



## RETSPOLITISK FORENING

### HØRINGSSVAR

fra Retspolitisk Forening

vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven  
(Ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen)

Justitsministeriets sagsnummer 2009-760-0252

#### **Indledning**

Indledningsvis skal Retspolitisk Forening bemærke, at det forekommer logisk og konsekvent, at offentlighedskommissionens bemærkninger og forslag til ajourføring af forvaltningsloven og retsplejeloven nu udmøntes i et lovforslag, der kan behandles parallelt med forslagene til ændring af lov om offentlighed i forvaltningen.

En del af foreningens bemærkninger er identiske med foreningens høringssvar af 27.02.2010 over offentlighedskommissionens betænkning.

Foreningens principielle udgangspunkt er, at en lovgivning, der i sit kerneindhold er fastlagt for mere end 25 år siden må forventes moderniseret ud fra den betragtning, at en forbedret retssikkerhed og dermed større åbenhed i forhold til såvel den enkelte borger som part i en sag som i forhold til en bredere offentlighed må være et naturligt krav. Dette krav skal ikke mindst ses i lyset af, at de praktiske, herunder administrative, konsekvenser af den hidtil gældende retstilstand efter foreningens opfattelse ikke har gjort yderligere skridt i retning af større åbenhed betænkelige.

I så henseende synes lovudkastet at være yderst sparsomt med forbedringer og repræsenterer i visse henseender egentlige tilbageskridt.

Foreningens kommentarer vedrører alene spørgsmål, som findes væsentlige og principielle. Høringssvaret omfatter ikke lovudkastets forslag til ændringer i retsplejeloven. Dette forslag forekommer systematisk at høre nærmere sammen med forslaget til ny lov om offentlighed i forvaltningen.

Høringssvaret er systematisk opbygget således:

1. Lovens anvendelsesområde.
2. Undtagelser og begrænsninger fra og i aktindsigten.
3. Statens sikkerhed og rigets forsvar.

#### Ad 1. Lovens anvendelsesområde

Selskabsgørelsen af en række offentlige service- og forsyningsaktiviteter har skabt et behov for, at disse selskaber inddrages som direkte omfattet af loven. Den gældende bestemmelse i forvaltningslovens § 1, stk. 2, har eksisteret siden 1985. På daværende tidspunkt var der kun i yderst begrænset omfang - om noget overhovedet - tale om at selskabsgøre opgaver ved eller i henhold til lov at tillægge beføjelse til at træffe afgørelser på statens, en regions eller en kommunes vegne. Det skal medgives, at navnlig forsyningsvirksomhederne ikke som hovedopgave har at træffe afgørelser, men at levere en bestemt service. Ikke desto mindre træffes der også i disse selskaber beslutninger vedrørende den enkelte borgers forhold. Eksempelvis vil vandspild som følge af et sprængt vandværk ikke nødvendigvis, fordi vandet forsvinder ned i jorden, føre til en øget belastning af kloaksystemet og dermed begrunde pålæg af en større afledningsafgift. Et afslag på fritagelse for afledningsafgiften for overforbruget ville tidligere, hvis vandforsyningen var drevet af kommunen, udløse krav om begrundelse, aktindsigt mv. Dette er ikke tilfældet i dag, når selskabet er etableret som aktieselskab, og det skal øjensynligt heller ikke være tilfældet i fremtiden. Det er derfor meget utilfredsstillende, at den hidtil gældende retstilstand fastholdes, således at det fortsat er vedkommende minister – efter forhandling med justitsministeren – der kan fastsætte regler om, at forvaltningsloven helt eller delvis skal gælde for nærmere angivne selskaber, institutioner, foreninger mv. Som minimum burde selskabsgjorte, tidligere offentligt drevne virksomheder være direkte omfattet af lovens ordlyd. Det bemærkes, at disse selskaber er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol.

