

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Dato: 26. maj 2005
Kontor: 2.k.kt.
J.nr.: 2005-22122-4
Sagsbeh.: hlh

Skatteudvalget (2. samling)
L 112 - Bilag 25
Offentligt

ORIGINAL

Indenrigs- og sundhedsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 125 (Alm. del), som Retsudvalget har stillet til indenrigs- og sundhedsministeren og justitsministeren den 4. maj 2005

Spørgsmål 125:

"Ministrenes kommentarer udbedes til henvendelsen fra Oluf Jørgensen, Danmarks Journalist Højskole, om kommunalreformen og retten til aktindsigt.

Ministrene bedes herunder på baggrund af indhentede udtalelser fra relevante fagministerier kommentere hver enkelt af de 8 anførte eksempler på konsekvenser af de foreslåede begrænsninger i retten til aktindsigt."

Svar:

Oluf Jørgensen har ved brev af 29. april 2005 til Retsudvalget redegjort for sine synspunkter vedrørende kommunalreformens betydning for adgangen til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter. Der er anført nogle generelle betragtninger vedrørende kommunalreformens betydning for adgangen til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter. Oluf Jørgensen påpeger i den forbindelse to omstændigheder knyttet til kommunalreformens ændring af den offentlige struktur, som vil medføre en udvidelse af det interne rum: kommunesammenlægninger og den øgede opgaveportefølje som kommunerne får. Oluf Jørgensen har endvidere peget på nogle konkrete lovforslag mv., der efter hans mening vil føre til begrænsninger i adgangen til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter, som ikke er en nødvendig følge af kommunalreformen.

I besvarelsen kommenteres først de anførte generelle betragtninger vedrørende kommunalreformens betydning for retten til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter. Efterfølgende kommenteres det af Oluf Jørgensen anførte vedrørende konkrete lovforslag mv., herunder de af Oluf Jørgensen anførte 8 konkrete eksempler. Til brug for denne del af besvarelsen har Indenrigs- og Sundhedsministeriet indhentet en række bidrag fra relevante fagministerier.

1. Sammenlægning af kommuner

Kommunesammenlægningers betydning for borgerens adgang til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter kan, som Oluf Jørgensen anfører i sit brev til Retsudvalget, sammenlignes med den situation, at borgeren flytter fra en

mindre kommune til en større kommune. Borgerens adgang til aktindsigt efter forvaltningslovens § 9 og offentlighedslovens § 4 er den samme i den nye større kommune, som den var i den mindre kommune, borgeren er fraflyttet. Interne arbejdsdokumenter, der udveksles mellem medarbejderne i en kommune – større eller mindre – vedbliver at være interne, så længe dokumenterne ikke sendes til en anden myndighed. I hvilket omfang der er behov for, at interne arbejdsdokumenter udveksles mellem medarbejderne i kommunen, beror på den pågældende kommunes konkrete tilrettelæggelse af sagsgangen. Den omstændighed, at en kommune bliver større i forbindelse med en kommunesammenlægning, har således ikke i sig selv betydning for omfanget af udvekslingen af interne arbejdsdokumenter mellem kommunens medarbejdere.

2. Opgaveflytning fra amtskommune til kommune

Der er i dag på en række sektorområder en delt opgavevaretagelse mellem amtskommuner og kommuner. I den nye offentlige struktur, der følger af lovforslagene til kommunalreformen, vil der i højere grad blive tale om opgavevaretagelse i ét og samme forvaltningsled. Amtskommunerne nedlægges, og kommunerne vil i medfør af deres øgede størrelse få en bedre faglig bæredygtighed og kapacitet til at kunne varetage den del af de nuværende delte opgaver, der med kommunalreformen overflyttes til kommunerne. Når opgaverne samles i én og samme forvaltningsenhed, bliver den offentlige sektor mere enkel og overskuelig for borgerne som brugere. Borgeren får derved bedre mulighed for at orientere sig om sine rettigheder og gøre brug af den offentlige sektor. Det bliver samtidigt mere klart for borgeren, hvilken myndighed der er den ansvarlige myndighed inden for et givent sags- og opgaveområde.

Der er i dag som udgangspunkt adgang til aktindsigt i de interne arbejdsdokumenter, som amtskommuner og kommuner udveksler i forbindelse med den delte opgavevaretagelse. Kommunalreformens ændring af den offentlige struktur medfører som nævnt, at opgavevaretagelsen på en række områder, der i dag har delt opgavevaretagelse, bliver samlet i én og samme myndighed (kommunen) med ansvar for opgaven. Denne ændring af den offentlige struktur med en mere entydig ansvarsplacering er efter regeringens opfattelse til fordel for borgeren. Ved denne ændring af strukturen bortfalder naturligt den udveksling af dokumenter, herunder interne arbejdsdokumenter, som amtskommuner og kommuner i dag har behov for at udveksle i forbindelse med den delte opgavevaretagelse.

