

Høringsvar fra Forening for Undersøgende Journalistik

vedrørende

Justitsministeriets høring over betænkning om offentlighedsloven (betænkning nr. 1519/2009)

Forening for Undersøgende Journalistik (FUJ) er en frivillig forening, der siden 1989 har arbejdet for at fremme den undersøgende journalistik i danske medier. Værdierne for den undersøgende journalistik og de metoder, der knytter sig dertil, er ikke forbeholdt særligt udvalgte journalister i pressen. Derimod udgør den undersøgende journalistiks metoder fundamentet i pressen, når journalister skal beskrive virkeligheden, som den er, løfte sløret for forhold og sætte fokus på sammenhænge, der ellers ikke ville se dagens lys. Offentlighed i forvaltningen er en grundsten i et åbent og demokratisk samfund. Gennem offentlighed er det muligt at kontrollere myndighederne, sikre den enkelte borgers retssikkerhed og øge befolkningens tillid til systemet. En meningsfuld offentlig debat er afhængig af, at borgerne kender til de politiske processer og myndighedernes handlinger. Endelig bidrager den offentlige debat til, at vælgerne kan afgive deres stemme på et kvalificeret grundlag.

Da regeringen i 2002 nedsatte Offentlighedskommissionen med det overordnede sigte »at udbygge lovens grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning og i den forbindelse tilpasse loven til nutidens forhold« kunne Forening for Undersøgende Journalistik (FUJ) på borgernes og pressens vegne kun glædes. FUJ's medlemmer er nemlig – om nogen – bevidst om de mangler og problemer, som den nuværende Offentlighedslov medfører for pressen. For at nævne et par eksempler: Når journalister begærer aktindsigt mødes de af en reservation hos offentligt ansatte mod at udlevere dokumenter. Bestemmelserne om frist for svar overskrides alt for ofte. Forvaltningen giver ikke en konkret vurdering i de enkelte sager, og der ydes ingen klagevejledning ved afslag på aktindsigt. Ofte oplever pressen, at myndigheden hellere udleverer for lidt end for meget, når der begæres aktindsigt¹.

Måske er nogle af ovenstående problemer også årsag til at der i dag er en særdeles beskeden interesse for at benytte dette vigtige redskab i et åbent samfund². Således dokumenterer Betænkningen, at statslige myndigheder med åben postliste modtager 103 aktindsigtssager per år og myndigheder uden åben postliste har 34 sager per år. Amter med åbne postlister modtager i gennemsnit 41 aktindsigtssager per år og dem uden åben postliste 50 sager per år. Og kommuner

¹, Eksempler fra jurist Henriette Schjøth, journalist Nils Mulvad, jurist Oluf Jørgensen og redaktør Simon Andersen (Schjøth, 2002).

² Omfanget af aktindsigtsanmodninger fremgår af betænkningens kapitel 23, side 827.

med åbne postlister har 75 aktindsigtssager per år mod 60 sager for dem uden åben postliste. Begæringerne falder i to hovedkategorier: Afslag og klagesager, hvor begæringen kommer fra en part i sagen eller en advokat, samt begæring fra pressen.

FUJ finder antallet af begæring om aktindsigt alarmerende lavt, og ser det ringe omfang af aktindsigtsanmodninger som et tydeligt tegn på alt for lidt åbenhed i forvaltningen. Problemet med den nuværende offentlighedslov er, at den offentlige forvaltning i både stat, region og kommuner får få begæring om aktindsigt – ikke det modsatte.

Statsminister Anders Fogh Rasmussen (V), der nedsatte Offentlighedskommissionen, var bevidst om, at der er behov for en større offentlighed. Som han sagde i 2001: »Ønsket om større offentlighed er vigtig, og jeg vil målbevidst arbejde for ændringer af offentlighedsloven, så pressens og offentlighedens indsigt i den offentlige forvaltning bliver nemmere og videregående end i dag.«

Netop fordi regeringen lagde op til udvidet åbenhed og udvidet offentlighed, finder vi det i FUJ meget bemærkelsesværdigt, at Offentlighedskommissionens arbejde ikke samlet set er resulteret i et forslag til en ny Offentlighedslov, der som grundprincip slår offentlighed i forvaltningen fast med syvtommersøm.

For FUJ er det afgørende, at en ændring af Offentlighedsloven fastslår nogle principper og retningslinjer, der fremover danner en klarere ramme for aktindsigt end tilfældet har været med den nuværende Offentlighedslov. Først og fremmest skal en ny lov slå offentlighed fast som et grundprincip, der ikke er til diskussion. De mange undtagelser har allerede før ændringerne er vedtaget, givet anledning til mange forskellige fortolkninger hos landets jurister, journalister og myndigheder. Det er et skråplan.

Når loven ikke er entydig i sit formål og hensyn, åbner det for forskellige fortolkninger. FUJ's medlemmer er ikke interesserede i at genere myndighederne, lægge forvaltningen ned eller indlede krig om dokumenter og data. Både forvaltning og journalister har en fælles interesse i at loven giver anledning til så lidt forvirring og fortolkning som muligt. Der gør arbejdet nemmere for embedsmanden, der aldrig skal tvivle på at hensynet til offentlighed står over hensynet til politisk strategi og ministerbetjening.

Det er et problem, at Offentlighedskommissionens forslag erstatter én kompliceret lov med en ny uforståelig lov. Det bliver et problem i den forvaltning, der skal administrere efter loven og de utallige undtagelser, og for de borgere og journalister, der skal bruge loven – og for ombudsmanden. For når borgere og pressen vil være ladt i tvivl og usikkerhed, vil det føre til flere sager hos Ombudsmanden. Det er spild af alles tid og kræfter.

Det, der står tilbage efter Offentlighedskommissionen har fremlagt sin betænkning, er et billede af et forslag til en revideret Offentlighedslov, der først og fremmest styrker forvaltningen og de politiske beslutningstageres ønske om at undtage dokumenter, frem for at styrke befolkningen og pressens mulighed for at få indsigt i den offentlige forvaltning og myndighedsudøvelse. Derfor mener FUJ ikke, at Offentlighedskommissionen har levet op til sin opgave.

FUJs stillingtagen til de enkelte ændringer, set i forhold til lovændringens formål:

§1

FUJ noterer sig med glæde, at det bliver slået fast at lovens formål er at sikre åbenhed hos myndighederne – og det også i fremtiden i videst mulig omfang. Særlig hilser vi den fremtidssikring velkommen, der ligger i stk. 2.

§3

FUJ synes det er positivt, at der i § 3.3 nu også bliver inddraget de sammenslutninger af kommuner og regioner, der jo spiller en stor rolle i forvaltningernes hverdag. Eksempler fra udlandet viser, at en sådan inddragelse er tidssvarende og nødvendig, hvis man skal sikre formålet om øget åbenhed.

§4

FUJ betragter det som tidssvarende at inkludere offentligt ejede eller delvist offentligt ejede selskaber, da tendensen går i retning af at lægge offentlige opgaver direkte eller indirekte ud i privatretlige selskaber. Imidlertid opfatter FUJ en grænse »75 procent ejerskab« som helt ulogisk. Muligheden for aktindsigt skal selvfølgelig gælde for alle de selskaber, der er offentligt ejede eller delvist offentligt ejede. I det øjeblik borgernes penge og/eller oplysninger er involveret i et selskab, eller et selskabs beslutninger direkte påvirker borgeren, fordi selskabet har overtaget offentlige opgaver eller opgaver fastsat ved lov, skal selskabet selvfølgelig kunne underlægges offentlig kontrol.

§4, stk. 2

FUJ tager afstand fra at give ministre mulighed for at undtage »nærmere angivne« selskaber. Samme logik bliver anvendt til en række lignende undtagelser flere steder i lovforslaget. Generelt mangler disse forslag om at tildele ministre muligheden for at undtage efter godt befindende gennemgående en klar afgrænsning af, hvornår de må og kan anvendes. Derfor foreslår FUJ at denne mulighed ikke bliver medtaget i lovforslaget – hverken i § 4.2 eller de øvrige steder i lovforslaget, hvor denne mulighed gentages.

§5

Ligesom ved §4 glædes FUJ selvsagt over, at selskaber, institutioner, virksomheder m.v. i en tid med stigende udlicitering og privatisering af offentlige opgaver også skal omfattes af retten til aktindsigt. Tendensen har de seneste år været omsiggribende i hele den offentlige sektor. Jobcentre, der afgør det økonomiske grundlag for arbejdsløse borgere, er blevet privatiseret. Sagsbehandling af sager om misrøgtede børn, der måske skal tvangs fjernes fra deres forældre, udliciteres til private firmaer – for bare at nævne to eksempler. Set i det lys bør »beføjelsen til at træffe afgørelser i det offentliges sted« ikke alene være kriteriet for, hvornår et selskab, institution m.v. omfattes af aktindsigt.

Kriteriet bør i stedet være, at en hver opgave, der betales af offentlige midler, er omfattet af offentlighedsloven. Uanset om det er en privat eller offentlig myndighed, der løser opgaven. For at

uddybe: FUJ mener at fra det øjeblik en offentlig opgave bliver overdraget til et selskab, en institution, en virksomhed el. lign. bør alt vedrørende opgaven være underlagt aktindsigt. For borgeren er der ingen forskel på, om opgaven løses af private eller offentlige hænder – det er stadig skatteborgerne, der betaler for at opgaven løses, og dermed offentlighedens ret og pligt at følge og kontrollere forvaltningen af det ansvar, der følger med opgavevaretagelsen.

§6

FUJ mener, at hvis det alene påhviler virksomheden løbende at give oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaven, indebærer en sådan ordning en risiko for, virksomheden alene afgiver resume til myndigheder frem for at give fuld adgang til sagens akter efter de gældende regler. Det mener FUJ er en indskrænkning af muligheden for reel indsigt i de opgavekomplekser, der udliciteres eller privatiseres. Derfor mener FUJ, at hele det opgavekompleks, som inden udlicitering eller privatisering var en offentlig opgave, skal være underlagt Offentlighedsloven.

§8

FUJ sætter pris på at egen-adgang til oplysninger bibeholdes i forslaget fra Offentlighedsloven, da det er et vigtigt for borgeren at få adgang til alle oplysninger om sagsbehandling af deres egne sager.

§9

FUJ hilser en ændring af identifikationskravet velkomment. At der åbnes for også at kunne søge om aktindsigt i »et tema«, gør det det alt andet lige nemmere for borgeren og pressen at finde frem til de relevante oplysninger, der efterspørges. Ændringen lever dermed op til formålet om at sikre åbenhed.

§9, stk. 2, nr. 1

Det foreslås, at en myndighed kan undlade at behandle en begæring om aktindsigt, hvis behandlingen vil medføre »et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.« Kommissionen lægger op til, at bestemmelsen kun »sjældent« vil finde anvendelse i forbindelse med begæringer fra massemedier, men gør samtidig opmærksom på, at der er tale om »en mere ekstraordinær undtagelse,« der ikke er anerkendt i Norge og Sverige.

FUJ vil advare imod denne lovændring, som risikerer at afskære offentligheden fra adgang til store, men væsentlige sagskomplekser. FUJ er enig med Offentlighedskommissionen i, at dialog mellem myndigheden og journalisten med det formål at konkretisere anmodningen i stort set alle tilfælde vil kunne sikre myndighederne mod uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug. FUJ finder derfor forslaget grundløst og direkte skadeligt for den demokratiske kontrol.

Det samme gælder efter FUJ's opfattelse § 11, hvorefter udtræk af databaser kun vil ske i tilfælde af »enkle kommandoer« – »dvs. uden brug af væsentlige ressourcer.«

§ 10-12

FUJ opfatter det som en stor og meget vigtig modernisering af loven, at indsigt i oplysninger i databaser samt indsigt i databasernes databeskrivelse fremover også omfattes af aktindsigt. Uden denne forbedring af loven ville borgere og journalister blive efterladt i papirtidsalderen, mens den



offentlige forvaltning moderniserer og effektiviserer – som den jo skal. Uden denne modernisering havde åbenheden været truet af ren tekniske årsager, denne fare er nu afværget.

§13

FUJ byder udvidelsen af notatpligten ved §13 stk. 2 velkomment.

§14

FUJ værdsætter, at adgangen til meroffentlighed bliver fastholdt, og støtter forslaget, at den også skal omfatte anvendelse i forhold til oplysninger og dokumenter, der måtte være omfattet af undtagelser fra retten til aktindsigt.

FUJ tager dog skarpt afstand fra, at det i betænkningen side 763-764 fremhæves, at forvaltningsmyndigheden skal tage hensyn til brug af ressourcer i forbindelse med anonymisering af oplysninger. Når en myndighed af hensyn til eksempelvis følsomme personoplysninger vælger at ekstrahere fra dokumenter, bør en afvejning ske under hensyn til offentlighedslovens formål alene. Denne overvejelse om ressourceforbrug er også jævnfør bemærkningerne til §§9 og 11.

§15

FUJ hilser forslaget om at slå forvaltningens journaliseringspligt fast i offentlighedsloven velkomment. FUJ anser det for at være en styrkelse af muligheden for at opnå reel indsigt i den offentlige forvaltning.

Imidlertid er FUJ betænkelig ved den såkaldte bagatelgrænse for journalisering, som Offentlighedskommissionen har diskuteret i betænkningen s. 874-875. FUJ ser det som en glidebane, at undtage eksempelvis e-mails og sms-beskeder med en »uformelig karakter«. Som udgangspunkt bør der ikke laves en minimumsgrænse for dokumenter idet, man ikke nødvendigvis på forhånd kan vide, hvilke oplysninger, der måtte have substantiel betydning for offentligheden i en given sag. Tekniske muligheder gør i øvrigt, at bagatelgrænser ikke er påtrængende, idet både e-mails og sms'er oplagt kan journaliseres elektronisk.

FUJ foreslår at man tilføjer at »navnet på eller karakteren af modtageren eller afsenderen af dokumentet« tilføjes til § 15, stk. 3 som et nummer 3 – ligesom Offentlighedskommissionen har præciseret det i § 16, stk. 3 nr. 2.

§ 16, stk. 1

Offentlighedskommissionen foreslår en forsøgsordning med en åben postliste, hvorefter et ministeriums departement, en underliggende styrelse samt den centrale forvaltning i en region eller en større kommune skal føre en postliste på internettet. FUJ finder forslaget overraskende uambitiøst henset til kommunernes helt overvejende positive erfaringer med åbne postlister, jvf. betænkningens kapitel 23, s. 827-828. Det burde, af hensyn til den offentlige debat, være en selvfølgelighed, at alle landets departementer, styrelser og centrale forvaltninger i regionerne og kommuner førte sådanne postlister.

§17

Vedrørende aktiv informationspligt, hilser FUJ forslaget velkommen, og støtter en lovfæstelse af, at den aktive informationspligt for ministerielle departementer, som mindretallet i Offentlighedskommissionen foreslår³.

§18

FUJ hilser dette forslag til ny bestemmelse velkommen, idet, det vil betyde, at Justitsministeriet skal føre en offentlighedsportal på internettet med love, administrative forskrifter, lovforslag samt udtalelser fra Folketingets Ombudsmand om aktindsigt. Ligesom FUJ glæder sig over, at også ændringer af loven f.eks. om nye undtagelser i særlovgivningen, skal offentliggøres på portalen, idet det sikrer, at offentligheden kan holde sig orienteret løbende, når undtagelser bliver vedtaget.

§22

FUJ stiller sig stærkt kritisk overfor at fastholde en generel undtagelse af aktindsigt i kalendere. De udgør et væsentligt forvaltningsredskab og kan dermed være af ligeså væsentlig interesse for offentligheden som øvrige dokumenter i den offentlige forvaltning. En begrænsning som foreslået i § 22 ville stille Danmark dårligere end sædvanlig standard i andre lande med aktindsigt.

§23-25

Når det gælder paragrafferne 23-25 stiller FUJ sig også yderst kritisk. Det gør FUJ af primært to årsager.

Den vigtigste er, at der her er en klar fare for, at det overordnede formål med loven mistes af syne. I lovens formål nævnes borgernes deltagelse i demokratiet, offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning og tilliden til den offentlige forvaltning.

FUJ respekterer selvfølgelig den interne debat inden for den enkelte myndighed forud for beslutninger – måtte de være administrative eller lovforberedende. Men at undtage post sendt mellem myndigheder, som paragrafferne ligger lægger op til, er simpelthen i strid med selve lovens formål. Her hæfter vi os ved, at der i bemærkningerne er nævnt, at undtagelserne skal »sikre beskyttelse af de offentligt ansattes adgang til en fri og formløs måde at foretage deres overvejelse på⁴«. Efter FUJ's opfattelse står dette i direkte modsætning til formålsparagraffen, der jo netop fremhæver offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning.

Følger man kommissionens logik til ende, må argumentet om at undtage af hensyn til »fortrolighed i det politisk forberedende arbejde« samtidig på sigt omfatte borgmestre i kommuner og regioner. At undtage både ministre og borgmestre er at undtage helt afgørende centrale magtfigurer på lokalt og såvel som statsligt niveau, og det kan under ingen omstændigheder være i lovens hensigt.

I betænkningen fremhæves det ligeledes, at et øget samarbejde mellem ministerier på tværs af adskillige sektorer er nødvendigt på visse politikområder⁵. Med andre ord: Nutidens politiske opgaver er mere komplekse, end de har været før. Men mindsker det behovet for offentlighedens kontrol? Tværtimod mener FUJ. Netop fordi forvaltningen af magten ser ud til at blive mere

³ Betænkningens s. 23

⁴ Betænkningens side 597

⁵ Betænkningens side 595.

kompleks, har offentligheden jo et særligt behov for styrkede værktøjer til at følge med i også denne udvikling.

Det andet hovedargument mod konstruktionen i paragrafferne 23-25 er den grad af uoverskuelighed, de er udtryk for. Under den nuværende lov gælder det, at dokumenter, der er sendt fra en myndighed til en anden principielt er underlagt aktindsigt – med de dertil hørende undtagelser selvfølgelig. Det er en forbilligt klar definition, der ikke volder besvær med alskens fortolkninger foruden de sædvanlige beskyttelsesmekanismer for privatliv mv. Definitionen er derfor værd at sætte pris på og holde i hævd. Ligesom vi med fordel kan lære fra andre lande, når de har eksempler der er værd at efterligne, bør vi være stolte af en klar formulering, som den vi har. FUJ mener derfor, at vi – om ikke andet – bør beholde de gældende regler frem for at følge Offentlighedskommissionens forslag af §§ 23-25.

§26

Denne paragraf åbner en begrænset adgang til interne dokumenter, hvilket FUJ selvfølgelig hilser velkomment. Principielt mener FUJ dog at loven burde være skrevet så klart og forståeligt for dem, der skal bruge den – nemlig borgere og presse – at undtagelser fra undtagelser ikke burde være nødvendige.