Justitsministeriets argumentation om mulige vanskeligheder for *mindre* firmaer, der ved lov har fået tillagt afgørelseskompetencer forekommer ikke overbevisende, jf. hvad der ovenfor er anført om forsyningsvirksomhederne. Desuden synes det noget selvmodsigende, at selvejende institutioner, der driver forsyningsvirksomhed, er omfattet af loven, f.eks. et vandværk, der er drevet som selvejende institution, men at et vandværk, der er selskabsgjort i form af et aktieselskab, ikke er det. Vandværker, der er drevet som selvejende institutioner, er desuden typisk, hvad der må henføres til betegnelsen mindre firmaer. Videre skal bemærkes, at det er en politisk afgørelse i en kommunalbestyrelse, hvorvidt en selskabsgørelse af en forsyningsvirksomhed skal ske i form af aktieudstedelse, som brugerejet andelsselskab eller som selvejende institution.

Endelig skal det anføres, at den tiltagende selskabsgørelse af offentlige aktiviteter, typisk med salg af offentlige ejerandele som formål, bør underkastes en grundig analyse af de mulige retssikkerhedsmæssige problemer, der opstår, fordi der sker overførsel fra offentlig til privat drift og dermed i vidt omfang fjernelse af den beskyttelse, der er nedfældet i forvaltningsloven og offentlighedsloven.

## Ad 2. Undtagelser og begrænsninger fra og i aktindsigten.

Lovudkastet foreslår, at de gældende regler i forvaltningslovens §§ 12, stk. 2, og 14, stk. 2, ændres fra ”Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i interne arbejdsdokumenter, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 meddeles i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel.” og overføres til en ny § 14 a samtidig med, at *faktiske omstændigheder* omdefineres til en sags *faktiske grundlag*.

Den nye affattelse af § 14 a er hentet fra offentlighedskommissionens forslag til ny § 28, der anvender udtrykket ”en sags faktiske grundlag”. Kommissionen anfører (bet. s. 993), at dette skal forstås som egentlige faktuelle oplysninger samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de egentlige faktuelle oplysninger. Såfremt dette indebærer, at den hidtidige forståelse af bestemmelsen i forvaltningslovens § 12, stk. 2, fortsat lægges uændret, har foreningen ingen indvendinger. Dette betyder, at der skal gives aktindsigt i ikke alene rene faktuelle oplysninger, men også i dokumenter, der indeholder subjektive vurderinger, der ud fra et relevanskriterium har ført til udvælgelse af sådanne oplysninger, samt andre, herunder juridiske, vurderinger, der er af betydning for forståelse mv. af oplysningernes værdi. Lovudkastets almindelige bemærkninger samt bemærkningerne til § 14 a er imidlertid så summariske, at det er uklart, om den gældende retstilstand opretholdes. Det bør i bemærkningerne præciseres, at der er tale om en uændret videreførelse af den gældende ekstraheringspligt, således som den er forstået af offentlighedskommissionen.

Den foreslåede nye § 14 b fastlægger om aktindsigt i faglige vurderinger, at i sager, hvor det er almindelig praksis at indhente eksterne faglige vurderinger af spørgsmål til brug for afgørelsen af den pågældende type sager, omfatter retten til aktindsigt oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, som måtte være foretaget af de pågældende spørgsmål. Justitsministeriet anfører herom i de almindelige bemærkninger (4.3.7.4.2.), at:

”..det kan forekomme uhensigtsmæssigt, at der f.eks. vil være adgang til aktindsigt i en faglig vurdering (f.eks. en lægelig vurdering eller ingeniørberegning), der indgår i en afgørelsessag, hvis vurderingen er foretaget af eksterne konsulenter mv., der ikke er knyttet til myndigheden ved et egentligt ansættelsesforhold, men derimod ikke, hvis den samme vurdering er foretaget af myndighedens egne fastansatte medarbejdere (f.eks. interne lægekonsulenter eller ingeniører). Retten til aktindsigt vil således kunne bero på den tilfældige omstændighed, om

forvaltningsmyndigheden ved behandlingen af en sag f.eks. vælger at bruge en intern eller en ekstern lægekonsulent eller ingeniør.”