For så vidt angår det af Oluf Jørgensen på side 3 anførte om, at undtagelsen for interne arbejdsdokumenter vil få større betydning, når miljøsager, der i dag udveksles mellem amt og kommune, samles i kommunerne, har Miljøministeriet bemærket, at der ikke på nuværende tidspunkt er foretaget en nærmere vurdering af hvorvidt kommunalreformen medfører færre eller flere udvekslinger af miljøoplysninger mellem forskellige myndigheder. I for eksempel sager om godkendelse af visse særligt forurenende virksomheder er der i dag en vis udveksling af oplysninger mellem amter og kommu-

ner. På tilsvarende vis vil der efter kommunalreformen i nogle af disse sager være behov for udveksling af de nødvendige miljøoplysninger mellem staten og kommunerne. Der vil ligeledes i visse sager være behov for udveksling af oplysninger mellem kommunerne (tværkommunal koordination).

3. Konkrete ændringer i adgangen til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter som følge af kommunalreformen, herunder kommentarer til de af Oluf Jørgensen anførte 8 eksempler

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal indledningsvis gøre opmærksom på, at de interne faglige vurderinger, der har haft betydning for de afgørelser myndighederne træffer, uændret vil skulle meddeles en part i en sag i det omfang, det følger af reglerne i forvaltningslovens §§ 22 og 24, hvorefter myndighedens afgørelse i en sag skal være ledsaget af en begrundelse medmindre afgørelsen giver parten fuldt ud medhold. Begrundelsen skal indeholde en henvisning til de retsregler afgørelsen er truffet efter, samt de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, hvor afgørelsen beror på et administrativt skøn.

a) L 69 – Forslag til lov om forpligtende kommunale samarbejder § 7, stk. 5 samt bemærkninger til eksempel 1

Oluf Jørgensen anfører i eksempel 1, at forældre til børn, der modtager specialundervisning, mister retten til aktindsigt i vurderinger og forslag om deres børn, der udveksles mellem kommuner, der får et forpligtende samarbejde om specialundervisning.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal hertil bemærke, at kommunerne efter forslag til lov om folkeskolen, lov om specialundervisning for voksne, lov om forberedende voksenundervisning (FVU-loven) og forskellige andre love (L 108), der er en del af udmøntningen af kommunalreformen, den 1. januar 2007 overtager de funktioner, der hidtil har været varetaget af amtskommunerne i relation til folkeskolens specialundervisning og specialpædagogiske bistand, bortset fra de opgaver vedrørende lands- og landsdelsdækkende institutioner, der er henlagt til regionerne, og de andre driftsopgaver, som regionerne måtte varetage efter aftale med kommunerne.

Disse opgaver foreslås efter forslaget til lov om forpligtende kommunale samarbejder (L 69) omfattet af de forpligtende kommunale samarbejder, jf. lovforslagets § 1, stk. 2, nr. 5. Ud over varetagelsen af de hidtidige amtskommunale opgaver foreslås efter bestemmelsen også oprettelse og drift af hidtidige kommunale specialskoler og specialklasserækker omfattet af de forpligtende kommunale samarbejder. Endelig foreslås pædagogisk-psykologisk rådgivning omfattet af de forpligtende kommunale samarbejder.

§ 7, stk. 5, i forslaget til lov om forpligtende kommunale samarbejder (L 69) fastlægger, at arbejdsdokumenter, der efter forvaltningslovens § 12, stk. 1, er interne, ikke som følge af udveksling mellem kommunerne i et forplig-

tende kommunalt samarbejde efter bestemmelserne i lovforslagets § 7, stk. 1-3, mister deres interne karakter. Dokumenterne er hermed som udgangspunkt, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 1, undtaget fra partsaktindsigt.

Lovforslagets § 7, stk. 5, indebærer, at der i tilfælde af udveksling af interne arbejdsdokumenter omfattet af § 7, stk. 5, skal gives aktindsigt i disse interne arbejdsdokumenter efter forvaltningslovens almindelige regler herom. Dette indebærer bl.a., at der er adgang til aktindsigt i oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i interne arbejdsdokumenter, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 2. Det indebærer endvidere, at der efter forvaltningslovens § 13 er adgang til aktindsigt i visse interne arbejdsdokumenter, når de foreligger i endelig form, herunder i notater vedrørende en sags faktiske omstændigheder, jf. offentlighedslovens § 6.

Konsekvensen af bestemmelsen vil således navnlig være, at der kan nægtes en part aktindsigt efter forvaltningsloven i oplysninger, der vedrører myndighedernes interne vurderinger.

Det anførte gælder også arbejdsdokumenter, der udveksles mellem den delegerende og den bemyndigede kommune i sager om specialundervisning omfattet af det forpligtende kommunale samarbejde.

Lovforslagets § 7, stk. 5, indebærer således for så vidt angår sager vedrørende specialundervisning, at forældre til børn, der modtager specialundervisning, kan nægtes aktindsigt efter forvaltningsloven i navnlig interne vurderinger, der udveksles mellem den delegerende og den bemyndigede kommune som led i et forpligtende kommunalt samarbejde.

Lovforslagets § 7, stk. 5, vedrører en situation, hvor arbejdsdokumenter udveksles mellem kommuner i tilfælde, hvor behovet for udveksling af dokumenterne er en følge af det forpligtende samarbejde, dvs. en følge af den lovbestemte delegation af udøvelsen af opgaver fra den delegerende kommune til den kommune i det forpligtende samarbejde, der er bemyndiget til at varetage udøvelsen af opgaven på vegne af alle kommunalbestyrelserne i det forpligtende samarbejde.