§27 nr. 2

FUJ stiller sig yderst kritisk til denne nye undtagelse. Den politiske virkelighed har udviklet sig i en retning, at denne undtagelse ikke blot beskytter en vis intern frihed for at drøfte ideer, men at de omtalte dokumenter kan have tungtvejende politisk og beslutningsmæssig karakter. FUJ tilslutter sig derfor fuldt ud det mindretal i kommissionen, der i betænkningen tager afstand fra forslaget, fordi det kan betyde, at offentligheden først får mulighed for indsigt, når lovforslag og andre politiske projekter er aftalt mellem minister og ordførere og dermed i realiteten sikret vedtagelse.

Ydermere kan den efterfølgende opfølgning af beslutninger vedtaget i eksempelvis forligskredse også kunne omfattes af undtagelse, hvilket FUJ mener, er uacceptabelt. I et åbent samfund bør også lovforslag og politiske projekter i sin vorden i udgangspunktet være et fælles anliggende, som drøftes åbent, så vi får de bedst mulige beslutninger.

§27 stk. 5

FUJ ser et behov for en præcisering af undtagelsen af det materiale, der er omtalt i § 27, stk. 5. Hvad angår materiale indsamlet med henblik på forskning så bør det kun undtages, indtil denne forskning er offentliggjort. Hvad angår data indsamlet til statistik bør disse data ikke være generelt undtaget. Her mener FUJ især med tanke om den nye ret til dataudtræk samt aktindsigtslovens samspil med PSI direktivet, at en så generel undtagelse som nævnt i forslaget er uholdbar.

§28

FUJ noterer sig, at bemærkningerne fra Offentlighedskommissionen til § 28 indeholder nogle vigtige præciseringer af gældende ret. Det fremgår at retten til aktindsigt ikke er begrænset til faktuelle oplysninger. Offentlighedskommissionen præciserer desuden, at retten til indsigt i »en sags faktiske grundlag« også gælder oplysninger, som taler imod beslutningen samt oplysninger om metoder og forudsætninger, der er anvendt ved beregninger og analyser. Disse præciseringer er vigtige for den undersøgende journalistik, dog er de langt hen ad vejen en kodificering af

ombudsmandens praksis. FUJ foreslår derfor at bruge anledningen til at øge offentlighedens adgang på dette vigtige område. Her ser FUJ begrænsningen af ekstraheringspligten, der er nævnt i betænkningens på side 621 om blandt andet ”interne og eksterne faglige vurderinger eller politiske og strategiske udtalelser”, som et oplagt sted at starte.

§29 stk. 1, punkt 2.

FUJ noterer sig, at et flertal af Kommissionens medlemmer ønsker at interne faglige vurderinger skal undtages fra aktindsigt, hvis de indgår i dokumenter til brug for ministerrådgivning, samt for formandskabet i KL eller Danske regioner. Her henviser flertallet til at indsigt her kunne forringe det politiske råderum og kvaliteten i rådgivningen. FUJ betragter denne holdning som farlig for forslagetes ånd, og tilslutter sig derfor mindretallets standpunkt: En sådan undtagelse vil få den paradoksale konsekvens, at befolkningens ret til indsigt bliver dårligst ved de vigtigste politiske beslutninger⁶.

§32 stk. 1

Selv om paragraf 32 ikke byder på større ændringer i forhold til gældende ret, søger FUJ en præcisering på dette punkt. Praksis har vist, at forholdet til eksempelvis EU flere gange har svækket den danske aktindsigt og de facto ladet borgere, der både søgte indsigt i Danmark og i EU, i et ganske kafkask ingenmandsland, hvor myndigheder i København og Bruxelles henviste til hensynet til hinanden som begrundelse for afslag på aktindsigt. Det er selvfølgelig uholdbart. Ydermere er det bekymrende, at den lovfæstede afhængighed af EU-reglerne på området bliver opretholdt i en tid, hvor der er overhængende fare for, at EU kommer til at begrænse sine regler for borgernes adgang til oplysninger, som reformen af EU's aktindsigtsforordning lægger op til.

§33, nr. 4

FUJ mener, at undtagelsen af forskeres og kunstneres originale ideer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter bør sløjfes. Forskningsresultater og kunstværker er glimrende beskyttet af ophavsretsloven, og FUJ er bekymret for at en undtagelse, der her indføres i offentlighedsloven, ikke yder beskyttelse efter hensigten, men i stedet kan misbruges til at lukke ned for oplysninger af stor offentlig relevans.

§ 40

FUJ betragter det som problematisk, at der opkræves betaling for udlevering af oplysninger, som er omfattet af retten til aktindsigt. Oplysningerne er tilvejebragt af den offentlige forvaltning og derved tilhører de offentligheden, idet de er blevet betalt én gang via skatten.

Inspiration

FUJ sætter pris på det store og særdeles grundige arbejde, som Offentlighedskommissionen har foretaget. Vi glæder os over de fremhævede moderniseringer af loven, og vi ser frem til at vore kommentarer som nævnt ovenfor vil blive inddraget, inden et eventuelt lovforslag bliver udarbejdet til fremsættelse.

⁶ Mindretallets holdning står på betænkningens side 640.

I denne kontekst står vi selvfølgelig gerne til rådighed som sparringspartnere, så vores erfaringer som aktive brugere af aktindsigt i ind- og udland kan indgå i det forberedende arbejde.

I denne ånd vil vi her gerne drage opmærksomheden på en række positive og ofte pragmatiske eksempler og erfaringer, som kan bidrage til det fælles mål om at øge åbenhed hos myndighederne og sikre en så gnidningsfri og hurtig sagsgang som muligt.

Aktindsigt med "selvbetjening"

At dokumenter journaliseres elektronisk åbner op for en ny mulighed, der gør livet lettere for både journalister og embedsmænd, nemlig aktindsigt ad elektronisk vej. Her burde postlister, journallister osv. gøres offentligt tilgængelige, hvilket ville lette arbejdet for både journalister og embedsmænd, da journalisterne ikke behøver ulejlige embedsfolk med tidskrævende spørgsmål om vejledning i journaler.⁷ Vi vil ikke blot henvise til de mangeårige erfaringer med åbne postlister i Norge, Sverige og på lokal og regional niveau i Danmark. Men vi vil især henvise til det norske system, der i en længere periode har fungeret som forsøgsordning med adgang til udvalgte større medier i denne tid.

Klageadgang

Når journalister søger aktindsigt får de ikke blot adgang til dokumenter, men også afslag. Nogle af dem vil blive anket gennem det gældende system. Desværre tager anke-processen ofte så lang tid, at journalisterne kan fejre op til flere årsgange for deres sager, inden de får den endelige afgørelse. Derfor mener FUJ det er værd at studere andre landes modeller for klager i netop aktindsigtssager. Her vil vi drage opmærksomheden mod det engelske system, hvor en "Information Commissioner" og over ham som næste instans et uafhængigt "Information Tribunal" afgør sager om aktindsigt. Selv om kolleger også her beretter om langvarige sager, lader det til at være et relativt effektivt system, hvor ekspertisen omkring aktindsigt er samlet et sted⁸.

Svarfrister

Manglende overholdelse af tidsfrister for svar på aktindsigtsanmodninger, er et jævnlige tilbagevendende problem. Holland har af samme årsag for nogle måneder siden indført muligheden for at klage over myndigheden, en klage, der ultimativt kan føre til en række dagbøder for myndigheden. Systemet er endnu for nyt til at blive evalueret, men FUJ mener at det er yderst relevant at overveje en regel, der indfører sanktioner, hvis de lovfæstede svarfrister ikke bliver overholdt.

Generalklausulen

FUJ mener ikke, at den såkaldte »generalklausul« (nuværende § 13.6) er i overensstemmelse med lovens ånd. En klar og pragmatisk lov skæmmes af en sådan "gummi-paragraf". Den burde simpelthen ikke være der. Selv om paragraffen har til hensigt kun at blive brugt yderst sjældent, så ved vi, at den allerede i dag bruges – og den bruges der, hvor det er mest primært for myndighederne at udlevere dokumenterne. Dermed er generalklausulen et figenblad, der kan bruges

⁷ Den nye portal, der endnu ikke er åbnet <http://www.oep.no/frontpage/>, forsøgsordningen, som udvalgte større medier har adgang til <http://www2.interpost.no/infobaser/epj/sisok.html>

⁸

http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/introductory/freedom_of_information_factsheet.pdf

til at undgå at udlevere de mest politisk sårbare oplysninger, hvilket ikke er i offentlighedens interesse.

FUJ Ad hoc myndigheder

Mens FUJ sætter pris på klarheden i reglerne om, at dokumenter principielt er omfattet af aktindsigt i det øjeblik, de bliver sendt eller modtaget af en myndighed, mener vi at opmærksomheden burde rettes mod den virkelighed, reglerne håndteres i. Her tænker vi især på de såkaldte ad hoc myndigheder, hvor offentlighedens adgang til oplysninger i høj grad er begrænset på trods af disse gruppers udstrakte magt. Dette problem kræver løsningsforslag, som FUJ ikke ser i det foreliggende forslag.

Behovet for at få et løsningsforslag, der sikrer også fremtidig offentlighed omkring disse arbejdsgrupper kommer især til udtryk i kommissionens forslag om at begrænse offentlighedens adgang i forhold til gældende praksis hos ombudsmanden. På side 576 beskriver Kommissionen behovet for lukkethed. Her må FUJ som ovenfor understrege, at vi ser brug af denne type arbejdsgrupper som en udvikling i myndighedernes måde at arbejde på, og at offentlighedens adgang derfor tilsvarende skal tilpasses denne ændring uden at forringe offentlighedens adgang.

Venlig hilsen,

Jacob Møllerup

Formand for Foreningen for Undersøgende Journalistik.

Jacob Møllerup
E-mail: JMOL@dr.dk
Telefon: 28 54 80 20
www.fuj.dk

Retten til at kontrollere magten visner

Forslaget til en ny offentlighedslov vil i praksis fratage retten til indsigt i dokumenter, der viser, om en regering overholder lovene og taler sandt overfor vælgere og Folketing. Denne gennemgang af Offentlighedskommissionens betænkning viser hvorfor, og hvorfor de mindre forbedringer af retten til aktindsigt, der også er lagt op til, her ikke kompenserer for de foreslåede begrænsninger.

Af Jesper Tynell, cand.mag. i historie og kommunikation og retspolitisk fagmedarbejder

Hvis man vil kende rækkevidden og de mulige konsekvenser af Offentlighedskommissionens forslag til en ny offentlighedslov, er det ikke tilstrækkeligt at læse sammenfatningen i kommissionens betænkning. De helt afgørende detaljer skal man helt hen på side 500-700 i betænkningen for at finde. Først her kan man læse, hvor ompsændende forslaget om fremover at undtage såkaldt 'ministerbetjening' fra aktindsigt er. Her fremgår det, at kommissionens forslag til en ny paragraf 24 om 'ministerbetjening' er formuleret, så den – ifølge betænkningen – *også* skal kunne bruges til at afskære offentligheden fra indsigt i dokumenter, som slet ikke er tænkt til eller bliver brugt til at betjene en minister. Hvordan næsten al post sendt mellem de fleste statslige myndigheder fremover vil *kunne* hemmeligholdes som 'ministerbetjening', når pressen begærer aktindsigt, er noget af det første denne gennemgang af betænkningens ordlyd ser nærmere på. På samme måde bliver man nødt til at læse langt ind i den 1200 sider lange betænkning og selv kende gældende ret ifølge Ombudsmandens praksis for at forstå rækkevidden af de forslag, som kommissionen i sammenfatningen skriver vil *udbygge* princippet om åbenhed i den offentlige forvaltning. Flere af de forslag, som medlemmer af kommissionen særligt har fremhævet i den offentlige debat, og som kommissionen i sammenfatningen præsenterer som fremskridt for retten til aktindsigt, er i virkeligheden ikke fremskridt, men derimod rettigheder der eksisterer allerede i dag. Når det gælder de helt centrale dokumenter, som med den foreslåede paragraf 24 bliver undtaget fra aktindsigt som såkaldt 'ministerbetjening', er der *ingen* af kommissionens forslag, der samtidig udvider retten til aktindsigt i disse papirer. Den foreslåede paragraf 24 *vil* derfor, som kommissionen skriver "begrænse den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning." (s. 30). Hvorfor, det ikke nødvendigvis vil give *mindre* politisk pres på fagligt indsigtfulde embedsmænd, sådan som Offentlighedskommissionen gør gældende, men tvært imod også vil kunne udsætte embedsmænd for et *større* politisk pres, og hvilke muligheder det i praksis giver en regering – uanset farve – for at føre Folketing og vælgere bag lyset, fremgår af den sidste del af denne gennemgang af forslaget til en ny offentlighedslov. Høringssvaret afsluttes med en række konkrete anbefalinger vedr. de konkrete paragraffer og forslag fra kommissionen.

Tre eksempler på aktindsigt i magtfordrejninger, som fremover bliver undtaget fra aktindsigt
Men inden vi ser nærmere på formuleringerne i Offentlighedskommissionen betænkning og forslag til en ny offentlighedslov, er det nødvendigt kort at opridsse tre eksempler på, hvad det er for en indsigt i myndigheders og regeringers arbejde og metoder, som borgere, journalister og Folketingsmedlemmer fremover ikke længere har udsigt til at få. De tre eksempler viser for det første, hvordan pressens brug af aktindsigt i henhold til den *nuværende* offentlighedslovs i praksis i dag kan afdække magtfordrejninger og føre den demokratiske proces tilbage på sporet. For det andet bliver de tre forskelligartede eksempler brugt til at illustrere rækkevidden af kommissionens forslag i den efterfølgende gennemgang af betænkningens ordlyd.

1: Aktindsigt viste, at socialminister misinformerede Folketinget om hjælp til handicappede

Det skabte debat, da en daværende socialminister i en rapport i juni 2003 anbefalede kommunerne at spare penge ved at begrænse antallet af handicappede, der får betalt en personlig hjælper. Året efter kunne ministeren berolige Folketingets medlemmer med, at kommunerne siden da ikke havde indberettet et fald, men derimod en *stigning* i antallet af handicappede, der havde en personlig hjælper. Hele 30 procent flere end året før, skrev ministeren i en redegørelse til Folketinget. Men på Servicestyrelsens hjemmeside lå andre og mere detaljerede tal, der viste, at antallet af personlige hjælperordninger tværtimod var *faldet* med over 10 procent. Da jeg i kraft af mit arbejde som journalist ved Orientering på P1 spurgte, hvordan det kunne hænge sammen, blev de dalende tal samme dag fjernet fra styrelsens hjemmeside. Både ministeriet og styrelsen insisterede herefter på, at ministeren havde givet Folketinget de rigtige oplysninger, og at de nu fjernede tal på hjemmesiden var fejlagtige.

Men aktindsigt i brevvekslingen mellem Servicestyrelsen og Socialministeriet viste, at det var ministeren og ministeriet, der havde misinformeret både Folketinget og senere altså også pressen. Af de udleverede sagsakter kunne man læse, at embedsmændene i styrelsen i de første udkast til ministerens redegørelse havde gjort tydeligt opmærksom på, at der *ikke* var tale om en reel stigning på 30 procent. Netop den oplysning blev fjernet i den endelige version af redegørelsen til Folketinget. En e-mail sendt fra styrelsen til ministeriet viste også, at embedsmændene i styrelsen igen havde påpeget dette overfor ministeriet, kort før de modstridende tal blev fjernet fra styrelsens hjemmeside, og ministeriet overfor DR insisterede på, at ministerens tal var korrekte. Det gjorde Socialministeriet altså til trods for, at både ministeriet og Servicestyrelsen vidste, at det ikke var tilfældet. Det fremgik af de papirer, offentligheden havde ret til aktindsigt i.

Hvad der helt præcist stod i den aktindsigt, som dokumenterede, at styrelsens embedsmænd flere gange forgæves havde forsøgt at få ministeren til at give korrekte oplysninger til offentligheden, og hvordan det førte til, at de rigtige tal igen blev lagt på styrelsens hjemmeside, fremgår detaljeret af radioindslaget gengivet i bilag 1 til denne tekst.

2: Aktindsigt viste, at beskæftigelsesminister bestilte tal, der skulle sætte AF i dårligt lys

På samme måde har aktindsigt i e-mails sendt mellem Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsmarkedsstyrelsen dokumenteret, at en beskæftigelsesminister bad styrelsen om levere tal, der *skulle* vise, at kommunerne var bedre end AF til at få ledige i arbejde. Det fremgår, at ministeren skulle bruge tallene – og brugte dem – i pressen og i forhandlinger med de politiske partier til at bane vej for en kommunalreform, der førte til at AF blev nedlagt. Hvordan beskæftigelsesministeren på den måde fik fremstillet misvisende tal med det formål at ”vende debatten”, som der står i en central e-mail, fremgår af bilag 2.

3: Aktindsigt viste, at minister i hemmelighed afskaffede sikkerhedskrav udenom Folketinget

Et tredje eksempel, på hvad den nuværende offentlighedslov giver ret til aktindsigt i, viser, at beskæftigelsesministeren også egenhændigt afskaffede al forudgående kontrol med, om

udenlandske arbejdstagere har tilstrækkelige sikkerhedskvalifikationer til at opstille stilladser, køre med teleskoplæssere og udføre andre farlige hverv. Folketing havde netop enstemmigt vedtaget en lov på området uden et eneste Folketingsmedlem stemte imod. Det skete efter regeringen havde forsikret Tinget om, at kontrollen med sikkerhedskritiske erhverv derved ikke ville blive forringet. Da kontrollen efterfølgende alligevel blev afskaffet, ville Beskæftigelsesministeriet umiddelbart ikke oplyse, hvem der havde truffet den beslutning. Men aktindsigt i korrespondancen mellem Beskæftigelsesministeriet og Arbejdstilsynet kunne siden dokumentere, at det var beskæftigelsesministeren selv, der havde skrevet under på beslutningen, trods Arbejdstilsynets oplysninger om, at det med rette kunne siges at føre til "arbejds miljødumping". Da det kom frem, pålagde et flertal i Folketinget ministeren at genindføre denne kontrol. Hvordan aktindsigt i brevvekslingen mellem beskæftigelsesministeren og Arbejdstilsynet således til sidst fik ministeren til følge den lovgivende forsamlings vilje, fremgår af bilag 3.

Paragraf 24 vil undtage de afgørende dokumenter fra aktindsigt

Når det med offentlighedsloven i hånden er lykkedes at dokumentere disse og flere andre brud på demokratiets spilleregler, skyldes det, at det helt afgørende hovedprincip i loven i dag er, at offentligheden har ret til at se dokumenter, der er sendt fra én myndighed til en anden. Så længe papirer cirkulerer i ministeriets departement, er de interne og derfor som hovedreglen undtaget fra aktindsigt. Men i det øjeblik de bliver sendt til f.eks. en styrelse, direktorat eller anden myndighed, er de ikke længere interne, og borgere og journalister har herefter som hovedregel krav på at se dem. *Sendt eller ikke sendt* er i dag det objektive hovedprincip, der i væsentlighed styrer retten til indsigt i myndighedernes arbejde.