Foreningen kan fuldt ud tilslutte sig disse bemærkninger. Derfor forekommer det også uforståeligt, at betingelsen for aktindsigt i interne faglige vurderinger er, at det skal være almindelig praksis hos myndigheden at, der indhentes eksterne faglige vurderinger af spørgsmål til brug for afgørelsen af den pågældende type sager. Sådant som bestemmelsen umiddelbart sprogligt må forstås, betyder det modsætningsvis, at såfremt det *ikke* er almindelig praksis at indhente eksterne faglige vurderinger, kan aktindsigt afslås. Da det i lovudkastets almindelige bemærkninger anføres, ”at det helt generelle billede for den offentlige forvaltning er, at det er myndighedens egne ansatte, der foretager de faglige vurderinger”, vil dette føre til, at aktindsigt i interne faglige vurderinger gøres til sjældne undtagelser. Det afgørende må være, om disse oplysninger, der er indeholdt i de faglige vurderinger, eksterne eller interne, er relevante for sagen, og ikke om hvorvidt de, som også anført af offentlighedskommissionen, er foretaget eksternt eller internt.

Foreningen kan på denne baggrund tilslutte sig det synspunkt, at der bør være aktindsigt i interne faglige vurderinger, der foreligger i endelig form. Såfremt disse vurderinger indgår i en politisk-strategisk rådgivning, er det vigtigt, at undtagelsen fra ekstraheringspligten alene vedrører de elementer, der vedrører de politisk-strategiske elementer i vurderingen.

### **Ad 3. Statens sikkerhed og rigets forsvar.**

Siden 1985 har hensynet til statens sikkerhed og rigets forsvar været benyttet som afslag på aktindsigt uden nogen nærmere konkret vurdering. Den nye affattelse af bestemmelsen i forslaget § 15 opretholder denne retstilstand. Retspolitisk Forening finder det naturligt, at aktindsigt kan afslås, når sådanne hensyn gør sig gældende, selvom det også, som anført af Justitsministeriet, må anses for sjældent, at sådanne oplysninger optræder i afgørelsessager. Dette er imidlertid ikke utænkeligt, Danmarks tiltagende engagement i internationale konflikter og militære tilstedeværelse udenfor landets grænser taget i betragtning.

Det afgørende må være, om aktindsigten vil medføre konkrete skadevirkninger mod eller i det mindste vanskeligheder med at sikre opretholdelsen af statens sikkerhed og rigets forsvar. Foreningen finder samlet set, at der bør stilles krav om en konkret begrundelse for afslag om aktindsigt sager af denne karakter. En tilsvarende argumentation gør sig gældende med hensyn til forslaget til ny § 27 om tavshedspligten. Også her gælder, at der ikke er krav om en konkret vurdering.

Justitsministeriet foreslår som noget nyt i forslaget § 15 c: ”at der ikke skal meddeles delvist aktindsigt, hvis det vil medføre en prisgivelse af det eller de hensyn, der er nævnt i §§ 15-15 b, hvis det vil indebære, at der gives en klart vildledende information, eller hvis det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold.” Bestemmelsen forekommer uforståelig og ses ikke nærmere begrundet i bemærkningerne.

Således som forslaget er formuleret, synes det at antage, at visse dokumenter i den offentlige forvaltning kan have en karakter, der kan pege på vildledning, uforståelighed og manglende

sammenhæng, hvis det gøres tilgængeligt gennem delvis aktindsigt. Det kan naturligvis ikke udelukkes, at dette kan være tilfældet. Det må imidlertid være partens vurdering af dette spørgsmål, der er afgørende og ikke, hvorvidt forvaltningen gennem uigennemtrængelige formuleringer er i stand til at unddrage sig aktindsigt.

København, d. 21. oktober 2010

Bjørn Elmquist  
formand

Leif Hermann  
bestyrelsesmedlem