Havde kommunen – i overensstemmelse med den kompetencefordeling, der i øvrigt følger af lovgivningen, og den deraf følgende arbejdstilrettelæggelse – udøvet opgaven selv, ville forvaltningslovens regler om aktindsigt i interne arbejdsdokumenter derfor under alle omstændigheder have fundet anvendelse. En part i sagen stilles således ikke ringere, men stilles ligesom, hvis opgaverne havde været løst i overensstemmelse med den sædvanlige kompetencefordeling, hvor opgaven løses af en enkelt myndighed.

Forældre til børn, der modtager specialundervisning i en kommune, der pr. 1. januar 2007 indgår i et forpligtende kommunalt samarbejde, stilles således med hensyn til adgangen til aktindsigt efter forvaltningsloven i interne arbejdsdokumenter vedrørende deres barns undervisning ikke anderledes

end forældre til børn, der modtager specialundervisning i en kommune, der pr. 1. januar 2007 ikke indgår i et forpligtende kommunalt samarbejde.

Undervisningsministeriet har supplerende oplyst, at eleven og forældrene efter de regler, der gælder om fremgangsmåden ved iværksættelse af specialundervisning, i vidt omfang inddrages i beslutninger om iværksættelse af specialundervisning.

Efter folkeskolelovens § 12, stk. 2, sker henvisning til specialundervisning, som ikke er af foreløbig karakter, efter pædagogisk psykologisk rådgivning og efter samråd med eleven og forældrene.

De nærmere regler om fremgangsmåden ved iværksættelse af specialundervisning fremgår af kapitel 2 i bekendtgørelse nr. 896 af 22. september 2000 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.

Efter disse regler er der etableret en ordning, hvorefter elever med særlige undervisningsbehov, der ikke kan opfyldes inden for rammerne af den almindelige undervisning, indstilles til en pædagogisk-psykologisk vurdering. Denne vurdering foretages oftest af den kommunale pædagogisk-psykologiske rådgivning (PPR).

Vurderingen skal resultere i en udtalelse til skolens leder om, hvorvidt eleven har behov for specialundervisning eller anden specialpædagogisk bistand, samt forslag til foranstaltning. Ved PPR's vurdering skabes størst mulig sikkerhed for, at den støtte, som iværksættes, er relevant i forhold til elevens særlige behov.

Indstillingen til PPR afgives af klasselæreren gennem skolelederen og efter samråd med eleven og forældrene. Der er også mulighed for, at forældrene selv kan anmode om en pædagogisk-psykologisk vurdering af deres barn, jf. § 3, stk. 3, i bekendtgørelsen. Som følge af denne bestemmelse kan forældrene også selv anmode PPR om rådgivning.

PPR's vurdering skal i samråd med forældrene suppleres med udtalelser fra andre sagkyndige i fornødent omfang.

Beslutningen om specialundervisning træffes af skolens leder, der efter folkeskolelovens § 45, stk. 2, træffer alle konkrete afgørelser vedrørende skolens elever. Det er dog kommunalbestyrelsen, som træffer beslutning om henvisning af elever til en anden skole i og uden for kommunen samt om henvisning af elever til vidtgående specialundervisning ved amtsrådets foranstaltning.

Beslutningerne om specialundervisning træffes altid efter samråd med eleven og forældrene.

Undervisningsministeriet har videre oplyst, at den beskrevne ordning, herunder den meget betydelige inddragelse af eleven og forældrene, med de justeringer, som L 108 nødvendiggør, agtes videreført efter kommunalreformens ikrafttræden. Denne ordning vil også gælde i kommuner omfattet af et forpligtende kommunalt samarbejde.

b) L 22 – forslag til lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats § 20, stk. 3, samt bemærkninger til eksempel 2

Oluf Jørgensen anfører i eksempel 2, at arbejdsledige mister retten til indsigt, når Arbejdsformidlingens vurderinger af arbejdslediges arbejdsevner videregives til et kommunalt jobcenter.

Beskæftigelsesministeriet har hertil bemærket, at Beskæftigelsesministeriet går ud fra, at der med eksempel 2 er tænkt på Arbejdsformidlingens vurdering af den lediges beskæftigelsespotentiale, der finder sted i det individuelle kontaktførelse (visitationen), hvor videregivelsen sker til et jobcenter, hvor varetagelsen af statens beskæftigelsesindsats er delegeret til en kommunalbestyrelse. Der kan alene blive tale om videregivelse af interne arbejdsdokumenter i den situation, hvor beskæftigelsesministeren bemyndiger en kommunalbestyrelse til at varetage udøvelsen af statens beskæftigelsesindsats, jf. § 20, stk. 1, i forslaget til lov om ansvaret for og styringen af beskæftigelsesindsatsen (L 22).

Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at det i forslaget til § 20, stk. 3, er fastsat, at når arbejdsdokumenter, der i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven er interne, videregives i forbindelse med bemyndigelse, mister dokumenterne ikke som følge af videregivelsen deres interne karakter. Som anført i lovforslagets bemærkninger, findes det ikke hensigtsmæssigt, at selve delegationen skulle bevirke, at der skal meddeles aktindsigt i oplysninger, som ville være undtaget fra aktindsigt, hvis opgaven ikke var blevet delegeret. Herved kan parter og udenforstående få adgang til notater m.v., som alene vedrører myndighedernes interne beslutningsproces, blot fordi opgaven er delegeret til en kommune, og der af denne grund er behov for at udveksle oplysninger mellem staten og den bemyndigende kommune.