Offentlighedskommissionen vil med sit forslag til en ny paragraf 24 i Offentlighedsloven gøre op med denne klare ret til aktindsigt. I paragraf 24 skal der fremover stå, at "retten til aktindsigt omfatter ikke" post sendt mellem ministerier og mellem ministeriernes underliggende myndigheder, når det sker i forbindelse med det, loven kalder for 'ministerbetjening'¹.

I de tre eksempler ovenfor, er der tale om en ganske direkte form for ministerbetjening, når hhv. beskæftigelsesministerens og socialministerens nære medarbejdere *beder* embedsmænd i Servicestyrelsen, Arbejdsmarkedsstyrelsen og Arbejdstilsynet om udføre bestemte opgaver. Og når embedsmændene ifølge den udleverede brevveksling i nogle tilfælde forsøger at sætte sig imod. Det fremgår eksplicit af betænkningen, at nogle af de papirer, der med sikkerhed fremover kan undtages fra aktindsigt som 'ministerbetjening' ved hjælp af den nye paragraf 24, er "udkast til 'talepapir' og 'beredskabstalepunkter', udkast til pressemeddelelser, udkast til bidrag til besvarelse af folketingssspørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner osv." (s. 606). Dermed undtager paragraf 24 fremover f.eks. de tidlige udkast til socialministerens redegørelse til Folketinget, der gjorde det muligt at se, at det var forkert, når det af den endelige redegørelse fremgik, at 30 procent flere handicappede havde fået en personlig hjælper. Ligeledes omfatter undtagelsen også notater, og dermed det notat, hvormed en minister med sin underskrift afskaffede forudgående kontrol med udenlandske arbejdstageres sikkerhedskvalifikationer.

Endvidere står der eksplicit, at "Foruden de nævnte notater mv. vil også den skrivelse, hvorved et ministerium anmoder f.eks. et andet ministerium, om bistand mv., være omfattet af bestemmelsen."

¹ Det har været fremført, at paragraf 24 alene vil undtage dokumenter, der indgår i *politisk* ministerbetjening. Men herom skriver kommissionen: "Det er kommissionens opfattelse, at det er vanskeligt at fastsætte mere præcise kriterier for afgrænsningen af på den ene side den politiske ministerbetjening og på den anden side "den almindelige" ministerbetjening." (s. 591). I både loven og betænkning står der de fleste steder alene, at paragraf 24 omfatter 'ministerbetjening' uden ordet 'politisk' foran. Se de følgende sider for nærmere gennemgang af kommissionens definitionen af 'ministerbetjening'.

(s. 606). Hermed afskærer paragraf 24 også offentligheden fra at se den e-mail, hvori Beskæftigelsesministeriet beder Arbejdsmarkedsstyrelsen om at oversende tal, der skal fortælle, at kommunerne er bedre end AF til at få ledige i arbejde. Allerede derfor vil de afgørende papirer i de tre sager ovenfor, ifølge ordlyden af betænkningen og af forslaget til en ny paragraf 24, antagelig ikke længere være omfattet af retten til aktindsigt.

Næsten al post vil kunne hemmeligholdes som 'ministerbetjening'

Men begrebet 'ministerbetjening' skal ifølge Offentlighedskommissionens betænkning kunne undtage langt flere dokumenter fra aktindsigt, end dem der er forbundet med en myndigheds direkte betjening af en minister, som det er tilfældet i de tre eksempler ovenfor.

Kommissionen understreger, at undtagelsen fra aktindsigt også gælder dokumenter, der aldrig kommer i nærheden af ministeren, og skriver, at "det forhold, at et dokument, (...) udarbejdet af en underordnet myndighed, ikke bliver forelagt for eller anvendt af den pågældende minister, ikke indebærer, at dokumentet herefter falder uden for anvendelsesområdet for § 24" (s. 607). På samme måde kan dokumenter også undtages som 'ministerbetjening', selvom de slet ikke er udarbejdet for at betjene ministeren: "Det er således ikke et krav, at det interne dokument er udarbejdet med henblik på ministerbetjening" (s. 637).

Det afgørende for om, noget i lovens forstand kan kaldes for 'ministerbetjening' og dermed ifølge paragraf 24 undtages fra aktindsigt, er derimod "om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få brug for embedsværkets rådgivning og bistand." (s. 600). Det er altså på det punkt uden betydning, hvad papirerne reelt bliver fremstillet til og hvad de reelt bliver brugt til². Det afgørende er, at myndighederne vurderer, at ministeren i fremtiden må forventes at få brug for embedsværkets bistand i forbindelse med det emne, papirerne handler om.

Hvis en politibetjent på Bornholm (underliggende myndighed for justitsministeren) sender et brev til en ansat i Arbejdstilsynet i Nordjylland (underliggende myndigheder for beskæftigelsesministeren)³, og selvom brevet aldrig kommer i nærheden af ministeren og ministeriet og aldrig er tænkt at skulle involvere ministeren, så kan brevet altså alligevel undtages fra aktindsigt som 'ministerbetjening'. Det kan det, hvis blot det *må forventes* at ministeren senere kan få brug for hjælp fra embedsmænd vedr. de oplysninger, brevet vedrører.

I forhold til de mængder af post, der bliver sendt mellem myndighederne, skriver kommissionen, at "Det vil (...) i almindelighed være ministerielle direktorater og styrelser, der vil udøve ministerbetjening. Derimod vil f.eks. beskæftigelsesregioner, politidirektører og lignende forvaltningsmyndigheder *formentlig* kun meget sjældent udøve ministerbetjening." (s. 602).

Mediejurist Oluf Jørgensen, der har været medlem af Offentlighedskommissionen har peget på, at netop denne formulering i betænkningen sikrer, at det ikke er korrekt, at næsten al kommunikation mellem *alle* underliggende myndigheder vil kunne undtages som ministerbetjening. Jeg mener derimod omvendt, at det netop fremgår af citatet, at selv post sendt mellem "beskæftigelsesregioner, politidirektører og lignende forvaltningsmyndigheder", *kan* undtages fra aktindsigt som ministerbetjening. At kommissionen anslår at det *formentlig* kun meget sjældent vil være tilfældet, at

² Der fremgår dog af den foreslåede § 24 stk. 2, at dokumenter udvekslet i forbindelse med en forvaltningsmyndigheds konkrete afgørelse af en sag, dokumenter om indgåelse af kontraktforhold, samt dokumenter sendt i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver ikke kan undtages som 'ministerbetjening'. En række af disse dokumenter vil af andre årsager i forvejen være undtaget fra aktindsigt.

³ Paragraf 24 omfatter ikke kun post sendt ministerierne departementer imellem og mellem departementer og underliggende myndigheder, men omfatter post sendt mellem alle underliggende myndigheder for alle ministre, dvs. mellem næsten alle statslige myndigheder, jf. s. 604-605. Kommissionen påpeger, at bl.a. råd og nævn, som står udenfor det almindelige administrative myndighedshierarki, ikke er omfattet af bestemmelsen, s. 602 ff.

f.eks. beskæftigelsesregioners og politiets post skal betragtes som ministerbetjening, forhindrer på ingen måde myndighederne i at undtage papirerne fra aktindsigt som 'ministerbetjening' i netop det øjeblik, hvor en journalist begærer aktindsigt i dem. For det første viser al erfaring, at myndighederne ikke holder sig tilbage fra at bruge bestemmelser, som ellers "formentlig kun meget sjældent" skal anvendes, i netop det øjeblik, hvor borgere og journalister begærer aktindsigt i belastende dokumenter. Men for det andet, og frem for alt, ændrer ovenstående sætning i betænkningen ikke på, at alle underliggende myndigheder med henvisning til paragraf 24 vil kunne afskære offentligheden fra aktindsigt i dokumenter, hvis det *må forventes*, at ministeren senere kan få brug for embedsmænds bistand og rådgivning vdr. papirenes indhold.

Offentlighedskommissionen er øjensynligt godt klar over, at alene en forventning om et fremtidigt behov hos ministeren, kan gøre anvendelsen af paragraf 24 ganske bred og skriver derfor, at "ved vurderingen af, om det *må forventes*, at der vil opstå et behov for at yde ministeren bistand mv., må der (...) lægges vægt på, om ministeren i den konkrete sammenhæng *erfaringsmæssigt* får brug for embedsværkets bistand, eller om det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter *må forventes*, at ministeren får brug herfor." (s. 600)

Selvom ordet 'forventes' er skrevet i passiv, er det tydeligt, at det alene er embedsværket og ikke borgere og journalister, der har *erfaring* for, hvad ministeren kan få brug for, og dermed også alene embedsværket der kan vurdere, om ministeren på et senere tidspunkt *må forventes* at få brug for bistand på et område. Skulle man som journalist eller borger få afslag på aktindsigt i f.eks. et brev sendt fra politiet på Bornholm til Arbejdstilsynet i Nordjylland, med henvisning til, at der er tale om ministerbetjening, kan man altså ifølge loven alene sikre sig at få medhold alligevel, hvis man omvendt kan dokumentere, at ministeren fremover *ikke kan forventes* at få behov for hjælp vedr. det, de endnu ikke udleverede og dermed ukendte papirer handler om. I praksis vil det formentlig være aldeles vanskeligt at løfte den bevisbyrde.

Hvis den der begærer aktindsigt hos en af ministerens underliggende myndigheder samtidig er journalist på en af landets største medier og kun beskæftiger sig med sager, der er relevante for en bredere offentlighed, så vil det formentlig være noget nær umuligt at overbevise myndighederne og senere Ombudsmanden om, at ministeren slet ikke kan forventes at kunne få brug for hjælp fra embedsmænd vdr. papirenes indhold, når det er journalistisk god skik og brug at invitere den ansvarlige minister til at komme med sit syn på sagen også. Her understreger Offentlighedskommissionen dog, at en henvendelse fra pressen i sig selv ikke automatisk skal føre til, at begæringen om aktindsigt kan afvises ved brug af paragraf 24 om ministerbetjening. Også her vil det afhænge af en konkret vurdering fra myndighedernes side, om ministeren *erfaringsmæssigt* må forventes at få brug for embedsmænds bistand, når pressen henvender sig med prekære spørgsmål (s. 607).

Selvom ikke alt *er* ministerbetjening og selvom alt derfor i praksis heller ikke *vil* blive undtaget fra aktindsigt som ministerbetjening, så fremgår det altså ganske klart af ovenstående, at næsten alle former for korrespondance mellem næsten alle former for statslige myndigheder i hele landet, med den nye paragraf 24 *kan* betegnes som 'ministerbetjening'. Særligt i de situationer, hvor en minister har misinformeret Folketinget eller vælgerne og derfor for alt i verden ikke ønsker de afslørende dokumenter frem i lyset, er det helt indlysende at han eller hun øjeblikkelig *har* brug for bistand fra sine nærmeste embedsmænd. Dermed medfører den foreslåede paragraf 24, at de dokumenter, det er mest væsentligt for offentligheden og demokratiet at få frem, ganske lovligt *kan* undtages fra aktindsigt og fra offentlighedens kontrol. Hvis ministerens rådgivere mener, at hemmeligholdelse af dokumenterne tjener ministeren bedst, har ministeren allerede modtaget bistand fra sine embedsmænd vedrørende sagen, og dokumenterne vil alene på den baggrund kunne undtages som 'ministerbetjening'.

Ekstrahering giver ikke ret til de afgørende oplysninger på anden vis

Selvom næsten al kommunikation mellem statslige myndigheder i fremtiden potentiel vil *kunne* betragtes som 'ministerbetjening' og dermed som udgangspunkt kunne undtages for aktindsigt, så videreføres den såkaldte ekstraheringspligt, der i begrænset omfang alligevel kan give ret til visse udvalgte oplysninger. Det betyder ikke, at visse dokumenter skal udleveres i deres helhed alligevel. Det er kun *udvalgte* informationer på de enkelte papirer, der eventuelt skal gives adgang til.

"Ekstraheringen foregår (...) ved, at de oplysninger, der skal meddeles, skrives over på et andet dokument, der herefter udleveres, eller ved, at de oplysninger, der i det pågældende dokument kan undtages, lækkes ud eller på anden måde dækkes over, således at det alene er de ekstraheringspligtige oplysninger, der fremgår af det udleverede dokument." (s. 555)

Myndighederne har allerede i dag ifølge den nuværende lovgivning pligt til at ekstrahere oplysninger om "faktiske *omstændigheder* af *væsentlig betydning* for sagsforholdet", som der står i den gældende lov – også i rent interne papirer. På det punkt foreslår Offentlighedskommissionen, hvad den selv blot betegner som en sproglig ændring (s. 619). Ekstraheringspligten skal således ifølge den nye paragraf 28 stk. 1 fremover omfatte "oplysninger om en sags *faktiske grundlag*, i det omfang oplysningerne er *relevante* for sagen" (s. 619-620).

Det er ifølge betænkningen sådan, at ekstraheringspligten vil omfatte det, der betegnes som "egentlige faktuelle oplysninger", samt nu tydeliggjort at det – som hidtil – også omfatter "de metoder og forudsætninger, der knytter sig til 'de faktuelle oplysninger'." (s. 620). At der antageligt alene er pligt til at ekstrahere de helt *faktuelle* oplysninger og metoderne og forudsætningerne bag, indicerer det eneste eksempel på ekstraheringspligt, kommissionen giver i sin betænkning: "Med 'egentlige faktuelle oplysninger' sigtes der f.eks. til oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt eller en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt." (s. 620). Når kommissionen skriver, at ekstraherings-reglerne også gælder "metoder og forudsætninger", der ligger til grund for de faktuelle oplysninger, skriver den, at det i eksemplet her vil være "de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt." (s. 621).

I dag fører ekstraheringspligten i sjældne tilfælde til, at myndighederne udleverer ellers interne dokumenter med en masse overstreget med sort tusch, undtagen oplysninger her og der, hvor der f.eks. løsrevet kan stå "20.000 biler dagligt". Sådan vil det også være fremover. Det bliver blot gjort eksplicit, at der i disse situationer – som hidtil – også skal ekstraheres passager som "både lastbiler og personbiler er talt med i tællingen", "optællingen er foregået i januar måned" (forudsætninger) og løse sætninger så som "der er brugt kabler på tværs af vejbanen til at foretage optællingen med" eller "bilerne er talt manuelt" (metoder).

I modsætning til disse rent faktuelle oplysninger, skal politiske og strategiske overvejelser *ikke* ekstraheres og udleveres. Det slår Ombudsmanden ifølge gældende ret fast f.eks. i FOB 2005:485, når han skriver, at "Til illustration kan (...) nævnes dokument 27 i (...) Transport- og Energiministeriets notat om 'Femern og Storebæltstaksterne' af 12. marts. 2004. Dokumentet består bl.a. af et afsnit om økonomiske overvejelser (afsnit 1) der efter min opfattelse må anses for oplysninger omfattet af ekstraheringspligten (...). Derimod ses de følgende afsnit 'Politiske overvejelser' og 'Løsningsmuligheder' ikke at være omfattet af ekstraheringspligten." (betænkningen side 562). Denne begrænsning i ekstraheringspligten viderefører kommissionen i den nye lov og understreger, at "ekstraheringspligten efter § 28 stk. 1, 1. pkt. omfatter ikke (...) politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke vil omfatte tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysning" (s. 621).

Som en ekstra mulighed for at afvise at ekstrahere og udlevere de 'egentlige faktuelle oplysninger', som i et dokument kan siges at være 'relevante for sagen', kan myndighederne tilmed gøre gældende, at oplysningerne er 'uvæsentlige' eller 'ligegyldige' – også selvom de rent faktisk selv mener, at oplysningerne er 'relevante'. Kommissionen understreger nemlig i en sidebemærkning i betænkningen "i øvrigt, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som for en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), [heller] ikke skal ekstraheres." (s. 623-624).

Oplysningerne om magtfordrejninger i de tre eksempler vil ikke skulle udleveres på anden vis
Vender vi tilbage til de tre indledende eksempler på brud på de demokratiske spilleregler, medfører den begrænsede ekstraheringspligt, at offentligheden fremover antagelige heller ikke vil have ret til at få de i disse sager afgørende oplysninger fra f.eks. den e-mail, hvormed beskæftigelsesministeren bad Arbejdsmarkedsstyrelsen om at levere tal, der kunne sætte AF i et dårligt lys. Det vil formentlig være vanskeligt at overbevise myndigheder eller Ombudsmanden om, at indholdet af mailen ikke skulle være politisk eller strategisk, når den afgørende information fra ministeriet til styrelsen netop vedrører strategiske overvejelser vedr. kontakten til politiske partier og aktører, som der står i e-mailen:

"I forbindelse med ministerens møder med de politiske partier, LO og DA (ikke mindst dagens møde med Marianne Jelved) - og generelt i medierne - rejses ofte at kommunernes beskæftigelsesindsats og resultater er meget dårlige. Til brug for de kommende politiske forhandlinger om en enstrengt beskæftigelsesindsats (...) bedes Arbejdsmarkedsstyrelsen overveje, hvorvidt der foreligger data og resultater, der om nødvendigt kan bruges til at 'vende debatten'" – efterfulgt af en anvisning på, hvordan tallene kan stilles op, så de (fejlagtigt) kommer til at give det indtryk, at kommunerne er bedre end AF til at få ledige i arbejde (se bilag 2). Oluf Jørgensen har i den forbindelse påpeget, at nogle af de faktuelle oplysninger i denne e-mail ville kunne udleveres. Men det ændrer ikke ved, at de vigtigste afsnit i e-mailen ikke vil skulle udleveres, fordi de rummer rent strategiske overvejelser om, at tallene skal opstilles med den *hensigt* at få DA, LO og de politiske partier til at tro, at kommunerne er bedre end AF. Det samme gælder den kommunikationsplan i samme sag, hvori man kan læse de netop *strategiske* planer for, hvilke aviser, der på hvilke dage op til regeringens offentliggørelse af sit forslag til en kommende strukturreform skal have de misvisende sammenligninger af AF og kommunerne udleveret. I denne sag vil ekstraheringspligten, ifølge ordlyd og eksemplet i lovforslag og betænkning, alene gælde de opgørelser af hhv. kommunernes og AFs succes med at få ledige i arbejde, samt de metoder og forudsætninger, som opgørelserne er baseret på (hvilke ledige tælles med og hvordan bliver opgørelserne foretaget). Da disse oplysninger og hele fremstillingen heraf i forvejen fremgår af de notater, som ministeren allerede *har* udleveret til offentligheden, er det vanskeligt at se, at ekstraheringspligten her skulle kompensere for den fremtidige afskæring fra at få aktindsigt i de vigtigste papirer, der her er sendt mellem ministeriets departement og styrelse, hvis den nye paragraf 24, der afskærer 'ministerbetjening', træder i kraft. De helt afgørende oplysninger om, at det var ministeren (altså hvem) der bestilte tallene med det formål (altså hvorfor) at give LO, DA og partierne i Folketinget indtryk af, at kommunerne er bedre end AF til at få ledige i arbejde, kan let afvises hverken at skulle betragtes som 'metoder' eller 'forsætninger', men derimod som politiske og/eller strategiske overvejelser. Alene af den grund vil offentligheden i fremtiden ikke længere have en klar ret til at få disse afgørende oplysninger udleveret.

