttræden har såvel Det Konservative Folkeparti, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti i medierne erklæret, at de ønsker at afskaffe henholdsvis § 22, § 24 og § 27, nr. 2.

Med henblik på at understøtte den åbne demokratiske og politiske proces ønsker forslagsstillerne at ophæve bestemmelserne om, at der ikke er aktindsigt i kalenderførelse, ministerbetjening og korrespondance mellem ministre og folketingsmedlemmer.

3. Lovforslagets indhold

3.1 Gældende ret

I lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen fremgår det af § 22, at retten til aktindsigt ikke omfatter sager om førelse af en kalender. Ifølge § 24 kan ministerierne indbyrdes udveksle interne dokumenter og oplysninger i forbindelse med ministerbetjening, uden at dette er omfattet af aktindsigt. I forlængelse af § 24 er der i § 27, nr. 2, indsat en bestemmelse, som ligeledes har til hensigt at »beskytte den politiske beslutningsproces«, jf. bemærkningerne til § 27 i L 144, folketingsåret 2012-13, og som undtager dokumenter udvekslet mellem ministre og folketingsmedlemmer fra aktindsigt også efter afslutning af eventuelle politiske forhandlinger og lovforberedende arbejde.

3.2 Den foreslåede ordning

Det foreslås, at § 22 om, at retten til aktindsigt ikke omfatter sager om førelse af kalender, ophæves. Hermed vil retten til aktindsigt også omfatte muligheden for eksempelvis at se, hvem der holder møder med hinanden i embedsværket osv. Private aftaler vil fortsat kunne undtages fra retten til aktindsigt, som det også var tilfældet før vedtagelsen af den nuværende § 22.

Ligeledes foreslås det, at § 24, den såkaldte ministerbetjningsparagraf, ophæves. Med § 24 vil den til enhver tid siddende regering kunne undgå, at der kommer aktindsigt i dokumenter, der kan afdække embeds- og magtmisbrug. Argumentationen bag indførelsen af § 24 var, at der er behov for et frirum i den politiske udviklingsproces, og at embedsmændene også skal have lov til at tænke kreativt. Ingen ministre har imidlertid i forbindelse med behandlingen af L144 kunnet svare på, hvordan og hvor den åbenhed, der fandtes i den tidligere offentlighedslov, er et problem. Samtidig har det vist sig, at bestemmelsen ikke anvendes restriktivt som forudsat. Derfor ønsker forslagsstillerne, at bestemmelsen ophæves.

Forslagsstillerne vil desuden sikre, at § 27, nr. 2, ophæves. Det skyldes, at den pågældende bestemmelse helt fundamentalt ændrer på magtbalancen mellem regering og Folketing, idet dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, ifølge § 27, nr. 2, ikke er omfattet af retten til aktindsigt. Det betyder, at offentligheden ikke kan få indsigt i de dokumenter, vurderinger, beregninger og analyser, der danner grundlag for politiske forhandlinger og i sidste ende politiske beslut-

ninger. Eksempelvis var analysearbejde foretaget i forbindelse med udskrivning af folkeafstemning om Danmarks retsforbehold over for EU, og som dannede grundlag for vigtige politiske beslutninger, hemmeligholdt.

Ved ophævelse af § 27, nr. 2, vil det fortsat være muligt at undtage dokumenter fra retten til aktindsigt i forbindelse med politiske forhandlinger som en del af det lovforberedende arbejde, indtil forhandlingerne afsluttes og et eventuelt lovforslag fremsættes. Efterfølgende vil der dog være adgang til aktindsigt.

4. Økonomiske konsekvenser for det offentlige og for erhvervslivet

Lovforslaget vurderes ikke at medføre økonomiske konsekvenser, hverken for det offentlige eller for erhvervslivet.

5. Miljømæssige konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have miljømæssige konsekvenser.

6. Forhold til EU-retten

Forslaget vurderes ikke at have konsekvenser i relation til EU-retten.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Forslaget har til formål at sikre, at retten til aktindsigt også omfatter sager om førelse af en kalender, så der sikres mest mulig åbenhed.

Til nr. 2, 3 og 4

Formålet med forslagene er, at § 24 skal udgå af den gældende offentlighedslov, så ministerbetjening ikke kan udgøre en undtagelse fra aktindsigt.

Til nr. 5, 6 og 7

Forslaget ophæver § 27, nr. 2, som i dag undtager dokumenter udvekslet mellem folketingsmedlemmer og ministre fra aktindsigt. Med dette lovforslag vil offentligheden altså have mulighed for indsigt i de dokumenter, der danner grundlag for politiske forhandlinger.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft 3 måneder efter førstkommande valg til Folketinget. Perioden på 3 måneder vil give mulighed for at gennemføre den information og vejledning, der eventuelt måtte være behov for.

*Skriftlig fremsættelse***Pernille Skipper (EL):**

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

Forslag til lov om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen (Ophævelse af bestemmelser, som friholder kalenderføring, ministerbetjening og dokumenter udvekslet

mellem ministre og folketingsmedlemmer fra at være omfattet af retten til aktindsigt).

(Lovforslag nr. L 114)

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager lovforslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.

Lovforslaget sammenholdt med gældende ret

Gældende formulering

§ 22. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om førelse af en kalender.

§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

- 1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,
- 2) dokumenter, der efter § 24, stk. 1, udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, og
- 3) dokumenter, der efter § 25 udveksles i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer.

Stk. 2. Dokumenter omfattet af stk. 1, der afgives til udenforstående, mister deres interne karakter, medmindre afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde.

Stk. 3. Økonomi- og indenrigsministeren kan efter forhandling med KL og Danske Regioner fastsætte regler om, i hvilket omfang interne dokumenter i kommunernes eller regionernes besiddelse skal være omfattet af retten til aktindsigt, når de foreligger i endelig form.

§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem:

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

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

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

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

§ 27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) Statsrådsprotokoller.
- 2) Dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.
- 3) Dokumenter, der udveksles, i forbindelse med at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.

Lovforslaget

§ 1

1. § 22 ophæves.
2. I § 23, stk. 1, nr. 1, indsættes efter »udenforstående,«: »og«.
3. § 23, stk. 1, nr. 2, ophæves.
Nr. 3 bliver herefter nr. 2.

4. § 24 ophæves.

5. § 27, nr. 2, ophæves.
Nr. 3-5 bliver herefter nr. 2-4.

4) Brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

5) Materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningssagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke, i det omfang

1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,

2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter,

som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller

3) oplysningerne er offentligt tilgængelige.

§ 29. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan el.lign. Det gælder dog ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og for Danske Regioner.

Stk. 2. § 28, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.

6. I § 28, *stk. 1, 1. pkt.*, ændres »§ 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4,« til: »§ 23, § 25 og § 27, nr. 1-3,«.

7. I § 28, *stk. 1, 2. pkt.*, og § 29, *stk. 1, 1. pkt.*, ændres »§ 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3« til: »§ 23, § 25 og § 27, nr. 1 og 2«.

§ 2

Loven træder i kraft 3 måneder efter førskommende valg til Folketinget.