Beskæftigelsesministeriet har endvidere oplyst, at visitationen sker i dialog med den arbejdsledige, og revurderes i forbindelse med hvert kontaktførelse, hvorfor den arbejdsledige allerede hermed er bekendt med grundlag for visitationen og resultatet heraf.

c) L 110 – Forslag til skatteforvaltningsloven § 16, stk. 3 samt bemærkninger til eksempel 3

Oluf Jørgensen anfører i eksempel 3, at borgere og virksomheder hidtil har haft ret til indsigt i deres skatte- og afgiftssager, når dokumenter blev udvekslet mellem kommunale og statslige skattemyndigheder. Etableringen af

en enhedsforvaltning på skatteområdet indebærer, at undtagelserne fra aktindsigt i relation til interne arbejdsdokumenter, jf. offentlighedslovens § 7 og forvaltningslovens § 12, får større betydning, hvorved retten til aktindsigt begrænses i væsentlig grad.

Oluf Jørgensen påpeger endvidere, at en del skatteopgaver skal varetages af de kommunale borgerservicecentre, og at dokumenter i skattesager, der udveksles mellem den statslige skattemyndighed og et borgerservicecenter, kan undtages fra aktindsigt, jf. § 3 i forslag til lov om kommunale borgerservicecentre (L 72). Ifølge forslaget til skatteforvaltningslov (L110) finder undtagelsen fra aktindsigt endvidere anvendelse, selvom kommunen ikke opretter et borgerservicecenter. Oluf Jørgensen anfører, at dokumenter herved kan undtages fra aktindsigt, selvom dokumenterne udveksles mellem myndigheder, hvilket ifølge Oluf Jørgensen er et markant brud på hidtidige principper.

Skatteministeriet har hertil bemærket, at samlingen af told- og skatteforvaltningen i én landsdækkende myndighed i sagens natur har den konsekvens, at korrespondance mellem forskellige dele af enhedsforvaltningen anses for intern korrespondance i relation til de almindelige regler om aktindsigt.

Den overordnede målsætning for den nye skatteforvaltning er imidlertid, at forvaltningen skal være åben i forhold til borgerne, og forslaget lægger derfor op til, jf. bemærkningerne til forslag til skatteforvaltningslov (L110), at borgerne i videst muligt omfang løbende skal gives adgang til egne data, og at reglerne om partsindsigt skal administreres således, at der i mindst samme omfang som i dag vil være fuld indsigt i dokumenter om egne forhold.

I relation til spørgsmålet om udveksling af dokumenter i skattesager mellem den statslige skattemyndighed og et borgerservicecenter vil spørgsmålet om aktindsigt som udgangspunkt være reguleret af de generelle regler om kommunale borgerservicecentre. For så vidt angår de bagvedliggende hensyn og begrundelsen for de foreslåede undtagelser til de almindelige regler om aktindsigt henvises således til forslag til lov om kommunale borgerservicecentre (L 72).

De opgaver, der på skatteområdet skal varetages af kommunerne, vil primært bestå i vejledning af borgerne om blanketter, frister, forskudsregistrering mv., hvorimod egentlig juridisk vejledning skal indhentes i skattecetret eller eventuelt i et kundekontaktcenter. Ifølge forslag til skatteforvaltningslov (L110), jf. § 16, stk. 2, kan kommunalbestyrelsen således pålægges at løse opgaver, der har karakter af borgervejledning og lignende faktisk forvaltningsvirksomhed. Bestemmelsen kan derimod ikke anvendes til at give kommunalbestyrelser forvaltningsmyndighed.

Kommunalbestyrelserne vil ikke være forpligtet til at oprette borgerservicecentre eller til at placere skatteopgaverne i et borgerservicecenter. Det er

derfor i forslaget til skatteforvaltningslov (L110), jf. § 16, stk. 3, bestemt, at hvis kommunalbestyrelsen bestemmer, at opgaver, som skatteministeren har tillagt kommunalbestyrelsen, ikke skal udføres af et borgerservicecenter, finder § 3, stk. 6, jf. § 3, stk. 1, 2 og 5, i lov om kommunale borgerservicecentre (L72) tilsvarende anvendelse. Skatteministeriet har over for Indenrigs- og Sundhedsministeriet beklaget, at man i forbindelse med besvarelsen af Retsudvalgets Alm. del - spørgsmål 42 primo maj 2005 i det vedhæftede skema har undladt at give oplysninger om denne udvidelse af anvendelsesområdet for § 3, stk. 6, jf. § 3, stk. 1, 2 og 5, i lov om kommunale borgerservicecentre (L 72). Skatteministeriet har hertil oplyst, at udvidelsen alene vil have betydning, hvis og i det omfang de nye kommuner måtte vælge ikke at oprette borgerservicecentre eller ikke at placere skatteopgaverne i et oprettet borgerservicecenter.