Går vi videre og ser på det første eksempel på aktindsigt, der viste, at Servicestyrelsens embedsmænd i deres første udkast til socialministerens redegørelse til Folketinget gjorde opmærksom på, at antallet af handicappede med en personlig hjælper *ikke* var steget med 30 procent (bilag 1), så vil ekstraheringspligten formentlig heller ikke her fremover kompensere for den

afskæring af offentligheden fra aktindsigt, som den nye paragraf 24 om 'ministerbetjening' giver. Her vil myndighederne kunne afvise overhovedet at skulle ekstrahere en eneste passage fra det første udkast til redegørelsen med henvisning til, at Offentlighedskommissionen i sin betænkning fremhæver, at det kun er oplysninger, som er "relevante", der skal ekstraheres. "Derimod skal irrelevante oplysninger ikke ekstraheres. Irrelevansen kan f.eks. skyldes, at (...) sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante, fordi de blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger" (s. 623). Her vil en myndighed med rette kunne gøre gældende, at oplysningerne i et *udkast* til en redegørelse er blevet irrelevante, fordi de er blevet erstattet af nyere og bedre oplysninger, nemlig dem i den *endelige* redegørelse, og dermed også afslå at ekstrahere blot udvalgte oplysninger fra det afgørende dokument, der viste, at ministeren havde misinformeret Folketinget. Oluf Jørgensen har her gjort gældende, at visse enkeltoplysninger fra selve udkastet til ministerens redegørelse alligevel bør ekstraheres. Det mener jeg ikke fremgår af betænkningens ordlyd. Men selv hvis det skulle være tilfældet, så vil de helt afgørende oplysninger i mail-korrespondancen mellem Servicestyrelsen og Socialministeriet fremover ikke skulle udleveres. Nemlig den e-mail, hvori styrelsen gør opmærksom på, at ministeren godt vidste, at det var forkert, hvad hun underrettede Folketinget om med hensyn til de handicappede: "en problemstilling vi har gjort opmærksom på i afsnit 4 af den første udgave af grundtakstredagørelsen.", som en lovlydig embedsmand skriver i en e-mail til ministeriet kort før både styrelse og departement fastholder ministerens misvisende tal overfor DR. Myndighederne vil her kunne afvise at skulle ekstrahere disse oplysninger i denne e-mail, f.eks. med henvisning til, at der hverken er egentlige faktuelle oplysninger vdr. hvor mange handicappede, der har en hjælperordning, og at der heller ikke er hverken metoder eller forudsætninger for undersøgelsen i denne sætning. Fra et journalistisk synspunkt er der derimod de centrale oplysninger om *processen* og *samarbejdet* mellem Servicestyrelsen og Socialministeriet; ministeriet misinformerede både Folketinget og pressen mod bedre vidende. Og netop den slags, er der øjensynlig ingen steder i betænkningen eller lovforslaget nævnt eller blot antydning, at offentligheden fremover skal have en klar og tydelig ret til at få aktindsigt i. Tvært imod er det netop den form for korrespondance, som den nye paragraf 24 udtrykkelig undtager fra aktindsigt.

Hvad det tredje og sidste af de indledende eksempler angår, så lykkes det i kraft af den nuværende ret til indsigt i korrespondance sendt mellem ministeriets departement og Arbejdstilsynet, at dokumentere, at beskæftigelsesministeren havde skrevet under på, at forudgående kontrol med udenlandske arbejdstageres sikkerhedskvalifikationer helt skulle afskaffes. Da ministeren i dokumentet vejer sikkerhed på byggepladser op mod muligheden for øget tilvandring af arbejdskraft, vil myndighederne også her kunne gøre gældende, at der er tale om politiske eller strategiske overvejelser, som derfor heller ikke vil skulle ekstraheres ved brug af § 28.

Man kan så i stedet forsøge at gøre krav på få papirerne udleveret efter den nye § 29, der gælder "interne faglige vurderinger i endelig form" (al post mellem statslige myndigheder, der betegnes som 'ministerbetjening', skal fremover betragtes som interne dokumenter). Men ministerens underskrift sidder ved en sådan beslutning på en såkaldt ministerforlæggelse, dvs. en politisk *indstilling* til ministeren fra Arbejdstilsynet. Og her fremgår det eksplicit af betænkningen, at "En indstilling til f.eks. en minister om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, vil ikke være omfattet af retten til aktindsigt efter lovudkastets § 29 (...) da en sådan indstilling ikke kan karakteriseres som en faglig vurdering i denne bestemmelses forstand" (s. 629), ligesom der "efter kommissionens opfattelse heller ikke [vil] skulle foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger, i det omfang disse vil afspejle de politisk-strategiske overvejelser, som den pågældende forvaltningsmyndighed har foretaget i løbet af sagens behandling" (s. 630), det samme gælder eksterne faglige vurderinger.

Her mener Oluf Jørgensen, at man som journalist må forsøge at overbevise myndighederne om, at oplysningerne i det dokument, der det ene øjeblik skal betragtes som en *indstilling* til ministeren og

derfor ikke skal udleveres, i det næste øjeblik skifter status til at blive en *beslutning*, i det øjeblik ministeren underskriver ministerforelæggelsen. Men selv hvis myndighederne skulle strække sig til at mene, at indstillingen således ikke længere er en indstilling, så vil *indholdet* her (og i de fleste andre ministerforelæggelser) stadig rumme politisk præget rådgivning. Når man i dokumentet kan læse, at Arbejdstilsynets faglige vurdering er, at en afskaffelse af forudgående kontrol med udenlandske arbejdstageres sikkerhedskvalifikationer vil kunne siges at føre til "arbejds miljødumping", men at statsministeren omvendt har udtrykt ønske om at lette adgangen til Danmark for udenlandsk arbejdskraft, så *råder* embedsmændene i sidste ende at ministeren til at vægte det sidste hensyn højest og afskaffe kontrollen. Arbejdstilsynets faglige vurdering er altså i dokumentet flettet ind i en politisk præget rådgivning. Og når det er tilfældet, skal end ikke de faglige vurderinger ekstraheres ud af dokumentet og udleveres, fremgår det af Offentlighedskommissionens betænkning og forslag. Kommissionen mener ligefrem, at det i en række sager netop vil være tilfældet og skriver "Det vil imidlertid i et vist omfang være vanskeligt at undgå, at interne faglige vurderinger i f.eks. et internt dokument er integreret med politisk præget rådgivning. I det omfang dette er tilfældet, vil der ikke skulle foretages ekstrahering af de faglige vurderinger efter lovudkastets § 29" (s. 629). På den måde vil offentligheden antagelig altså end ikke længere have ret til at få indsigt i selv udvalgte oplysninger i det dokument, der viser, at ministeren besluttede at afskaffe sikkerhedskontrollen til trods for, at Arbejdstilsynet oplyste ham om, at det kunne siges at ville føre til arbejds miljødumping. Hertil kommer, at flertallet af Offentlighedskommissionens medlemmer under alle omstændigheder helt vil afskære offentligheden fra indsigt i såkaldt 'interne faglige vurderinger i endelig form', når de er udarbejdet til brug for ministerrådgivning. Men selv hvis Folketinget ikke følger denne anbefaling, men i stedet følger mindretallets dissens på det punkt, fremgår det af ovenstående, at de helt afgørende oplysninger i sager, som de tre eksempler på brud på demokratiets spilleregler, antagelige alligevel end ikke vil skulle ekstraheres efter hverken § 28 eller § 29.

Retten til at kontrollere myndighederne forsvinder nu uanset fremtidig ombudsmandspraksis

Som det fremgår *kan* de nye paragraf 24 om 'ministerbetjening' antagelige bruges til at undtage næsten alle former for dokumenter udvekslet mellem statslige myndigheder fra aktindsigt. Og som det også fremgår, er det tilmed ganske begrænset hvilke tekst-passager eller sætninger, borgere og journalister alligevel vil have ret til fortsat at få ekstraheret. Selv blandt disse udvalgte tekst-passager er mulighederne for at afslå at udlevere dem også mange.

Bortset fra eksemplet med den rent faktuelle oplysning om, at der passerer 20.000 biler dagligt et bestemt sted, rummer hverken betænkning eller bemærkningerne til lovforslaget eksempler eller anvisninger på, hvilke enkelt-oplysninger der vil være en klar og uomtvistelig ret til at få trukket ud af et dokument og udleveret særskilt fremover.

Det stemmer i øvrigt overens med, at myndighederne i praksis yderst sjældent vurderer, at oplysninger i interne dokumenter ifølge loven skal ekstraheres. Siden jeg for 5 år siden blev gjort bekendt med, at Offentlighedskommissionen overvejede at afskære al såkaldt 'ministerbetjening' fra aktindsigt ved at gøre den til intern post, har jeg som fast praksis i alle begæring om aktindsigt gjort opmærksom på, at loven forpligter myndighederne til at ekstrahere visse oplysninger fra interne dokumenter, som ellers er undtaget fra aktindsigt. Trods denne eksplicitte opfordring, er det absolut minimalt, hvad myndighederne har ment sig forpligtet til at ekstrahere af den grund.

Ser man udenfor betænkningen på Ombudsmandens praksis på området indtil nu, så er det også begrænset, hvilke oplysninger han mener skal ekstraheres ud af dokumenter. F.eks. understreger han i FOB 2004.98 i en sag om regeringens klimastrategi og forudsigelser af, hvordan et faktisk forløb ville ændre sig, at faktuelle oplysninger alene skulle ekstraheres, hvis de var baseret på *eksterne* vurderinger udefra, i det han skriver, "Jeg har i flere tidligere sager anført at bestemmelsen

i § 11, stk. 1, i offentlighedsloven må forstås sådan at interne vurderinger, dvs. udtalelser eller vurderinger fra en myndigheds eget personale mv., ikke er omfattet af offentlighedslovens § 11”, dvs. ekstraheringspligten (FOB 2004.111-112). Trods gennemlæsning af en række af de toneangivende ombudsmandsafgørelser om ekstrahering, har jeg ingen steder fundet, at Ombudsmanden har betegnet politisk-strategiske overvejelser og kommentarer af den karakter, som er centrale i eksemplerne i bilag 1-3, som oplysninger der eksisterer en klar ret til at få ekstraheret. I teorien er det selvfølgelig muligt, at Ombudsmanden af egen drift i årene efter den nye lov er trådt i kraft vil udvikle en afgørelses-praksis, der *udvider* mulighederne få at få ekstraheret informationer ud over gældende praksis, og hvad betænkning og lovforslag i sin ordlyd giver ret til. Men det er bestemt ikke sikkert. Det er også en mulighed, at Ombudsmanden anlægger en mere snæver fortolkning af, hvilke oplysninger i de dokumenter, som fremover vil være undtaget fra aktindsigt som ’ministerbetjening’, der alligevel skal udleveres.

Men her er det værd at hæfte sig ved, at hverken Justitsministeriet eller Ombudsmanden som medlemmer af Offentlighedskommissionen mener, at det skal føre til en udvidelse af retten til aktindsigt, når kommissionen reformulerer ekstraherings-bestemmelsen, fra at gælde oplysninger ’af væsentlig betydning for sagsforholdet’ til oplysninger, der ’er relevante for sagen’.

Denne sproglige ændring skal ikke ændre på gældende ret og optræder end ikke på kommissionens liste over forslag, der fører til større åbenhed. En liste hvor kommissionen ellers har valgt at fremhæve selv reelt ubetydelige justeringer som fremskridt for adgangen til aktindsigt (se nedenfor). Man kan i den sammenhæng ikke udelukke, at myndighederne ligefrem får en endnu større skønsmargin til at give afslag på aktindsigt i selv faktuelle oplysninger, når de ikke længere skal ekstrahere oplysninger, hvis de har væsentlig *betydning* for sagsforholdet, men fremover skal vurdere, om de mener, at oplysningerne nu også overhovedet er *relevante* for sagen. I teorien kan noget godt have væsentlig betydning, uden at myndighederne nødvendigvis betragter det som relevant. Og det også selvom Oluf Jørgensen henviser til, at Offentlighedskommissionen skriver, at når der er tale om oplysninger, der indgår som led i en beslutning, skal ”også faktiske omstændigheder, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, (...) ekstraheres.” (s. 623). Også det opfatter både Justitsministeriet og Ombudsmanden allerede som gældende ret.

Offentlighedskommissionen lægger med andre ord ikke op til, der fremover skal ske en udvidelse af pligten til at ekstrahere tekst-passager, ord og sætninger ud af interne dokumenter – heller ikke ud af de ’ministerbetjenings’-dokumenter, der i fremtiden skal undtages fra aktindsigt. Også derfor vil en vedtagelse af den foreslåede nye paragraf 24 om undtagelse af ’ministerbetjening’ medføre et tab af den ret til at få udleveret breve, e-mails og dokumenter sendt mellem statslige myndigheder, der indtil nu i årevis har været den absolut væsentligste adgang til at kontrollere, om myndighederne følger demokratiets spilleregler.

Fra en enkel objektiv ret - til reelt ingen ret til selv at kontrollere myndighederne

Men herudover vil også et andet forhold i praksis gøre det ganske vanskeligt, hvis ikke ligefrem umuligt, at få aktindsigt i dokumenter af betydning, f.eks. papirerne i de tre indledende eksempler. Hvor retten til aktindsigt i dag i hovedsagen er baseret på et både enkelt og *objektivt* kriterium (har papirerne været sendt mellem to myndigheder – ja eller nej?), vil den begrænsede ret fremover afhænge af myndighedernes konkrete *vurdering* af indholdet i og den mulige brug af de enkelte dokumenter på baggrund af et upræcist, nyt regelsæt. Det vil i sig selv kunne afskære offentligheden fra rent faktisk også at *få* aktindsigt i de enkelte, udvalgte og filtrerede oplysninger, som loven evt. fortsat måtte give ret til.

Det skyldes, at aktindsigt i praksis ikke er noget man bare lige får udleveret af ren venlighed, heller ikke i de tilfælde, hvor man ifølge den gældende lov klart har ret til det. Aktindsigt i dokumenter,

der er belastende for ministre og myndigheder, er derimod i reglen noget man i måneder eller år skal kæmpe for at få.

Det fremgår f.eks. af radioindslaget gengivet i bilag 2, der handler om, hvordan det til sidst lykkes at få udleveret de dokumenter, der viser, at beskæftigelsesministeren, for at overbevise DA, LO og Folketingets partier, bad Arbejdsmarkedsstyrelsen om at fremlægge misvisende tal, der skulle vise, at kommunerne var bedre til at få ledige i arbejde end AF. Efter at have begæret aktindsigt i al korrespondance mellem departement og styrelse vedr. sagen, modtog vi en bunke ubetydelige dokumenter, der ikke gav videre indsigt i, hvorfor eller hvem, der havde sørget for, at de misvisende tal var blevet fremlagt. Både styrelsen og Beskæftigelsesministeriet oplyste, at alle dokumenter i sagen var blevet udleveret. Arbejdsmarkedsstyrelsens økonomi- og personalechef gentog ligefrem i et interview i Orientering, at styrelsen havde udleveret alle de dokumenter, offentligheden havde krav på. Men en gennemgang af de udleverede dokumenter viste, at en medarbejder i styrelsen i en e-mail omtalte et brev fra ministeriet, som vi kunne konstatere, vi ikke havde fået aktindsigt i. På den måde kunne vi dokumentere, at det ikke var korrekt, at alle dokumenter i sagen var udleveret, sådan som Beskæftigelsesministeriets departement og styrelse havde oplyst. Først efter vi gentagne gange havde gjort myndighederne opmærksomme herpå, og til sidst også havde gjort Orienteringslyttere opmærksomme på, at dokumenter ulovligt blev holdt tilbage, lykkedes det til sidst at få de afgørende papirer udleveret.

Desværre er eksemplet langt fra enestående. Erfaringsmæssigt er det mere reglen end undtagelsen, at man skal kunne dokumentere, at bestemte prekære breve rent faktisk er blevet sendt mellem to myndigheder, før netop de - selv under den nuværende lovgivning - også i praksis bliver udleveret. Af radioindslagene gengivet i bilag 4 og bilag 5 fremgår det, at beskæftigelsesministerens medarbejdere i en anden sag først hemmeligholdt en række belastende papirer og herefter tilmed også gik ind og slettede dokumenterne i journalsystemet i flere omgange, efterhånden som vi kunne dokumentere deres eksistens. Alene fordi det lykkes at dokumentere og offentligt udstille, at de to myndigheder havde udvekslet disse papirer og siden ulovligt slettet dem, lykkedes det til sidst at få nogle af dokumenterne rekonstrueret og udleveret alligevel. Vi havde på forhånd intet kendskab til *indholdet* af papirerne. Det var derfor også i denne sag kun muligt i praksis delvist at få håndhævet den nuværende ret til aktindsigt, fordi det var muligt udefra at besvare det klare og enkle spørgsmål, der er i dag er afgørende for retten til aktindsigt: Har papirerne været sendt og afgivet fra en myndighed til en anden eller ej?

Denne ofte eneste mulighed for at tvinge ulovligt, hemmeligholdt papirer frem, forsvinder med den nye paragraf 24. Når der i paragraffen kommer til at stå, at "retten til aktindsigt omfatter ikke" post sendt mellem statslige myndigheder, når det sker i forbindelse med det, loven kalder for 'ministerbetjening', er det ikke længere afgørende, om et dokument er blevet sendt eller ej. Det afgørende bliver, om myndighederne *vurderer*, at ministeren erfaringsmæssigt *kan* gå hen og få brug for embedsmændenes bistand vedrørende, det papirerne handler om. Og det afgørende bliver herefter, om der i dokumenterne findes enkelte *relevante* og ifølge myndighederne rent faktuelle oplysninger, som så alligevel skal udleveres. Men eftersom borgere og journalister ingen adgang har til at læse papirerne og derfor ikke ved, hvad der står i dem, bliver det ganske vanskeligt – hvis ikke helt umuligt – at dokumentere, at de evt. har ret til at se udvalgte oplysninger på nogle af de sider, der fremover kan undtages fra aktindsigt som såkaldt 'ministerbetjening'. Hvor den nuværende ret til aktindsigt giver en stort set ufiltreret ret til at se de afsendte og modtagne dokumenter, vil myndighederne på baggrund af den foreslåede lov *skulle* filtrere dokumenter vedrørende 'ministerbetjening' fra – og det vil ikke være muligt for borgere og journalister at *selv* at *kontrollere* filtreringen.

Den eneste måde at forsøge at få afklaret, om myndighederne hemmeligholder belastende dokumenter i en sag, vil fremover være ved at sende enhver afgørelse på begæringer om aktindsigt

direkte videre til Ombudsmanden, også selvom myndighederne oplyser, at offentligheden har fået udleveret alle de dokumenter og enkelt-oplysninger, som den er berettiget til.

Men for det første kan det erfaringsmæssigt tage indtil flere år at få en sag afgjort af Ombudsmanden - og formentlig endda længere tid fremover, eftersom flere sager af samme grund muligvis automatisk vil havne på Ombudsmandens bord. Og for det andet, er det herudover vanskeligt at forestille sig, at Ombudsmandsinstitutionen skulle have ressourcer og journalistisk entusiasme til med lup at gennemgå de ofte hundredvis af siders korrespondance mellem myndighederne, som borgere og journalister i dag selv har ret til at få udleveret og granske, for at finde den ene sætning, der omtaler et brev, som myndighederne har valgt at gemme i et skab og slet ikke informere om.

Den nye paragraf 24 fjerner på den måde ikke alene retten til aktindsigt i post sendt mellem myndigheder som led i 'ministerbetjening'. Den afskærer i praksis også borgere og journalister fra selv at kunne kontrollere, om de nu også får de resterende oplysninger, som de evt. i enkelte tilfælde fortsat skønmæssigt vil kunne have ret til. Også det forhold, vil i sig selv gøre det vanskeligt – hvis ikke umuligt – at få udleveret selv de rent faktuelle oplysninger fra dokumenter, som fremover bliver undtaget fra aktindsigt i kraft af paragraf 24 - f.eks. i de fem omtalte eksempler, som er gengivet i bilag 1-5.

Regeringer uanset farve får bedre mulighed for at føre Folketing og vælgere bag lyset

Grunden til at Offentlighedskommissionen mener, at der er behov en ny paragraf 24, der undtager dokumenter fra aktindsigt, når de er udvekslet mellem statslige myndigheder som led i 'ministerbetjening', er ifølge kommissionen bl.a., at der siden 1980'erne er sket "en øget inddragelse af styrelser og direktorater i den politiske ministerbetjening" (s. 592). Denne politiske brug af embedsværket, også udenfor ministerens departement, ønsker kommissionen at give plads for og understøtte ved at sikre, at "forvaltningsmyndigheder i fortrolighed kan udveksle dokumenter og oplysninger" (s. 598) Kommissionen skriver, at "Bestemmelsen skal ses i lyset af, at en minister har brug for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder, og bestemmelsen skal medvirke til, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker." (s. 598). Det er i den forbindelse værd at bemærke, at ministerbetjening udført af ministerens særlige rådgiver (spindoktor) og af resten af embedsværket internt i det enkelte departement ifølge den nuværende lovgivning i forvejen er undtaget fra aktindsigt. Det er ligeledes allerede i dag muligt at afvise aktindsigt i papirer udvekslet mellem embedsmænd fra forskellige ministerier, direktoratet og andre myndigheder, hvis de deltager i arbejdsgrupper nedsat til at løse bestemte opgaver og udgør en såkaldt ad hoc myndighed (en mulighed som kommissionen uden at gøre opmærksom på det i øvrigt udvider i forhold til nuværende ombudsmandspraksis⁴). En tredje allerede eksisterende mulighed for at afskære offentligheden fra aktindsigt i papirer udvekslet mellem myndigheder imellem, findes i den såkaldte generalklausul, der ifølge kommissionen kan anvendes, når "det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til bl.a. offentlige interesser [og] i begrænset omfang [også kan] anvendes til beskyttelse af den interne politiske beslutningsproces." (s. 588). Både generalklausulen

⁴ Offentlighedskommissionen vil udvide undtagelsen fra aktindsigt i sådanne ad hoc myndigheder ved at give medlemmerne af disse arbejdsgrupper mulighed for fremover at agere i gruppen efter instruktion fra deres overordnede, samt ved at dokumenter de modtager i gruppen som noget nyt også skal kunne udveksles med deres overordnede, uden at papirerne mister deres interne karakter og derfor fortsat kan undtages fra aktindsigt – se s. 576. Dette ikke i overensstemmelse med gældende ret ifølge Ombudsmandspraksis, som den f.eks. fremgår af FOB 2004, side 108. Denne afgørende begrænsning af retten til aktindsigt i forhold til gældende ombudsmandspraksis, gør kommissionen ikke opmærksom på, at den foretager og nævner den derfor heller ikke sin opgørelse over forslag til indskrænkninger af offentlighed i forvaltningen, som den opstiller i sammenfatningen, jf. sidste afsnit nedenfor.

og ad hoc myndigheder bliver i stigende omfang allerede i dag brugt til at give afslag på aktindsigt i dokumenter sendt mellem statslige myndigheder. Når kommissionen mere generelt vil fratage offentligheden ret til aktindsigt i næsten alle former for dokumenter udvekslet mellem statslige myndigheder, der i lovens forstand kan betegnes som 'ministerbetjening', er det altså fordi, den ikke finder det tilstrækkeligt kun at afskære offentligheden fra aktindsigt f.eks. af hensyn til regeringens interne politiske beslutningsproces, af hensyn til offentlige interesser eller af hensyn til arbejdet i f.eks. en tværministeriel arbejdsgruppe.

Kommissionen tilføjer her, at hensigten med den nye paragraf 24 tilmed også er at "sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes adgang til (...) på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre. En sådan beskyttelse må antages at forbedre forudsætningerne for, at en minister kan få en tilstrækkelig kvalificeret bistand, da de offentligt ansatte – på grund af den nævnte beskyttelse – formentlig i videre omfang vil overveje forskellige og alternative løsningsmuligheder i forhold til den enkelte problemstilling og tilkendegive disse overvejelser skriftligt." (s. 598-599).

Kommissionen *antager* altså, at den nuværende adgang til at få aktindsigt forhindrer embedsmænd i at rådgive eller informere ministre tilstrækkeligt. Men der er i betænkningen ikke nævnt eller antydning af eksempler på, at det skulle være tilfældet under de nuværende regler. Og kommissionens formand, Hans Gammeltoft-Hansen, har bekræftet, at der heller ikke under drøftelserne i kommissionen er blevet fremlagt sådanne eksempler. Den foreslåede paragraf 24, der bredt undtager 'ministerbetjening' på tværs af myndigheder fra aktindsigt, er altså her alene baseret på en antagelse om, at den nuværende offentlighed i forvaltningen afholder embedsmænd fra at fremlægge deres særlige faglige indsigter overfor ministeren, som derfor står og mangler den i den politiske beslutningsproces.

Eftersom der under Offentlighedskommissionens 7 år lange virke, som oplyst, ikke er fremkommet eksempler på, at det har været tilfældet i praksis, er det vanskeligt at vurdere udbredelsen af en eventuel sådan faglig selvrensning forårsaget af de nuværende regler om offentlighed i forvaltningen. Men det er givet, at den ret til offentlighed på nuværende tidspunkt stadig har til at få aktindsigt i dokumenter sendt mellem myndigheder under alle omstændigheder omvendt også kan *beskytte* den fagligt vidende og loyale embedsmand og fremme, at hans eller hendes indsigter også bliver anvendt og indgår i de politiske overvejelser.

I eksemplet gengivet i bilag 1, er det givet, at en samvittighedsfuld embedsmand i Servicestyrelsen i det første udkast til socialministerens redegørelse til Folketinget skrev, at der reelt ikke var tale om, at 30 procent flere handicappede havde fået en personlig hjælperordning. Til trods herfor valgte ministeriet at fjerne dette forbehold i ministerens endelige redegørelse, som derfor misinformerede Folketinget. Samme embedsmand gjorde igen opmærksom på dette forhold overfor ministeriet, som få minutter efter alligevel tilmed misinformerede DR og dermed offentligheden i samme spørgsmål og fik fjernet de antageligt mere retvisende tal, der viste en nedgang i hjælpen til handicappede, fra Servicestyrelsens hjemmeside. Før offentligheden fik aktindsigt i denne brevveksling, kunne ministeren ignorere embedsmandens faglige og saglige begrundelser. Men fordi det i kraft af aktindsigt kom frem, at ministeren var informeret om, at hendes oplysninger til Folketing og offentlighed var misvisende, blev mere korrekte tal igen lagt på Servicestyrelsens hjemmeside. På samme måde viser radioindslagene i bilag 4 og bilag 5, at det i kraft af de nuværende regler om aktindsigt lykkedes at dokumentere, at chefer under beskæftigelsesministeren havde siddet med ved en række møder med SFIs forskere, mens de skrev en misvisende evaluering af ministerens politik. Både Beskæftigelsesministeriet og SFI havde ellers i næsten et år fastholdt, at en sådan mulighed for politisk at påvirke forskerne ikke eksisterede, og at denne kontakt ikke havde fundet sted. Den nuværende risiko som retten til aktindsigt giver for, at et tæt samarbejde om en evaluering af ministerens politik også en anden gang kan komme frem i lyset, kan muligvis i dag få

myndighederne til at være mere varsomme med at blande sig i forskeres arbejde. En grund til at lade være med at blande sig, der forsvinder i det omfang korrespondancen fremover skal undtages fra aktindsigt som 'ministerbetjening' eller ved brug af den udvidelse af de udvidede muligheder for at give afslag på aktindsigt i ad hoc myndigheders dokumenter (se fodnote 4).

At flere embedsmænd i det hele taget selv oplever, at offentlighed i forvaltningen i dag ligefrem kan beskytte dem, mod så at sige at få vredet armen politisk om i et lukket rum, kommer i praksis også til udtryk på anden vis. Indenfor de sidste par år, har jeg modtaget telefonopkald fra en embedsmand i et ministerium, der havde anskaffet sig en telefon med taletidskort, for at ingen skulle kunne spore, at det var ham, der havde kontaktet pressen med informationer om, hvad han anså som en ministers magtmisbrug. Jeg har også modtaget en båndoptagelse fra et internt møde hos en myndighed, som en medarbejder mente burde komme frem for at standse, hvad vedkommende anså som politisk pres for at ændre en evaluering. Og jeg har ligeledes fra flere offentligt ansatte modtaget en række belastende dokumenter sendt mellem myndigheder. Men det har til dato ikke været nødvendigt at anvende nogen af disse oplysninger eller dokumenter i radioudsendelser. Det er i flere tilfælde lykkedes i stedet efterfølgende at få de samme dokumenter udleveret ved at begære aktindsigt. Når det er sket, har jeg i to tilfælde overfor offentligt ansatte kunne melde tilbage, at deres arbejdsgiver nu også selv har udleveret papirerne. Selvom begge havde besluttet sig for at løbe risikoen for at blive afsløret, fordi de hver især mente, det var vigtigt at få dokumenterne frem i lyset, blev de i begge tilfælde lettede over, at jeg, i kraft af retten til aktindsigt i korrespondance mellem offentlige myndigheder, på den måde havde kunne beskytte dem fra at komme under mistanke for at lække dokumenter.

I praksis har jeg i det hele taget aldrig oplevet, at de papirer, jeg har fået aktindsigt i, har indeholdt fejlbehæftede foreløbige resultater, bommerter eller andet, der har kunne intimidere de embedsmænd, der har skrevet dem. I de tilfælde, hvor oplysningerne har kunnet virke belastende for nogen, har de alene kunne opfattes som belastende for ministeren eller ministerens nærmeste rådgivere, fordi disse f.eks. har valgt at se bort fra eller ligefrem bortcensurere kompetente faglige indvendinger, jf. eksemplerne ovenfor.

Uanset hvor meget selvcensur blandt embedsmænd, den nuværende ret til aktindsigt giver – sådan som Offentlighedskommissionen frygter – så vil den foreslåede udelukkelse fra aktindsigt i papirer sendt mellem myndigheder som led i 'ministerbetjening' altså samtidig også give embedsmænd en ringere beskyttelse mod at blive misbrugt politisk til f.eks. at skulle fremlægge misvisende tal, der understøtter bestemte politiske beslutninger. En indskrænkning af retten til aktindsigt som den, den nye paragraf 24 medfører, vil dermed samtidig antagelig gøre det lettere for enhver regering uanset farve at føre Folketing og vælgere bag lyset, hvis den ønsker at gøre det.

En række af kommissionens forslag til andre afgørende begrænsninger af retten til aktindsigt støtter endvidere samme udvikling. Det gælder f.eks. den foreslåede nye paragraf 25, der også skal begrænse retten til aktindsigt i post sendt mellem kommuner, KL og regeringen efter en lignende model, som den kommissionens foreslår for 'ministerbetjening'. Det gælder også det dokumentbegreb, kommissionen lægger op til, der medfører at såkaldte 'formløse' e-mails mellem myndigheder ikke skal betragtes som dokumenter og derfor ikke udleveres på begæring⁵. Og det gælder ikke mindst de udvidede muligheder for at udveksle dokumenter, uden det giver ret til

⁵ "Det er (...) kommissionens opfattelse, at e-mail og sms-beskeder er omfattet af lovens dokumentbegreb, hvis den enkelte e-mail eller sms-besked indeholder oplysninger om faglige vurderinger eller oplysninger om en sags faktiske grundlag. (...) Det vil således bl.a. være tilfældet, hvis sms-beskeden eller e-mailen må karakteriseres som et væsentligt sagssekspeditionsskridt, f.eks. ved at myndigheden med en sms-besked meddeler borgeren en afgørelse i en sag. Det er dog kommissionens opfattelse, at sms-beskeder og e-mail i lighed med de ovenfor nævnte formløse noteringer mv. kan have en sådan "formløs" karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Om det er tilfældet vil bero på en konkret vurdering af indholdet og karakteren af den enkelte sms-besked eller e-mail sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag, som sms-beskeden eller e-mailen vedrører." (s. 338-339)

aktindsigt, som kommissionen vil give ansatte i ministerier, styrelser og andre myndigheder, når de er medlemmer af følgegrupper, arbejdsgrupper og andre såkaldte 'ad hoc-myndigheder' med deltagere fra flere forskellige myndigheder (se fodnote 4 på side 12). Disse udgør i sig selv også væsentlige begrænsninger af offentlighedens ret til aktindsigt i myndighedernes dispositioner og handlinger og dermed i, i hvor høj grad de følger spillereglerne i den demokratiske proces.

Kronjuvelen i den demokratiske kontrol solgt for en snes glas-perler

Når det gælder den foreslåede paragraf 24 om 'ministerbetjening', skriver Offentligheds-kommissionens som sagt selv, at den vil "begrænse den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning." (s. 30). Men kommissionen mener, at en række andre ændringsforslag samtidig vil udbygge dette princip på andre områder (s. 29). Kommissionen stiller et regnskab op, hvor den peger på 26 ændringer, den mener vil give mere åbenhed, overfor 5 ændringer, den mener vil give større lukkethed. Umiddelbart kunne de lyde som om, kommissionens lovforslag dermed samlet set skaber større åbenhed i den offentlige forvaltning. Det er antagelige også det indtryk, kommissionen og dens medlemmer med denne opstilling forsøger at give og gentager i pressen.

Men her er det værd at have øje for, at en række af de ændringer, som kommissionen medregner på plus-siden, i praksis ikke udvider retten til aktindsigt. Mest iøjnefaldende er det, at den ændring, som nogle kommissionsmedlemmer fremfører som det vigtigste fremskridt for offentlighed i forvaltningen, er "Indførelse af en 7-arbejdsdages sagsbehandlingsfrist for den myndighed, der modtager en anmodning om aktindsigt mv., men som dog efter omstændighederne kan fraviges." (s. 29). Med disse ord gengives denne ændring i kommissionens regnskab på listen over fremskridt for princippet om offentlighed i forvaltningen. Hvad kommissionen ikke gør opmærksom på her er, at der allerede i forvejen findes en 10-dages frist, som ligeledes kan og flittigt bliver fraveget efter omstændighederne. Og hvad kommissionen slet ikke tager med i regnestykket er, at de kommende 7 arbejdsdage svarer til de 10 kalenderdage, der i dag eksisterer som frist. De borgere, der læser mere end kommissionsmedlemmernes offentlige udsagn eller mere end sammenfatningen af den 1200 sider lange betænkning, kan på side 805 læse, at "Udtrykket 7 arbejdsdage medfører, at bl.a. lørdage, søndage og helligdage ikke – i modsætning til, hvad der følger af den gældende 10-dagesfrist i lovens § 16, stk. 2 – skal medregnes ved beregningen af 7-arbejdsdages- Fristen." (s. 805). Det kommissionen og dens medlemmer fremhæver som et fremskridt for retten til aktindsigt, er altså her ikke et fremskridt, men så godt som identisk med gældende ret.

På samme måde opregner kommissionen i regnestykket en kommende "Pligt for myndighederne til af egen drift at overveje meroffentlighed" (s. 29) som et fremskridt, der antagelige én til én skal vejes op mod det tilbageskridt for princippet om offentlighed i forvaltningen, som paragraf 24 om 'ministerbetjening', ifølge kommissionen, skal betragtes som. Den erfarne bruger af den nuværende ret til aktindsigt vil dog vide, at de fleste myndigheder allerede i dag uopfordret ofte selv overvejer at give meroffentlighed, dvs. overvejer at udlevere dokumentere, som myndighederne ifølge loven ikke er forpligtet til at udlevere. Også her er det ifølge gældende ret allerede i forvejen et *krav* at myndighederne *skal* overveje meroffentlighed, når pressen begærer aktindsigt, jf. f.eks. Ombudsmandens afgørelse i FOB 2005.494⁶.

Herudover vil enhver der har erfaring med at begære aktindsigt formentlig også vide, at pligten til at *overveje* frivilligt at give indsigt i dokumenter kun yderst sjældent fører til, at myndighederne vælger at udlevere papirer, de ikke er tvunget til at give indsigt i – og stort set aldrig fører til, at de udleverer papirer, der kan opfattes den mindste smule belastende for myndighederne eller for

⁶ Ombudsmanden skriver i afgørelsen: "Under hensyn til det ovenfor anførte om pressens særlige behov for information er det min opfattelse at ministeriet burde have *overvejet* om der i kraft af meroffentlighedsprincippet alligevel burde meddeles Dem aktindsigt i (nogle af) de undtagne dokumenter." (FOB 2005.494)

ministeren. Men det helt uomtvisteligt og basale her er, at en forpligtelse til at *overveje* frivilligt at udlevere dokumenter, på ingen måde er en forpligtelse til at udlevere dokumenter. Heller ikke dette punkt i regnskabet udvider altså *retten* til aktindsigt.