Skatteministeriet har endvidere udtalt, at det ved forslaget til skatteforvaltningslov (L110) sikres, at reglerne for udveksling af oplysninger mellem told- og skatteforvaltningen og kommunen ikke påvirkes af, hvor kommunen vælger at placere de vejlednings- og informationsopgaver, der tillægges kommunalbestyrelsen efter den foreslåede § 16, stk. 2.

d) L 67 – Forslag til lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen § 15 samt bemærkninger til eksempel 4

Oluf Jørgensen anfører i eksempel 4, at ansatte, der skal skifte arbejdsplads som følge af kommunalreformen, mister partsrettigheder bl.a. retten til indsigt i deres egen sag.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal hertil bemærke, at det følger af bestemmelsen i § 15 i forslag til lov om visse proceduremæssige spørgsmål i forbindelse med kommunalreformen (L 67), at myndighedernes forhandlinger, aftaleindgåelse, vedtagelse af mæglingforslag og delingsrådets beslutninger efter lovforslagets kapitel 3 om fordelingen mellem de modtagende myndigheder af blandt andet de ansatte, der overføres, er undtaget fra forvaltningslovens regler om partsaktindsigt, partshøring og begrundelse, jf. forvaltningslovens kapitel 4, 5 og 6.

Det kan supplerende oplyses, at regeringen efter aftale med regeringspartierne, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre vil fremsætte et ændringsforslag til procedureloven, der indebærer fastsættelsen af en særlig pligt for den afgivende myndighed til inden forelæggelsen af udkast til fordelingsaftale for de modtagende myndigheder at høre de enkelte ansatte, der skal overføres. En sådan pligt vil indebære, at den afgivende myndighed hører den enkelte ansatte over myndighedens forslag til, hvortil den pågældende skal overføres. Høringspligten vil også i overensstemmelse med forvaltningslovens regler om partshøring omfatte de faktiske oplysninger, der indgår som grundlag for myndighedens forslag. Endvidere vil der blive fastsat en særlig pligt for den afgivende myndighed til efter anmodning fra den berørte ansatte at give vedkommende en efter-

følgende begrundelse i overensstemmelse med forvaltningslovens regler for valget af den myndighed, hvortil den ansatte overføres. Endelig vil den berørte ansatte efterfølgende få ret til aktindsigt efter forvaltningslovens regler om partsaktindsigt i oplysninger om fordelingen af den pågældende ansatte.

De foreslåede ændringer er mere vidtgående end forvaltningslovens regler, idet høringspligten, begrundelsespligten og retten til aktindsigt efter forvaltningslovens regler om partsaktindsigt omfatter alle ansatte, uanset om beslutningen om fordelingen af den enkelte ansatte ville have været omfattet af forvaltningslovens regler. Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke med lovforslaget er taget stilling til, i hvilket omfang myndighedernes aftaleindgåelse og vedtagelse af mæglingsforslag samt delingsrådets beslutninger om fordelingen af blandt andet ansatte er afgørelsessager i forvaltningslovens forstand. Hertil kommer, at den foreslåede høringspligt også omfatter myndighedens forslag til fordeling af den pågældende ansatte, hvilket en myndighed ikke har pligt til efter forvaltningslovens regler.

Den foreslåede høringspligt indebærer ikke en pligt til at høre de enkelte ansatte i løbet af delingsforhandlingerne m.v. mellem myndighederne, hvis der i løbet af disse forhandlinger indgår nye faktiske oplysninger i grundlaget for beslutningen om fordeling af den pågældende ansatte. Den foreslåede begrundelsespligt adskiller sig fra forvaltningslovens regler ved, at begrundelsespligten alene indtræder efterfølgende efter anmodning fra den ansatte for ikke at forsinke den orientering, de ansatte skal have om overførslen til en anden myndighed. Den foreslåede ret til aktindsigt adskiller sig fra forvaltningslovens regler om partsindsigt ved, at denne ret alene kan udøves efterfølgende og således ikke vanskeliggør eller forsinke myndighedernes delingsforhandlinger m.v.

Den særlige regulering af forholdet mellem myndighedernes delingsforhandlinger m.v. og forvaltningslovens regler om partsaktindsigt, partshøring og begrundelse skal ses på baggrund af den komplicerede fordelingsproces, hvor bl.a. samtlige mere end 160.000 ansatte i amtskommunerne, HUR og HS inden for en kort periode (inden for 5½ måned i 2006 ved aftale mellem myndighederne eller ved delingsrådets beslutning senest den 15. juni 2006) skal fordeles mellem de myndigheder, hvortil amtskommunernes opgaver overføres ved kommunalreformen, og hvor fordelingen af den enkelte ansatte afhænger af, at fordelingen af alle de øvrige ansatte er faldet på plads. Den afgivende myndighed skal endvidere så hurtigt som muligt efter delingsprocessens afslutning orientere de berørte ansatte om, til hvilken myndighed de skal overføres, jf. lovforslagets § 16, stk. 5. Denne delingsproces skal ikke vanskeliggøres eller forsinkes af en eventuel pligt til partsaktindsigt og partshøring under myndighedernes forhandlinger m.v. i det omfang, myndighedernes aftaleindgåelse og vedtagelse af mæglingsforslag samt delingsrådets beslutninger om fordelingen af blandt andet ansatte er afgørelsessager i forvaltningslovens forstand. Ligeledes skal orienteringen af de berørte ansatte ikke forsinkes af en eventuel begrundelses-

pligt i det omfang, beslutningen om fordeling er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Det bemærkes herved, at en anvendelse af forvaltningslovens regler på delingsprocessen ville betyde, at tidspunktet for, hvornår de ansatte af deres hidtidige ansættelsesmyndighed kan blive orienteret om deres nye ansættelsesmyndighed og dermed samtidigt eller efterfølgende kan få meddelelse fra den nye ansættelsesmyndighed om deres nye ansættelsessted og arbejdsfunktion, ville blive udskudt. Det skyldes, at der skal ske en samlet fordeling af de ansatte, dvs. at fordelingsspørgsmålet først kan afsluttes, når alle ansatte er fordelt. Hvis fordelingen af selv få ansatte – f.eks. på grund af en iværksat partshøring – trækker ud, vil det skabe usikkerhed blandt mange ansatte.