En gennemgang af resten af de 26 ændringer, som kommissionen fremhæver, som udvidelser af princippet om offentlighed i forvaltningen, viser, at der er enkelte punkter, der i praksis vil give ret til dokumenter, der i dag slet ikke er omfattet af retten til aktindsigt. Det gælder f.eks. den udvidelse af offentlighedsloven til også at gælde for ikke børsnoterede selskaber, hvor det offentlige ejer mere end 75 pct. af ejerandelene, som kommissionen forslår. Men de fleste af de 26 punkter, kommissionen medregner på plus-siden, udvider på ingen måde *retten* til at få indsigt i dokumenter og sagsakter, som der i dag ikke er ret til at indsigt i. Og hvis man alene vælger at betragte de dokumenter, som ministre og ministerier udveksler med andre myndigheder, der med den foreslåede paragraf 24 bliver undtaget fra aktindsigt, så er der *ingen* af de 26 forslag, der fører til en klar, øget ret til at få udleveret den form for dokumenter⁷. Når det gælder om at kontrollere regeringsmagten, kompenserer de ændringer, som kommissionen mener udvider princippet om åbenhed, altså ikke for tabet af den nuværende ret til indsigt i myndighedernes korrespondance. Fra en journalists betragtning, vil kommissionens medlemmer således med den ene hånd afskaffe den absolut vigtigste og i praksis næsten eneste mulighed, offentlighedsloven giver for at kontrollere, om en regering følger den lovgivning, Folketinget har vedtaget, og om en regering giver korrekte oplysninger til vælgere og valgte politikere. Med den anden hånd forsøger kommissionen at fremstille en række justeringer som fremskridt for retten til offentlighed i forvaltningen. Men for en bruger af offentlighedsloven ligner kommissionens sammenfatning og opstillede regnskab – 26 udvidende forslag mod 5 begrænsende – et forsøg på at camouflere forslaget som øget åbenhed, når kommissionen blandt de 5 begrænsninger vil afskære offentligheden fra aktindsigt i de absolut væsentligste dokumenter. Som journalist, ser det billedligt talt ud som om, at Offentlighedskommissionens øvrige medlemmer – vidende eller uvidende – har solgt kronjuvelen i den demokratiske kontrol for en snes glas-perler under forhandlingerne med ministeriernes afdelings- og kontorchefer i kommissionen. Men om de af kommissionens forslag, der som beskrevet vil ”begrænse den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning” (s. 30), skal vedtages ved lov, er naturligvis op til et flertal i Folketinget at afgøre.

Anbefalinger

§9

Denne ændring af identifikationskravet hilses velkomment. Men samtidig henledes opmærksomheden på, at en række dokumenter stadig kan være vanskelige at få udleveret, selvom det subjektive krav erstattes af et skærpet objektivet krav om angivelse af tema. Det anbefales derfor, at dokumenter, som en borger eller journalist er i stand til at pege direkte på, f.eks. ved at angive journal- og dokumentnummer, også bliver omfattet af retten til aktindsigt, uanset at den der begærer aktindsigt ikke på forhånd kan sige, hvilket tema dokumentet omhandler. Denne mulighed er særlig vigtig i situationer, hvor myndigheder efter modtagelse af en begæring om aktindsigt vælger at flytte og omjournalisere en del dokumenter. I den situation kan borgeren/journalisten f.eks. have

⁷ Medmindre man mener, at den foreslåede § 29 giver en klar øget ret til at få udleveret væsentlige oplysninger i ’ministerbetjenings-dokumenter’, som paragraf 24 fremover vil undtage fra aktindsigt. Som beskrevet og citeret ovenfor, er det angiveligt ikke tilfældet, fordi der er en lang række afgørende begrænsninger på den foreslåede adgang til at få udleveret oplysninger fra visse interne faglige vurderinger selv i den endelige, tilrettede form. I kommissions flertalsindstilling tilmed også en undtagelse af alle oplysninger i dokumenter udarbejdet til brug for netop ministerrådgivning.

oplysninger om nyt sagsnr., dokumentnummer, afsender, modtager og/eller titel på dokumentet, men uden at kende dokumentets tema. I den situation, er det alligevel vigtigt at have adgang til selv at kontrollere, om de flyttede dokumenter nu også burde flyttes, og ikke også omhandler samme sag, som der er begæret aktindsigt i. Det anbefales derfor, at kravet om at angive tema ikke kommer til at gælde i en sådan situation.

§§24-25

Det anbefales at disse paragraffer og deres pendant i § 23 ikke vedtages ved lov, jf. ovenfor. Selvom lovgiver skulle overveje at indsnævre og begrænse rækkevidden af §§24-25, vil de dokumenter, der er størst offentlig interesse i at få udleveret, stadig være undtaget af selve kernen i §§ 24-25. Står valget mellem at vedtage disse paragraffer eller bevare den eksisterende offentlighedslov, er det klart at foretrække, at den nuværende lov uændret føres videre.

§28

Ifølge både Justitsministeriets og Folketingets Ombudsmands repræsentanter i Offentlighedskommissionen udgør denne ændrede formulering af ekstraheringspligten ikke en udvidelse af pligten. Ifølge kommissionen er det blot tale om en sproglig ændring (s. 619). Da der således i hovedsagen er tale om en videreførelse af gældende ret ifølge Ombudsmandens praksis, udgør den kommende § 28 derfor ikke i sig selv et vægtigt fremskridt for retten til offentlighed i forvaltningen.

Det anbefales i den forbindelse, at pligten til at ekstrahere oplysninger reelt bliver udvidet. Her bemærkes særligt, at kommissionens i betænkning fortsat understreger, at "ekstraheringspligten efter § 28 stk. 1, 1. pkt. omfatter ikke (...) politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke vil omfatte tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysning" (s. 621). Disse begrænsninger vil det være en fordel at fjerne fra ekstraheringspligten, hvis loven vedtages, da disse oplysninger er særligt vigtige for offentligheden at få frem.

§29

Det anbefales, at en række af de begrænsninger af retten til aktindsigt i faglige vurderinger, der fra den samlede kommission (såvel mindretal som flertal) lægges op til, afvises af lovgiver. Her tænkes særligt på, at kommissionen skriver, at "En indstilling til f.eks. en minister om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, vil ikke være omfattet af retten til aktindsigt efter lovudkastets § 29 (...) da en sådan indstilling ikke kan karakteriseres som en faglig vurdering i denne bestemmelses forstand" (s. 629), ligesom der "efter kommissionens opfattelse heller ikke [vil] skulle foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger, i det omfang disse vil afspejle de politisk-strategiske overvejelser, som den pågældende forvaltningsmyndighed har foretaget i løbet af sagens behandling" (s. 630) Der tages også afstand fra, at § 29 ifølge kommissionen ikke skal give ret til at ekstrahere oplysninger fra dokumenter, hvis der samtidig indgår politisk præget rådgivning et andet sted i samme dokument. Kommissionen mener selv, at det ligefrem ofte vil være tilfældet og skriver: "Det vil imidlertid i et vist omfang være vanskeligt at undgå, at interne faglige vurderinger i f.eks. et internt dokument er integreret med politisk præget rådgivning. I det omfang dette er tilfældet, vil der ikke skulle foretages ekstrahering af de faglige vurderinger efter lovudkastets § 29" (s. 629). Det er også væsentligt at notere sig, at den foreslåede § 29 alene omfatter faglige vurderinger i endelig form. Disse vil i vid udstrækning i forvejen være offentligt tilgængelige, hvorfor det også anbefales tilmed at lade § 29 omfatte faglige vurderinger i *foreløbig* form. Vedtages § 29 i forslagets nuværende form, vil det være stærkt begrænset, hvilke muligheder den vil give for reelt at få adgang til oplysninger, som ikke i forvejen er offentligt tilgængelige, jf. ovenfor.

Vedrørende betænkningens begrænsning af retten til aktindsigt hos ad hoc myndigheder

Ud over disse ændringer, som kommissionen foreslår gennemført i Offentlighedsloven, gennemfører kommissionen alene i kraft af sin betænkning også endnu en væsentlig begrænsning af retten til aktindsigt, uden at gøre opmærksom på det i sammenfatning eller lovudkast.

Offentlighedskommissionen begrænser med betænkningen retten til aktindsigt i dokumenter hos såkaldte ad hoc-myndigheder, eksempelvis den tværministerielle såkaldte CIA-arbejdsgruppe.

Offentlighedskommissionen vil udvide undtagelsen fra aktindsigt i sådanne ad hoc myndigheder ved 1) at give medlemmerne af disse arbejdsgrupper mulighed for fremover at agere i gruppen efter instruktion fra deres overordnede, samt 2) ved at tillade at de dokumenter medlemmer af ad hoc myndigheder modtager, fremover skal kunne udveksles med deres overordnede, uden at papirerne mister deres interne karakter og derfor fortsat kan undtages fra aktindsigt (se s. 576 i betænkningen). Dette ikke i overensstemmelse med gældende ret ifølge Ombudsmandspraksis, som den f.eks. fremgår af FOB 2004, side 108 og flere andre principielle afgørelser. Denne afgørende begrænsning af retten til aktindsigt i forhold til gældende ombudsmandspraksis vil gøre det endog ganske vanskeligt at få indsigt i de såkaldte ad hoc myndigheders ofte væsentlige arbejde af stor samfundsmæssig betydning. Det anbefales derfor, at lovgiver enten kodificerer og dermed fastholder Ombudsmandens gældende ret vdr. ad hoc myndigheder eller ligefrem udvider retten til aktindsigt i dokumenter udvekslet mellem medlemmer af ad hoc myndigheder.

Vedrørende begrænsning af retten til aktindsigt i kraft af et nyt dokument-begreb

Kommissionen indfører alene i kraft af sin betænkning tilmed en yderligere begrænsning af retten til aktindsigt, som ikke fremgår af sammenfatningen eller kommissionens udkast til lovforslag. Det sker i kraft af kommissionens nye definition af, hvornår en e-mail skal betragtes som et *dokument*:

"Det er (...) kommissionens opfattelse, at e-mail og sms-beskeder er omfattet af lovens dokumentbegreb, hvis den enkelte e-mail eller sms-besked indeholder oplysninger om faglige vurderinger eller oplysninger om en sags faktiske grundlag. (...) Det vil således bl.a. være tilfældet, hvis sms-beskeden eller e-mailen må karakteriseres som et væsentligt sagsekspeditionsskridt, f.eks. ved at myndigheden med en sms-besked meddeler borgeren en afgørelse i en sag. Det er dog kommissionens opfattelse, at sms-beskeder og e-mail i lighed med de ovenfor nævnte formløse noteringer mv. kan have en sådan "formløs" karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Om det er tilfældet vil bero på en konkret vurdering af indholdet og karakteren af den enkelte sms-besked eller e-mail sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag, som sms-beskeden eller e-mailen vedrører." (s. 338-339 i betænkningen).

Det anbefales kraftigt, at SMS-beskeder, MMS-beskeder og særligt e-mails betragtes som dokumenter, uanset om de kan siges at have en formløs karakter. Nogle af de mest afgørende e-mails i centraladministrationen har netop en sådan formløs karakter. Hvis betænkningens nye skelnen mellem forløse og ikke-formløse beskeder fastholdes, vil det derfor ikke være muligt for offentligheden at få indsigt i nogle af de væsentligste beskeder.

Yderligere anbefalinger, som ligger uden for kommissionens betænkning

1. Begrænsning af general-klausulen i den nuværende lovs paragraf 13 stk. 1 nr. 6
2. Bedre adgang for Ombudsmanden til at vurdere mere end formalia, særligt i sager, hvor myndighederne giver afslag på aktindsigt af hensyn til forholdet til fremmede magter.

3. En reel grænse for hvor lang tid myndighederne må brug på at behandle en sag, som ikke skal kunne overskrides
4. Indførelse af sanktioner overfor myndigheder, der overskrider tidsfristerne og/eller hemmeligholder og/eller sletter dokumenter
5. Mulighed for at klage direkte til Ombudsmanden, når den administrative klageinstans har overskredet en fast og ufravigelig tidsfrist for at behandle klagen
6. Ret til at få aktindsigt i ikke-eksisterende dokumenter, som først eksisterer i det øjeblik f.eks. en journal-liste eller en anden oversigt bliver genereret af et computerprogram
7. Ret til aktindsigt i journal-lister for samle-journaler
8. En lovfæstning af, at myndigheder indenfor samme koncern (f.eks. for Beskæftigelsesministeriets vedkommende departementet, Arbejdsmarkedssstyrelsen, Arbejdstilsynet og Arbejdsdirektoratet) ikke i offentlighedslovens forstand skal kunne betragtes som en og samme myndighed, hvorfor retten aktindsigt i korrespondance forsvinder. Ej heller selvom sådanne myndigheder måtte etablere ét samlet koncern-journal-system med adgang fra samtlige de underliggende myndigheder.

BILAG 1

SOCIALMINISTER MISINFORMEREDE FOLKETINGET OM HJÆLP TIL HANDICAPPEDE Indslag bragt i Orientering på P1 d. 22. juli 2004

STUDIEVÆRT:

Det afspejlede IKKE de handicappedes virkelighed, da Socialminister Henriette Kjær i en redegørelse til Folketinget i juni oplyste, at kommunerne det sidste år har indberettet en stigning i antallet af personlige hjælperordninger på næsten 30 procent.

Derimod har op mod hver tiende handicappet i perioden formentlig fået FRATAGET den hjælperordning, der gør det muligt at komme udenfor hjemmets fire vægge.

Og det VIDSTE Servicestyrelsen, da styrelsens direktør Leif Sondrup, kontaktede Orientering i juni og fastholdt, at der reelt var tale om en stigning i antallet af hjælperordninger - efter styrelsen havde fjernet tal fra sin hjemmeside, der viste noget andet.

Det fremgår af den aktindsigt i korrespondancen mellem styrelse og ministerium, som Orientering nu har fået.

Jesper Tynell:

INDSLAG:

Den 24. juni bringer vi i Orientering en reportage, fra en lejlighed på Amager. Her bor Johnny Jaqwani, der er spastisk lammet og sidder i kørestol. Og her - indenfor lejlighedens fire vægge - har han udsigt til at skulle leve det meste af sit liv. Københavns Kommune har givet ham afslag på, at få en såkaldt personlig hjælperordning efter Servicelovens §77. Og derfor må han nu i en alder af 21 år melde fra fra det HF-studie han ellers er blevet optaget på.

I reportagen besøger vi også Spastikkernes Hus på Frederiksberg ved København. Her er Gitte Madsen socialrådgiver, og forklarer, at hun generelt oplever, at det er blevet sværere at få en hjælperordning. Hun fremviser en serie afslag fra landets kommuner. Kommunerne er blevet meget mere tilbageholdende, siger hun. Og det betyder, at handicappede, der tidligere ville have fået en hjælper, nu er nødt til at blive alene hjemme - uden at kunne komme ud. De sidder i gyldne bure, som hun siger.

Men nu dokumenterer hverken Johnny Jagwanis eller Gitte Madsens oplevelser, at kommuner og amter generelt er blevet mere tilbageholdne med at tildele hjælperordninger efter servicelovens §77. Et stigende antal ansøgere eller at flere handicappede der er blevet opmærksomme på Spastikerforeningens socialrådgiver-service, kan teoretisk set også være årsag til at Gitte Madsen møder flere afslag end tidligere.

Godt nok passer hendes erfaringer ganske godt med, at Socialministeriet i juni 2003 offentliggør en rapport med anbefalinger til, hvordan det i praksis er muligt for kommuner og amter at skære ned på antallet af dyre hjælperordninger. Budgetaftalen mellem kommunerne og regering, og dermed også skattestoppet, skal overholdes. Derfor er det nødvendigt at begrænse udgifterne til handicappede. Flere amter har allerede taget de anbefalede metoder i brug, står der i rapporten.

Men heller ikke rapporten er nok til at fastslå, om antallet af hjælperordninger nu også rent faktisk er faldet, sådan som ministeriets arbejdsgruppe ønsker og Spastikerforeningen oplever.

Hvordan det er gået på landsplan, vil vi gerne fortælle lytterne i Orientering efter reportagen fra København. Derfor ringer vi til Styrelsen for Social Service i Odense - i daglige tale bare Servicestyrelsen. Vi vil gerne have tal på, hvor mange hjælperordninger, der er blevet tildelt i de senere år.

Her får vi at vide, at tallene ligger frit tilgængelige på styrelsens hjemmeside som del af den såkaldte grundtaksstørvåkning. Tallene er kontrollerede og validerede, forklarer fuldmægtig Klaus Otto Hansen til Orientering. Og styrelsens tal bekræfter socialrådgiver Gitte Madsens erfaringer: Fra 4. kvartal 2002 til 4. kvartal 2003, er antallet af hjælperordninger FALDET med 12,5 procent. Det kan både vi og fuldmægtig Klaus Otto Hansen konstatere i hver sin ende af telefonforbindelsen.

Reportagen kan altså forankres i et solidt talmateriale. Og så alligevel ikke. Endnu et telefonopkald - denne gang til Socialministeriets departement i København - sår tvivl om, hvorvidt tallene fra Servicestyrelsen i Odense er korrekte. I ministeriet oplyser fuldmægtig Merete Mygind, at MINISTERIETS tal ikke viser et fald i antallet af hjælperordninger. Tallet har i flere år i træk ligget STABILT, oplyser hun både telefonisk og senere også i en mail til Orientering.

Ved første øjekast kan begge oplysninger ikke være sande på samme tid. Derfor ringer vi nu til Danmarks Statistik, der er kilde til de tal ministeriet ligger inde med. Hos Danmarks Statistik

bekræfter man tallene - men tilføjer, at de bygger på en årlig rundspørge til kommunerne i uge 10 - altså i 1. kvartal af hhv. 2002 og 2003. Da Servicestyrelsens opgørelse viser et fald EFTER 1. kvartal 2003, kan de to statistikker altså godt være sande på samme tid. Vi har tilsyneladende igen sikker grund under fødderne. Antallet af §77-ordninger har angiveligt ligget konstant, indtil det begynder at falde i løbet af 2003. Altså efter rapporten med anbefalinger til, hvordan kommunerne kan skære i udgifterne på handicapområdet bliver offentliggjort.

Men så sker der noget uventet. Servicestyrelsen tal forsvinder fra styrelsens hjemmeside. "Der foregår i øjeblikket en teknisk opdatering af siden. Siden vil genåbne snarest", kan man nu i stedet læse.

Kort tid efter modtager Orientering endnu en mail fra ministeriet. Denne gang med oplysninger om, at antallet hjælperordninger hverken har ligget stabilt eller er faldet, sådan som styrelsen oplyser. Derimod er sket en STIGNING i antallet af hjælperordninger på næsten 30 procent. Det viser tallene i den såkaldte Grundtakstredegørelse, som socialminister Henriette Kjær netop har afleveret til Folketinget under ministeransvar.

Merete Mygind skriver i sin mail: CITAT

"Servicestyrelsen har nu checket tallene, og det er de oplysninger, som fremgår at grundtakstredegørelsen, der er korrekte. Det vil sige, at der har været en stigning i antallet af personer med handicaphjælpere efter servicelovens § 77" CITAT
SLUT.

Kort tid efter ringer direktøren for Servicestyrelsen, Leif Sondrup, til Orientering og fortæller nu, at der var fejl i de første tal fra styrelsen, der netop er fjernet fra hjemmesiden, og at antallet af hjælperordninger i virkeligheden er steget, sådan som ministerens redegørelse viser. Han kan ikke forklare, hvorfor de oprindelige tal var forkerte, men vil sende dokumentation for de nye tal, så vi kan få oplysningerne med i programmet samme dag.