Opmærksomheden skal endvidere henledes på, at der ved myndighedernes aftaleindgåelse, vedtagelse af mæglingforslag eller delingsrådets beslutning efter lovforslagets kapitel 3 om fordeling af ansatte alene tages stilling til, hvilke ansatte der som følge af den opgaveflytning, der sker i henhold til lovgivningen om kommunalreformen mellem de i lovforslagets § 1 nævnte myndigheder m.v., skal overføres til en ny ansættelsesmyndighed, og i givet fald, til hvilken ny ansættelsesmyndighed overførslen af den enkelte ansatte skal ske.

Bestemmelsen undtager ikke øvrige beslutninger vedrørende ansatte, herunder den nye ansættelsesmyndigheds beslutning om den ansattes nye arbejdssted og arbejdsfunktion hos den nye ansættelsesmyndighed, fra forvaltningslovens regler om partshøring, partsaktindsigt og begrundelse. Bestemmelsen i lovforslagets § 15 undtager endvidere ikke en beslutning om efter sædvanlige ansættelsesretlige regler at foretage varsling af væsentlige eller indgribende ændringer i ansættelsesforholdet fra forvaltningslovens regler om partsaktindsigt, partshøring og begrundelse. Disse beslutninger vil således være omfattet af forvaltningslovens regler, herunder reglerne om partsaktindsigt, partshøring og begrundelse, i det omfang sådanne beslutninger er afgørelser i forvaltningslovens forstand.

Hensynet til, at de ansatte inddrages under hele delingsprocedurens forløb er endvidere tilgodeset med bestemmelserne i lovforslagets § 16, hvorefter der fastsættes særlige regler for inddragelsen af de ansatte og deres repræsentanter i proceduren.

e) L 69 – Forslag til lov om forpligtende kommunale samarbejder § 7, stk. 5 samt bemærkninger til eksempel 5

Oluf Jørgensen anfører i eksempel 5, at virksomheder mister retten til indsigt i de foreløbige skøn over forureningers konsekvenser, der videresendes fra en kommunal miljømedarbejder til en anden kommune, der har ansvaret for miljøindsatsen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal hertil bemærke, at det ved besvarelsen er lagt til grund, at der i eksempel 5 er tænkt på videresendelse mellem kommuner, der har indgået et forpligtende kommunalt samarbejde.

Adgangen til aktindsigt i interne miljøoplysninger, der udveksles mellem kommuner som led i et forpligtende kommunalt samarbejde er reguleret af § 7, stk. 5, 2. pkt., i forslag til lov om forpligtende kommunale samarbejder. § 7, stk. 5, i forslaget til lov om forpligtende kommunale samarbejder (L 69) fastlægger, at interne arbejdsdokumenter, der efter offentlighedsloven og forvaltningsloven er interne, ikke som følge af udveksling mellem kommunerne i et forpligtende kommunalt samarbejde efter bestemmelserne i lovforslagets § 7, stk. 1-3, mister deres interne karakter. Det samme gælder efter bestemmelsen interne miljøoplysninger omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Lovforslagets § 7, stk. 5, indebærer, at der i tilfælde af udveksling af interne arbejdsdokumenter omfattet af § 7, stk. 5, skal gives aktindsigt i disse interne arbejdsdokumenter efter forvaltningslovens almindelige regler herom. Ligeledes skal der gives aktindsigt i interne miljøoplysninger efter de regler herom, som følger af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Miljøministeriet har oplyst, at dette indebærer, at der også i relation til de forpligtende kommunale samarbejder altid skal foretages en konkret afvejning af de interesser, der knytter sig til offentlighedens interesse i at få oplysningerne udleveret over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Myndighederne har endvidere efter denne lov pligt til at anvende en række af offentlighedslovens og forvaltningslovens undtagelsesregler, herunder om interne dokumenter, restriktivt. Dette skal ske under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

f) L 72 – Forslag til lov om kommunale borgerservicecentre § 3 samt bemærkninger til eksempel 6

Oluf Jørgensen anfører i eksempel 6, at handicappede borgere mister retten til indsigt i notater, der bliver videresendt fra et borgerservicecenter til en anden kommune, der varetager særlige opgaver for den pågældende handicapgruppe. I et notat kan en handicappet fx være vurderet som alkoholiker i svær grad.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal hertil bemærke, at borgerservicecentrene efter lovforslagets § 2, stk. 2, vil kunne udføre administrative borgerbetjeningsopgaver på vegne af en anden myndighed, ligesom borgerservicecenteret og en anden myndighed vil kunne udføre hver sin del af samme administrative borgerbetjeningsopgave (integreret sagsbehandlingsforløb). Bestemmelsen i § 2, stk. 2, udgør ikke hjemmelsgrundlag for, at en anden myndighed kan overlade opgaver, der har karakter af myndig-

hedsudøvelse, og overladelse af myndighedsudøvelse forudsætter således hjemmel i særlovgivningen.

Oluf Jørgensen anfører i sin henvendelse, at lovforslagets udvidelse af "det interne rum" uden for de nye myndighedsgrænser vil få stor praktisk betydning. Der kendes imidlertid på nuværende tidspunkt kun få eksempler på, at borgerservicecentre vil komme til at udføre opgaver for andre myndigheder eller vil indgå i et integreret sagsbehandlingsforløb, nemlig for så vidt angår opgaver på skatteområdet og pas- og kørekortområdet samt eventuel bistand til pendlere i form af videresendelse af ansøgninger og lign. til rette myndighed. Det er ministeriets vurdering, at det kun i yderst begrænset omfang vil være relevant at udveksle interne arbejdsdokumenter med interne vurderinger i disse situationer.

Baggrunden for § 3, stk. 5, hvorefter interne arbejdsdokumenter, som videregives efter lovforslagets regler, ikke mister deres interne karakter, er, at i det omfang borgerservicecentre og andre myndigheder benytter sig af en mere traditionel arbejdstilrettelæggelse, hvor myndighederne udfører deres opgaver hver for sig, vil der ikke ske en udveksling af interne arbejdsdokumenter. Interne arbejdsdokumenter vil derfor efter de gældende regler ikke miste deres interne karakter. Med lovforslaget stilles borgeren i relation til aktindsigt på samme måde, uanset om opgaven løses – helt eller delvis – i et borgerservicecenter, der indgår i en af de modeller for arbejdstilrettelæggelse, som lovforslaget regulerer, eller om opgaverne løses mere traditionelt af hver sin myndighed. Borgerne har i begge situationer adgang til partsaktindsigt i interne arbejdsdokumenter, der alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 6, stk. 1 (§ 6-notater). Endvidere er der samme ret som i dag til partsaktindsigt i oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse (ekstraheringspligt), uanset disse oplysninger alene indgår i et internt arbejdsdokument, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 2.

Socialministeriet har supplerende oplyst, at borgere, som får behandlet en sag efter den sociale lovgivning, har ret til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter efter de regler, som findes i forvaltningsloven. Denne ret omfatter ikke kommunens interne arbejdsdokumenter, som udarbejdes af kommunen til eget brug ved behandlingen af sagen. Interne dokumenter i en social sag er interne, uanset om de forbliver i kommunen eller udveksles mellem kommunen og et borgerservicecenter.

Hvis der i en social sag findes interne dokumenter, som indeholder oplysninger om borgerne, vil disse oplysninger bero på undersøgelser og erklæringer mv. i sagen, som borgeren kan have haft mulighed for at tage stilling til i forbindelse med partshøring. Endvidere kan det nævnes, at borgeren altid efter den sociale lovgivning skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag.

Socialministeriet har endvidere oplyst, at det langt fra vil være realistisk, at en kommune vil overlade særlige opgaver for en bestemt handicapgruppe til et borgerservicecenter i en anden kommune og at borgerservicecentret i den forbindelse vil komme i besiddelse af interne dokumenter i sagen. Hverken den sociale lovgivning eller lov om kommunale borgerservicecenter giver en kommune mulighed for at overlade myndighedsopgaver til et borgerservicecenter i en anden kommune. En kommune kan dog overlade opgaver, som har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed til et borgerservicecenter i en anden kommune, men det vil næppe omfatte opgaver i forbindelse med sociale tilbud til en bestemt handicapgruppe og i hvert fald ikke den del af sagsbehandlingen, hvor der udarbejdes interne arbejdsdokumenter med vurderinger af f.eks. graden af alkoholmisbrug. Disse opgaver forudsætter en specialiseret viden, som et borgerservicecenter ikke forventes at have.

g) L 76 – Forslag til lov om et evalueringsinstitut for kommuner m.v. § 12, stk. 5 samt bemærkninger til eksempel 7

Oluf Jørgensen anfører i eksempel 7, at pressen og interesserede borgere ikke får ret til indsigt i vurderinger, kommuner sender til det statslige evalueringsinstitut.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal hertil bemærke, at der i § 12 i lovforslaget om et evalueringsinstitut for kommuner m.v. er en bestemmelse, hvorved fra lov om offentlighed i forvaltningen fraviges. Bestemmelsen indebærer, at arbejdsdokumenter, materiale m.v., som evalueringsinstituttet modtager fra de evaluerede myndigheder til brug for gennemførelsen af en undersøgelse, bevarer deres interne karakter, indtil evalueringen offentliggøres. En eventuel begæring om aktindsigt imødekommes således først efter offentliggørelsen af evalueringen.

Baggrunden for undtagelsen er først og fremmest begrundet i hensynet til den eller de kommuner, som er undergivet evaluering. Det vil ikke være hensigtsmæssigt, hvis en eventuel debat om evalueringerne kommer til at foregå på et uhensigtsmæssigt og uprofessionelt grundlag, såfremt dele af evalueringerne offentliggøres frigjort fra de rette sammenhænge.