Men vi modtager IKKE den lovede dokumentation for en stigning på 30 procent. Og derfor må vi fortælle lytterne, at vi både har oplysninger, der viser, at FÆRRE handicappede havde en hjælperordning ved udgangen af 2003 end ved udgangen af 2002, tal der viser et stabilt antal og tal der viser, en kraftig stigning. Vi afslutter indslaget med ordene: "Og hvad skal man så tro?"

For at få afklaret det spørgsmål begærer vi efter udsendelsen d. 24. juni aktindsigt i styrelsens bidrag til ministerens redegørelse til Folketinget. Og den har vi nu delvist fået.

Af de tabeller, der ligger bag ministerens tal, fremgår det tydeligt, at den kraftige stigning på næsten 30 procent IKKE er i overensstemmelse med den faktiske virkelighed. De 30 procent fremkommer nemlig kun fordi flere kommuner - og hele amter - slet ikke har indberettet antallet af hjælperordninger ved udgangen af 2002, hvor de første gang overhovedet bliver bedt om at tælle disse ydelser. Og derfor BLIVER tallet for 4. kvartal 2002 naturligvis meget lavt.

Året efter indberettet DE FLESTE kommuner og amter til gengæld, hvor mange hjælperordninger de har tildelt handicappede ved udgangen af 2003. Og i og med langt flere på det tidspunkt indberetter tal til Servicestyrelsen, bliver tallet desto meget større end året før. For det blotte øje, ser det derfor ud som om, at antallet af hjælperordning er STEGET gevaldigt på bare et år. Men i og med, at de to tal slet ikke stammer fra de samme kommuner og amter, kan man rent statistisk ikke lave en sådan sammenligning. Men det undlader ministeren at gøre opmærksom på i sin redegørelse til Folketinget. Og det undlader direktøren for Servicestyrelsen, Leif Sondrup, at gøre opmærksom på, da han fjerner tal for styrelsen hjemmeside, kontakter Orientering og forklarer, at der i stedet for et fald reelt er tale om en stigning på 30 procent - ifølge nye, kontrollerede og validerede tal.

Her KUNNE være tale om endnu en række hændelige uheld. Men den korrespondance mellem styrelsen og ministeriet, som Orientering er kommet har fået aktindsigt i, vidner om, at begge institutioner HELE TIDEN har vidst, at stigningen på 30 procent ikke var i overensstemmelse med virkeligheden. Fuldmægtig i Servicestyrelsen, Klaus Otto Hansen skriver om formiddag d. 24. juni i en mail til ministeriet, at CITAT:

"Faktum er at flere kommuner og amter ikke har svaret på \$77 for 4. kvartal 2002 - en problemstilling vi har gjort opmærksom på i afsnit 4 af den første udgave af grundtakstredøgørelsen." CITAT SLUT.

Denne mail læser direktør i Servicestyrelsens, Leif Sondrup, umiddelbart FØR han kontakter Orientering. Både han og ministeriet er altså d. 24. juni vidende om, at tallene i socialminister Henriette Kjær's redegørelse ikke afspejler virkeligheden, men videregiver dem alligevel til offentligheden.

Hvad selve redegørelsen angår, så HAR der - ifølge styrelsens mail til ministeriet - i afsnit 4 i første udgave været gjort opmærksom på, at tallene ikke kan sammenlignes, og at stigningen dermed ikke er reel. Men da ministeren under ministeransvar præsenterer den endelige udgave for Folketinget, er netop dette afsnit blevet

fjernet. Af redegørelsen fremgår det alene, at antallet af indberetninger er steget med næsten 30 procent. Bemærkningerne i udkastet om, at tallene ikke afspejler virkeligheden er blevet fjernet, så Folketinget fejlagtigt får indtryk af, at 30 procent FLERE handicappede nu har fået en personlig hjælper til at hjælpe sig med at komme omkring.

Ser man på de nye tal, som Servicestyrelsen nu netop igen har offentliggjort på sin hjemmeside for de fire kvartaler i 2003, er der derimod tale om, at næsten hver tiende handicappet har MISTET sin hjælperordning i løbet af året.

STUDIEVÆRT:

Det sagde Orienterings social- og retspolitiske fagmedarbejder, Jesper Tynell.

BILAG 2

MINISTER BESTILTE MISVISENDE TAL DER SKULLE SÆTTE AF I DÅRLIGT LYS Indslag bragt i Orientering på P1 den 26. november 2004

<http://www.dr.dk/P1/orientering/indslag/2008/07/09/153227.htm>

STUDIEVÆRT:

Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen indrømmer nu overfor Folketinget, at han i foråret bad Arbejdsmarkedsstyrelsen om at offentliggøre en ganske bestemt type statistik for, hvor gode henholdsvis AF og kommunerne er til at få ledige i arbejde.

Det sker efter, at Orientering har dokumenteret, at ministeren havde problemer med at samle et politisk flertal for at lukke den statslige arbejdsformidling, AF, og lade kommunerne overtage arbejdet, efter en kommende kommunalreform.

Medierne bugnede nemlig med historier om, at kommunerne ikke var gode til at få folk i arbejde. Og derfor fik Arbejdsmarkedsstyrelsen besked om at finde andre tal frem.

Ministeren indrømmer også, at den bestilte form for tal ALTID vil sætte kommunerne i et bedre lys en AF - hvad enten de ledige overhovedet bliver aktiveret eller ej.

Men det skulle altså tage 7 måneder, gentagne ukorrekte svar overfor offentligheden, men frem for alt en aktindsigt i ministerens brevveksling med Arbejdsmarkedsstyrelsen, før Claus Hjort Frederiksen nu under ministeransvar er kommet med disse oplysninger. Og i mellemtiden har ministeren sikret sig flertal bag sit forslag.

Jesper Tynell:

INDSLAG:

"Kommunerne overgår AF", skriver Jyllandsposten d. 27. april - og fortsætter:

"Sådan lyder den overraskende konklusion i et nyt notat fra Arbejdsmarkedsstyrelsen." CITAT SLUT.

Artiklen i Jyllandsposten falder sammen med, at regeringen senere samme dag offentliggør sit oplæg til en kommende kommunalreform. En reform, der blandt andet medfører, at netop kommunerne skal

overtage AFs opgaver med at formidle arbejde til ledige dagpengemodtagere.

På pressekonferencen offentliggør beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen et såkaldt fakta-ark, der gentager de tal, som Arbejdsmarkedsstyrelsen et par dage forinden har givet til en journalist på Jyllandsposten. Målt med den såkaldte udslusningsgrad, er kommunerne bedst til at få folk i arbejde, konkluderer notatet.

Arbejdsmarkedsstyrelsens statistik falder Dansk Arbejdsgiverforening for brystet. Den måde tallene er opgjort, kan ifølge DA nemlig slet ikke bruges til at sammenligne effekten af indsatsen i de to systemer. Arbejdskraftchef i DA, Tina Voldby, mere end antyder overfor Orientering, at tallene er politisk bestillingsarbejde:

"Vi opfattede, især tidspunktet taget i betragtning, den undersøgelse som et partsindlæg. Der kan man sige, der var det bekvemt for det forhandlingsforløb, der var i gang omkring en strukturreform, hvor at lige præcis beskæftigelsen og beskæftigelsens placering spillede en stor rolle for hvorvidt, der kunne laves et forlig omkring en strukturreform. Og det synes vi selvfølgelig var stærkt uheldigt, at man gik ud og offentliggjorde en undersøgelse, som ikke var særlig lødig efter vores opfattelse."

For at finde ud af, om der ER tale om politisk bestillingsarbejde - og for at finde ud af, om tallene er LØDIGE, begærer vi aktindsigt i al korrespondance mellem Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsmarkedsstyrelsen vedrørende det pågældende notat.

Efter både ministeriet og styrelsen flere gange har overskredet den lovfæstede svarfrist på 10 dage, modtager vi endelig sagens akter i flere omgange i løbet af september. Af journal-listerne fremgår det, at vi nu har modtaget ALLE de dokumenter, der er blevet sendt mellem de to myndigheder, sådan som vi har krav på ifølge loven. Og det bekræfter Økonomi- og personalechef i Arbejdsmarkedsstyrelsen, Søren Tingskov, på det tidspunkt overfor Orienterings lyttere:

"I det aktuelle tilfælde, der er der udleveret det, der er relevant og det, som offentligheden har krav på."

Men vi har svært ved at få DET til at passe. Vi kan nemlig se, at en medarbejder i Arbejdsmarkedsstyrelsen i august omtaler et brev fra ministeriet, vi ikke har modtaget. Det gør vi lyttere og myndigheder opmærksomme på. Og efter endnu et par uger med brevvekslinger og telefonsamtaler, overbringer postvæsenet i

slutningen af oktober en helt særlig konvolut fra
Beskæftigelsesministeriet.

Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen har indtil da i
Jyllandsposten AFVIST, at Arbejdsmarkedsstyrelsen var sat til at
offentliggøre de nye tal på et politisk bekvemt tidspunkt: Nemlig
samtidig med regeringen fremsatte sit forslag om at nedlægge AF.

Men det passer ikke, viser et af de dokumenter, der ligger i den
sidste konvolut vi modtager fra ministeriet. Her kan man læse, at
ministeriet, en måned før regeringen offentliggør sit forslag til
en kommende strukturreform, skriver til styrelsen:

CITAT:

"I forbindelse med ministerens møder med de politiske partier, LO
og DA (ikke mindst dagens møde med Marianne Jelved) - og generelt
i medierne - rejses ofte at kommunernes beskæftigelsesindsats og
resultater er meget dårlige.

Til brug for de kommende politiske forhandlinger om en enstrenget
beskæftigelsesindsats (...) bedes Arbejdsmarkedsstyrelsen
overveje, hvorvidt der foreligger data og resultater, der om
nødvendigt kan bruges til at 'vende debatten' ved at
anskueliggøre, at kommunernes resultater og effekter ikke er så
dårlige (både i sig selv og set i forhold til AF). (...) En
mulighed er at fremhæve, at kommunerne gennemsnitligt har højere
effekter for så vidt angår udslusningsmål (...) end AF." CITAT
SLUT.

Det fremgår også af den kommunikationsplan, vi samtidig nu får
udleveret, at de notater styrelsen senere udarbejder skal lækkes
til bestemte dele af pressen i dagene før og efter,
beskæftigelsesministeren offentliggør sit forslag.

Efter Orientering offentliggør denne dokumentation på vores
hjemmeside, stiller Enhedslisten en række spørgsmål til
ministeren. Og af i et af de svar, Claus Hjort Frederiksen nu har
givet Folketinget, indrømmer han, at der VAR tale om - CITAT
"notater, ministeriet bestilte i Arbejdsmarkedsstyrelsen i
forbindelse med offentliggørelsen af regeringens udspil til
strukturreform" CITAT SLUT.

Vi har endelig fået svar på det ene af de to spørgsmål.

Men hvad med det andet? Er notaterne nu også ulødlige, sådan som
Dansk Arbejdsgiverforening formulerer det?

Af et af de notater, der senere havner på Jyllandspostens redaktion, fremgår det, at de mennesker kommunerne har aktiveret efterfølgende klarer sig 50 procent bedre end dem, AF aktiverer.

Men hvad Arbejdsmarkedsstyrelsen ikke gør opmærksom på i notatet er, at det gør de allerede i forvejen - altså FØR de bliver aktiveret. De ledige kontanthjælpsmodtagere, som kommunerne aktiverer, har en selvforsørgelsesgrad, der er hele dobbelt så stor som den, de ledige dagpengemodtagere har, før DE bliver aktiveret af AF.

Det skyldes blandt andet, at mens dagpengemodtagere først bliver aktiveret efter et år med forgæves jobsøgning - ja, så bliver kontanthjælpsmodtagere i mange kommuner straks-aktiveret allerede første dag uden arbejde, også selvom de ville have fundet et arbejde alligevel. Man sammenligner altså groft sagt langtidsledige i AF-systemet med alle de arbejdsmarkedsparate ledige i det kommunale system.

Socialforskningsinstituttets direktør, Jørgen Søndergaard, har i Orientering påpeget, at Arbejdsmarkedsstyrelsen i sit notat derved så at sige sammenligner pærer og bananer:

"Hvis det man implicit spørg om - og det tror jeg det er - er 'hvilket system er dygtigst til at få en given arbejdsløs person i beskæftigelse igen?' så bliver man jo ikke så meget klogere af at sammenligne, hvem der har den højeste udslusningsprocent."

Men da Orientering tidligere - i juli måned - gjorde Arbejdsstyrelsens direktør, Marie Hansen, opmærksom på, at styrelsen i sine notater så at sige sammenligner langtidsledige med kortidsledige og derfor opstiller en model, hvor kommunerne altid vil fremstå bedre end AF, afviste hun det som et postulat:

"Det du siger, det er at kommunerne aktiverer en masse mennesker, som ellers ville have fået et arbejde. Det er jo et postulat. Det kan jo være, at de mennesker kun kunne få et arbejde, fordi de har fået et tilbud om aktivering."

Men på det punkt underkender beskæftigelsesministeren nu direktøren for Arbejdsmarkedsstyrelsen. I det svar, han har afgivet overfor Folketinget under ministeransvar, skriver han - og jeg citerer:

"Udslusningseffekten måler alene, hvor høj selvforsørgelsesgraden er EFTER afslutningen af aktiveringen (...) Sandsynligheden for at komme i beskæftigelse er højere tidligt i ledighedsforløbet end senere i forløbet. Når kommunerne således i højere grad end AF aktiverer tidligt i ledighedsforløbet, er sandsynligheden for, at

de ledige vil få et job, uanset om de bliver aktiveret eller ikke, derfor højere." CITAT SLUT.

Hvad enten de ledige bliver aktiveret eller ej, medgiver ministeren altså nu, at selve den metode, som ministeriet bad Arbejdsmarkedsstyrelsen om at bruge, i sig selv får kommunerne til at fremstå som bedre end AF til at ledige i arbejde - også selvom det ikke afspejler virkeligheden.

Han tilføjer, at også andre målemetode har indbyggede problemer. Men det er jo en helt anden sag.

De forbehold, ministeren nu har overfor brugen af den såkaldte udslusningsgrad, gjorde hverken ministerium, ministeren eller styrelsen opmærksom på, i de notater, de offentliggjorde samtidig med regeringens forslag til en kommende strukturreform.

Det skulle altså tage måneder og helt bogstaveligt en udveksling af kilo-vis af breve med myndighederne, før det kom så langt.

Beslutningen om at nedlægge AF og lægge beskæftigelsesindsatsen i kommunerne ER truffet, og ministeren har i kraft af Dansk Folkeparti for længst samlet et - om end snævert - flertal bag den.

Om det var sket, hvis IKKE tallene fra Arbejdsmarkedsstyrelsen havde fået kommunerne til at stå i et gunstigt lys, det er i dag et rent hypotetisk spørgsmål.

STUDIEVÆRT:

Det sagde Orienterings social- og retspolitiske fagmedarbejder, Jesper Tynell.

BILAG 3

CLAUS HJORT AFSKAFTEDE I HEMMELIGHED SIKKERHEDSKRAV UDENOM FOLKETINGET Indslag bragt i Orientering på P1 den 30. juni 2008

<http://www.dr.dk/P1/orientering/indslag/2008/06/30/174927.htm>

STUDIEVÆRT:

Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen bøjer sig nu for et flertal uden om regeringen: Han vil ændre sin beslutning om, at kranførere, stilladsarbejdere og elevatormontører fra andre EU-lande ikke længere skal bestå en sikkerhedsprøve, før de får lov til at udføre deres arbejde i Danmark. I aftes informerede han Folketingets partier om, at udenlandske arbejdstagere nu alligevel igen skal have kontrolleret, om de kan leve op til de sikkerhedskrav, som danske arbejdstagere skal kunne dokumentere, de er uddannet i, før de må trække i arbejdstøjet.

Men det er ikke sket uden sværdslag. I flere måneder kunne offentligheden ikke få at vide, hvem der havde besluttet af fjerne kontrollen med udenlandske arbejdere.

Da Orientering i december i kraft af en aktindsigt endelig kunne dokumentere, at det var besluttet af beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen selv - ja, så ville et politisk flertal uden om regeringen lave reglerne om.

Men det fik ikke ministeren til at give op. I et svar til Folketinget oplyste han så, at Danmark ikke længere må kræve forudgående kontrol med udenlandske ansatte i en række sikkerhedskritiske fag. Det vil EU-kommissionen ikke tillade, skrev ministeren og sendte på den måde aben videre.

Men det passer ikke, kunne en af EUs egne jurister så fortælle her i Orientering. Og efter fornyet politisk pres, har ministeren således nu indvilliget i, i et vist omfang at genindføre kontrollen med udlændinges sikkerhedskvalifikationer, før de udfører sikkerhedskritisk arbejde i Danmark.

Hvor omfattende kontrollen så bliver, og hvordan ministeren har forhindret den indtil nu, har Jesper Tynell set nærmere på:

INDSLAG:

I slutningen af august sidste år, træffer beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen en beslutning. Han skriver under på et

dokument, der afskaffer al forudgående kontrol med, om udenlandske arbejdstagere, der midlertidigt udfører sikkerhedskritisk arbejde her i landet, overhovedet er kvalificeret til opgaven. "Godkendt af ministeren" - står der under hans underskrift på papiret. Det ved vi nu i kraft af aktindsigt i papirerne.

Men samtidig med at ansatte fra andre EU-lande på den måde får LEMPET kravene, bliver kravene til danske arbejdstageres sikkerhedsuddannelse skærpet. På det tidspunkt står der allerede i arbejdsmiljø-lovgivningen, at de der f.eks. opstiller elevatorer, stilladser eller andre sikkerhedskritiske installationer, skal have et særligt kursus eller uddannelse, som de skal kunne dokumentere ved at fremvise et certifikat. Og - som noget nyt - skal danske bygningsarbejdere fra 1. januar 2008 nu også til at have et særligt certifikat, før de må betjene en såkaldt teleskopløsser. Selv de erfarne, der har kørt teleskopløssere i årevis, skal på skolebænken og til eksamen, før de må køre videre.

Hvorfor, det har været nødvendigt at stille det krav til danske bygningsarbejdere, forklarer kontorchef i Arbejdstilsynet, Sonja Jensen i efteråret i Orientering

"Jamen, et er jo fordi, der har været nogle ulykker med brug af det pågældende arbejdsredskab. Det vil sige, at man for at kunne føre en teleskopløsser skal have et certifikat. Man skal op til en teoretisk og en praktisk prøve for at kunne gøre det lovmedholdeligt. [Og uanset hvor meget erfaring man har, så skal man have certifikatet for at kunne arbejde med det?] Ja, hvis du er - havde jeg nær sagt - er bosiddende her i landet, så skal du efter de danske regler have sådan et certifikat, ja."