Det skal understreges, at undtagelsen kun omfatter sager om evaluering og at alle oplysninger indsamlet i forbindelse med evalueringerne vil være undergivet bestemmelserne om aktindsigt i lov om offentlighed i forvaltningen, når evalueringerne er offentliggjort.

Til orientering skal det bemærkes, at lovforslagets undtagelse fra lov om offentlighed i forvaltningen svarer til den undtagelse, som gælder for Danmarks Evalueringsinstitut (EVA).

h) L 68 – Forslag til lov om revision af den kommunale inddeling § 40 samt bemærkninger til eksempel 8

Oluf Jørgensen anfører i eksempel 8, at pressen og borgere, der interesserer sig for de økonomiske og organisatoriske forhold i forbindelse med en kommunesammenlægning, mister retten til indsigt i vurderinger og overvejelser, som de enkelte kommuner sender til sammenlægningsudvalget, der skal tage stilling til disse forhold.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal hertil bemærke, at det fremgår af § 40 i forslag til lov om revision af den kommunale inddeling, at dokumenter, som sammenlægningsudvalget modtager til brug for forberedelsen af sammenlægningen fra de kommuner, der indgår i sammenlægningen, eller fra kommunale fællesskaber, hvori de nævnte kommuner deltager, og som i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen er interne, ikke som følge af videregivelsen mister deres interne karakter. Det fremgår endvidere, at det samme gælder interne miljøoplysninger omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Fravigelsen betyder, at den kommune, der indgår i en sammenlægning, og sammenlægningsudvalget, betragtes som én myndighed i relation til forvaltningslovens og offentlighedslovens regler om aktindsigt, når interne arbejdsdokumenter udveksles mellem disse organer. Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse er dette en naturlig følge af, at sammenlægningsudvalget og de hidtidige kommuner med virkning fra 1. januar 2007 udgør én myndighed – den nye kommune.

Som det fremgår af bemærkningerne til den nævnte bestemmelse, er baggrunden for bestemmelsen hensynet til en smidig forberedelse af kommunesammenlægninger. Det kan hertil tilføjes, at hensynet til en smidig forberedelse efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse vejer tungt i den særlige situation, hvor kommuner sammenlægges, og der forinden følger en kompliceret sammenlægningsproces.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslagets § 40, at der skal gives (akt)indsigt efter forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven i interne arbejdsdokumenter i samme omfang, som hvis dokumenterne ikke var blevet oversendt. Herunder vil en part skulle have meddelelse om oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i interne arbejdsdokumenter, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 2. Tilsvarende skal der gives – eksempelvis pressen og borgere – aktindsigt i overensstemmelse med offentlighedslovens almindelige regler herom i oplysninger i interne arbejdsdokumenter om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for et sagsforhold, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1. Tilsvarende skal der gives aktindsigt i interne miljøoplysninger efter de regler herom, som følger af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Det bemærkes, at der blev fastsat en lignende bestemmelse i forbindelse med kommunesammenlægningen på Bornholm, jf. § 26 i lov nr. 144 af 25. marts 2002 om sammenlægning af de bornholmske kommuner.

i) Forpligtende kommunale samarbejder kontra kommunale fællesskaber, jf. lov om kommunernes styrelse § 60

Oluf Jørgensen anfører, at interne arbejdsdokumenter, der udveksles mellem kommuner som led i samarbejde i form af et kommunalt fællesskab, ikke kan undtages fra aktindsigt efter reglerne om interne arbejdsdokumenter.

I den anledning skal Indenrigs- og Sundhedsministeriet bemærke, at kommunale fællesskaber er samarbejder, som kommunerne indgår, såfremt og i det omfang de ønsker det, og som de kan udtræde af igen. Derimod er samarbejdsformen og samarbejdets omfang i de forpligtende kommunale samarbejder efter lovforslaget herom pligtmæssig, når en kommune én gang har valgt at indtræde i et forpligtende kommunalt samarbejde. Det nævnte lovforslag og bestemmelsen i § 7, stk. 5, om aktindsigt i interne arbejdsdokumenter vedrører dermed i modsætning til, hvad der gælder for kommunale fællesskaber, en situation, hvor arbejdsdokumenter udveksles mellem kommuner i tilfælde, hvor behovet for udveksling af dokumenterne er en følge af en lovbestemt delegation af udøvelsen af opgaver.

Hertil kommer, at samarbejde i kommunale fællesskaber normalt vedrører faktisk forvaltningsvirksomhed og ikke virksomhed, der består i at træffe afgørelser i forhold til borgerne, dvs. myndighedsudøvelse. Kun i tilfælde, hvor opgavelovgivningen giver hjemmel hertil, kan myndighedsudøvelse lægges i kommunale fællesskaber. Fordi de kommunale fællesskabers virksomhed i de fleste tilfælde ikke består i at træffe afgørelser, men i at udøve faktisk forvaltningsvirksomhed, har hensynet til beskyttelsen af myndighedernes interne beslutningsprocesser ikke samme vægt i forhold til kommunale fællesskaber, som i forhold til de forpligtende kommunale samarbejder, hvor væsentlige dele af de delegerede opgaver består i at træffe afgørelser i forhold til borgerne.