Men kravet om at være uddannet til f.eks. at føre en teleskopløsser gælder efter ministerens beslutning ikke for bygningsarbejdere, der kommer hertil for at arbejde i op til et år fra et af de øvrige lande i EU. Det kan man i oktober måned læse på Arbejdstilsynets hjemmeside.

Her er ikke et ord om beskæftigelsesministerens beslutning. Her står blot, at et nyt EU-direktiv, der trådte i kraft den 1. oktober betyder, at statsborgere fra andre EU-lande, ikke længere skal have en forhåndsgodkendelse fra Arbejdstilsynet for at kunne arbejde på de områder, hvor der i arbejdsmiljøloven er krav om, at man skal have gennemført en særlig uddannelse. Krav, der tidligere har været til mennesker, der f.eks. arbejder med asbest, kører kran og gaffeltruck, arbejder med epoxy, svejsning, arbejder som elevatormontører, stilladsopstiller eller en række andre sikkerhedskritiske erhverv.

Hvis de pågældende kan fremvise et lovpligtigt certifikat fra deres hjemland - uanset om certifikatet kun er baseret på få timers undervisning - vil de fremover være berettiget til at arbejde her i landet. Ja, selv hvis de ikke har et sådan certifikat, vil de lovligt kunne udføre arbejdet i Danmark, hvis de oplyser, at de har 2 års erfaring fra deres hjemland.

Derfor vil Arbejdstilsynet ikke længere kræve, at arbejdstagere fra andre EU-lande skal fremvise certifikater, der lever op til den danske lovgivning. Det bekræfter kontorchef i Arbejdstilsynet, Sonja Jensen:

"Det er tilstrækkeligt, hvis man har og kan udføre sit hverv lovligt i det land, man kommer fra, jamen så anerkender vi det også her i Danmark, og du kan udføre dit hverv lovligt her. [Så I kan ikke stille krav om hvilken uddannelse og hvor grundig den er?] Nej, det går vi ikke ind i."

Da formanden for Stilladsarbejdernes Landsklub, John Ekebjerg Jakobsen, på Arbejdstilsynets hjemmeside læser, at den forudgående kontrol med udenlandske arbejdstageres sikkerhedskvalifikationer på den måde er ophævet, skriver han et brev til regeringen. Han undrer sig over, hvor den beslutning er truffet og er bekymret for, hvad den betyder for sikkerheden på danske byggepladser, forklarer han:

"Det der er vores store frygt, det er jo ikke, at de kommer og arbejder, fordi vi har brug for stilladsarbejdere, men det er, at de folk, der kommer, at de ikke er kvalificerede. Det er til fare for dem selv, det er til fare for håndværkerne. Men i og med, at det er stilladser ude i samfundet, så er det altså også til fare for alle dem, der går forbi stilladserne."

Det kommer også bag på Arbejdsmiljørådet, at EUs anerkendelsesdirektiv er implementeret i Danmark ved helt at ophæve den forudgående kontrol af ansatte fra andre EU-lande. At beslutningen er truffet af beskæftigelsesministeren er på det tidspunkt endnu ikke offentligt kendt: Arbejdsmiljørådet beder derfor Arbejdstilsynet om en redegørelse for forløbet fra direktiv til nye regler.

Regler, der nu tilmed kommer bag på politikerne i Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg. Den konservative formand for udvalget, Knud Kristensen, der selv er direktør i et murerfirma, er overrasket over, at udenlandske arbejdere ikke længere kunne fremvise særlige certifikater til f.eks. gaffeltruck og teleskopløssere, siger han i december til Orientering. På det tidspunkt, er der stadig ikke offentlig kendt, at det er beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen, der har besluttet af afskaffe den forudgående kontrol.

"Det er jo noget af det, som vi her i Danmark, og Arbejdstilsynet har sat meget fokus på. Og det er noget af det, som vi de danske virksomheder, der skal vi have vores medarbejdere igennem kurser for at få lov at køre med gaffeltrucks, Manitou-læssere og alt det der. Og derfor kommer det bag på mig, at de ikke er underlagt og skal have de certifikater."

Når de nye regler overrasker medlemmer af Folketinget, skyldes det ikke mindst, at de før de vedtog den lov, der implementerer EU-direktivet i dansk lovgivning, blev forsikret om, den ikke ville slække på sikkerheden på arbejdspladser i Danmark.

Folketingets Uddannelsesudvalg bad f.eks. om skriftlig svar på spørgsmålene:

Hvilke muligheder er der for at sikre kvalitetskontrol af uddannelserne, og hvilke krav kan man stille til uddannelserne? Hvordan foretages vurderingen af, om de uddannelsesmæssige kvalifikationer er sammenlignelige? Og: Hvilke reelle ændringer vil vedtagelsen af lovforslaget betyde?

Efter at have fået svar på disse spørgsmål fra undervisningsminister Bertel Haarder, blev lovforslaget vedtaget af Folketinget i enstemmighed. Ingen stemte imod.

Men sammenligner man undervisningsminister Bertel Haarders svar med teksten i EUs anerkendelses-direktiv, ja, så viser det sig, at svarene i ikke er fyldestgørende.

På spørgsmålet om, hvilke krav man fremover vil kunne stille til uddannelse, svarer ministeren, at det direktivet gør, er at det - og jeg citerer:

"samler grundlæggende betingelser og garantier i eksisterende EF-sektordirektiver og generelle EF-direktiver i ét direktiv. (...) de rammer og regler, der i dag gælder for anerkendelse af erhvervmæssige kvalifikationer (...) opretholdes. (...) vi [har] allerede i dag en velfungerende ordning om gensidig anerkendelse af erhvervmæssige kvalifikationer i EU, hvorefter en EU- (...) statsborger ikke kan nægtes adgang til erhvervet, som pågældende er fuldt kvalificeret til at udøve i sit eget land, medmindre danske [myndigheder] konstaterer væsentlige forskelle mellem medbragte kvalifikationer og danske lovkrav til udøvelse af samme erhverv. I givet fald har erhvervsudøveren pligt til at udligne forskellene og forelægge bevis herfor, før den danske myndighed kan udstede det danske autorisationsbevis." CITAT SLUT.

Hvad ministeren IKKE oplyser videre i svaret her er, at kravet om forudgående anerkendelse af uddannelse og certifikater - for en række erhverv - som udgangspunkt helt falder bort. Det sker i de situationer, hvor udenlandske arbejdstagere og virksomheder ikke etablerer sig permanent i Danmark, men kun arbejder her op til et år af gangen.

Fra Folketingets talerstol forsikrer Bertel Haarder endvidere tingets medlemmer om, at - og jeg citerer igen:

"Det er op til medlemsstaterne at afgøre, hvilke lovregulerede erhverv der har en sådan karakter, at man ud fra hensynet til sikkerhed og sundhed ønsker forudgående at kontrollere erhvervsudøverens kvalifikationer. Det er altså op til medlemsstaterne at stille de krav, som skal stilles med hensyn til sikkerhed og sundhed." CITAT SLUT.

Hvad undervisningsministeren her IKKE oplyser om, er at den mulighed for forudgående kontrol, der rent faktisk er omtalt i EU-direktivet, for det første ikke giver mulighed for at kræve, at ansatte fra andre EU-lande har gennemført en uddannelse eller kan fremvise et certifikat. Erfaring er som sagt tilstrækkelig. Og for det andet, nævner ministeren heller ikke i sit svar til Folketinget, at det ikke er tilladt på forhånd at kontrollere en udenlandske arbejdstagers kvalifikationer for at undgå *han selv*, hans kolleger eller forbipasserende på gaden kommer til skade. Kontrollen kan - ifølge direktivet - kun ske, at hensyn til tjenestemodtageren, altså den kunde, der har bestilt arbejdet. I direktivet står der - citat:

"Den forudgående kontrol kan kun foretages, når formålet med kontrollen er at undgå alvorlig skade for *tjenestemodtagerens* sundhed eller sikkerhed på grund af tjeneste-yderens manglende erhvervsmæssige kvalifikationer" CITAT SLUT.

Hvis det ikke skulle være kommet bag på folketingets medlemmer, at de enstemmigt har vedtaget en lov, der kun giver begrænsede muligheder for at kontrollere udenlandske arbejders kvalifikationer - ja, så skulle undervisningsminister Bertel Haarder altså fyldestgørende havde informeret dem om begrænsningerne - eller også skulle tingets medlemmer selv have kontrolleret undervisningsministerens svar.

Under alle omstændigheder - viser det sig efterfølgende - at Danmark SLET IKKE gør brug af de begrænsede kontrolmuligheder, der rent faktisk ER vedtaget i både direktivet og i den lov, som Folketinget vedtager. Når det gælder f.eks. stilladsarbejdere og

elevatormontører vil Arbejdstilsynet, som sagt, under ingen omstændigheder kræve forudgående kontrol af deres viden om sikkerhed.

Da vi spørger Arbejdstilsynet hvorfor, får vi at vide, at tilsynet ikke udtaler sig om sagen, før den er færdig med den undersøgelse af sagsforløbet, det nu er blevet bedt om at lave.

Men svaret findes godt gemt i direktivet og nede i bemærkningerne til den danske lov. Her fremgår det, at den begrænsede kontrol kun er lovlig at gennemføre, hvis den eksplicit for hvert enkelt fag er vedtaget ved lov. Og det fremgår, at det ikke er undervisningsministeren og hans lov, det skal stå i. Nej, det er i en lov vedtaget af den ansvarlige ressortminister, som der står. Og ressortministeren er i dette tilfælde beskæftigelsesministeren.

Men da Orientering fremme i december spørger beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen, hvorfor Arbejdstilsynet fra 1. oktober ikke længere har skulle godkende udlændinge, der kører kraner, installerer elevatorer eller stiller stilladser op, før de trækker i arbejdstøjet - ønsker han ikke at stille op til et interview. Efter vi har stillet ham spørgsmålet tre dage i træk, modtager vi i stedet en e-mail, hvor ministeren også udtrykker en vis undren over de nye regler. Han skriver:

"Min holdning er helt klar. Alt arbejde skal naturligvis udføres arbejdsmiljømæssigt forsvarligt her i Danmark. Sikkerhed er det vigtigste for mig. Derfor vil jeg nu bede Arbejdstilsynet om at undersøge sagen, og så vil jeg tage stilling til, om reglerne skal ændres". CITAT SLUT.

Men da vi i slutningen af december endnu en gang henvender os til Arbejdstilsynet og påpeger, at det ifølge loven er ministeren der beslutter, hvad der skal kontrolleres, får vi nu at vide, at tilsynet tidligere på året allerede HAR undersøgt sagen for beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen. Og vi får at vide, at han på den baggrund HAR truffet en beslutning. En beslutning om IKKE at kræve, at udenlandske arbejdstagere på forhånd skal melde deres ankomst - og dermed en beslutning om, at deres kvalifikationer IKKE skal kontrolleres:

"Det har man politisk taget stilling til tilbage i august måned 2007, hvor man besluttede at man ville ikke have anmeldelseskrav på arbejdsmiljøområdet i Danmark. [Og er det beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen, der har truffet den beslutning?] Det vil jo være en beslutning, der er truffet af beskæftigelsesministeren, ja. [Ved ud hvad begrundelsen er for, at beskæftigelsesministeren ikke ønskede et anmeldelseskrav, som altså kunne udløse kontrol af arbejdere, der kommer og f.eks. installerer elevatorer eller sætter stilladser op?] Nej, det kan

jeg ikke svare på. Det er under alle omstændigheder ministerens beslutning, og det er det centrale svar her."

...forklarer pressekoordinator i Arbejdstilsynet, Jakob Hjuler Tamsmark.

Vi henvender os derfor igen til beskæftigelsesministeren for at spørge, hvorfor han traf den beslutning. Men heller ikke det får vi svar på: igen ingen interview.

Derfor begærer vi nu aktindsigt i den redegørelse, som Arbejdstilsynet allerede HAR lavet for ministeren, FØR han traf sin beslutning. Men selvom det er Arbejdstilsynet vi begærer aktindsigt hos, får vi svar fra en helt anden forvaltningsmyndighed, nemlig Beskæftigelsesministeriets departement. Det viser sig senere, at de to myndigheder har aftalt, at det er ministerens politiske sekretariat, der tager sig af sagen.

Det er ikke i tråd med offentligheds- og forvaltningsloven, må vi gøre opmærksom på og får efterfølgende derfor også en mere omfattende aktindsigt i sagen fra den myndighed, vi rettede henvendelse til - nemlig Arbejdstilsynet.

Da vi senere selv henvender os til Beskæftigelsesministeriet og også beder om ministeriets fulde journal på sagen, er en række dokumenter undtaget fra aktindsigt af hensyn til den politiske beslutningsproces, som der står. Spørgsmålet om, vi også kan få adgang til dem, er Folketingets Ombudsmand derfor nu ved at tage stilling til.

Men af de papirer, vi i december får udleveret, kan vi læse hvilke POLITISKE overvejelser beskæftigelsesministeren gjorde sig før han traf sin beslutning. Det fremgår af bilagene til det papir, han i august skriver under på.

I et notat, Arbejdstilsynet har sendt til ministeren, skriver tilsynet om situationen for arbejdstagere, der på nuværende tidspunkt er udstationeret i Danmark. CITAT:

"arbejdstagerne [arbejder] ofte (...) under helt uforsvarlige forhold, fx ankommer de til Danmark med utidssvarende og uegnede tekniske hjælpemidler, fx stiger og stilladser. Arbejdstagerne har typisk ikke modtaget instruktion i at udføre arbejdet forsvarligt, og arbejdsgiveren fører ikke tilsyn med arbejdet og har typisk heller ikke uddelegeret tilsynsforpligtelsen." CITAT SLUT.

Og netop dette notat bliver der udtrykkeligt henvist til, i de overvejer for og imod, som ministeren læser før han træffer sin

beslutning om ikke at kræve forhåndsgodkendelse af udenlandske arbejdstagere. I ministerens beslutningsgrundlag står der - og jeg citerer:

"Arbejdstagersiden vil formentlig argumentere med, at den manglende forhåndsgodkendelse vil medføre 'arbejds miljødumpning'. Dette synspunkt underbygges af AT's 'Notat om arbejdsmiljøproblemer for udenlandske arbejdstagere'. (...)

På den anden side er der med (...) statsministerens nylige udmelding lagt op til, at tjenesteydernes fri bevægelighed skal lattes i en tid med mangel på arbejdskraft. (...) Hvis Danmark stillede krav om forhåndsgodkendelse ved de EU-anmeldte arbejdsmiljøuddannelser, ville det betyde, at man opretholdt status quo, og at anerkendelses-direktivet reelt ikke fik nogen betydning." CITAT SLUT.

Det er altså på baggrund af denne afvejning af sikkerhed på arbejdspladsen overfor hensynet til tjenesteydernes fri bevægelighed indenfor EU, at Claus Hjort Frederiksen i august måned beslutter, at Danmark IKKE skal stille krav om, at visse udenlandske arbejdstagere skal bestå en sikkerhedsprøve, før de får lov at arbejde her i landet.

En POLITISK beslutning, som et flertal i Folketinget nu viser sig at være uenig i. Bent Bøgsted fra Dansk Folkeparti siger, at partiet ønsker at lave loven om:

"Som det er nu, hvor det kommer frem, at ministeren har truffet en beslutning, som måske ikke lige falder i god jord blandt Folketingets partier, så må vi jo så tage det derfra. [Men der er I så villige til at stemme for et lovforslag, også hvis det er et flertal udenom regeringen, der skal til?] Helt sikkert. Vi redder ikke ministeren på det her, hvis han får Socialdemokratiet og SF imod sig i det spil der."

Og det får han. Et flertal af partier uden om regeringen bestående af Enhedslisten, SF, Dansk Folkeparti og Socialdemokraterne siger kort før jul til Orientering, at de er villige til at bruge direktivets muligheder for indføre adgangsprøver for udenlandske arbejdstagere.

MEN: Midt i januar skriver Claus Hjort Frederiksen så i et svar til Folketingets medlemmer, at Danmark slet ikke KAN gøre brug af EU-direktivets muligheder for at stille krav til, at f.eks. stilladsarbejdere skal op til en prøve, før de må sætte stilladser på over 3 meter op her i landet.

I direktivet står der - som sagt - at kontrollen kun kan indføres, hvis den skal beskytte tjenesteydelsesmodtagerens - altså kundens - sundhed eller sikkerhed. Og det er det, ministeren mener, at Danmark vil få "juridiske vanskeligheder ved at løfte bevisbyrden for", som har skriver.

Her skriver Claus Hjort Frederiksen, at det er den "gældende retstilstand i EU (...) at der ikke stilles krav om egentlig stilladsuddannelse. Danmark vil derfor formentlig ikke kunne komme igennem med (...), at det vil kunne skade tjenestemodtagerens sikkerhed og sundhed ikke (...) at kræve en forhåndsgodkendelse (...) når (...) EU-borgere stiller stilladser op" CITAT SLUT.

Selvom undervisningsminister Bertel Haarder FØR implementeringsloven blev vedtaget FORSIKREDE Folketinget om, at det er helt op til de enkelte medlemsstater SELV at afgøre, i hvilke erhverv man ønsker forudgående at kontrollere de ansattes kvalifikationer - og selvom et flertal uden om regeringen ønsker at gøre brug af denne mulighed - ja, så meddeler beskæftigelsesministeren altså nu, at det slet IKKE kan lade sig gøre af hensyn til EUs regler.

Men jurist og kontorchef i EU-parlamentet, Poul Runge Nielsen, forklarer herefter i Orientering, at det nærmest forholder sig lige omvendt:

"Sådan som direktivet er formuleret, og sådan som retstilstanden er ifølge EU-retten, så er arbejdsmiljøhensyn jo netop et af de formål, som man anerkender som værende beskyttelsesværdige. Også fordi arbejdsmiljøhensyn varierer utrolig meget fra medlemsstat til medlemsstat. Altså hvis du spørger efter en ren juridisk vurdering, så er det jo noget, der giver medlemsstaterne en forholdsvis vid skønsmulighed. Det er der efter min opfattelse ikke nogen tvivl om. [Det vil sige, at du alt i alt vurderer, at et flertal i landets lovgivende forsamling, Folketinget, har vide beføjelser til at beslutte sig for, om de vil gøre brug af den her undtagelsesbestemmelse eller ej, fordi der er tale om et arbejdsmiljøspørgsmål?] Ja, der må være tale om rimelig vide skønsmuligheder der. [Og hvem er det så, der skal afgøre, om de skal bruges? Er det et flertal i Folketinget eller er det ministeren?] Ja, det er et flertal i Folketinget."

Vi giver nu endnu en gang beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen mulighed for at svare. Men selvom vi i flere måneder løbende har henvendt os, lykkes det heller ikke denne gang at få et interview med ministeren.

Det lykkes til gengæld en hel række af faglige organisationer at få foretræde for Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg. Og her

forklare den LOVGIVENDE forsamling, hvorfor de mener, at reglerne bør være.

Og så pludselig - i aftes - meddelte beskæftigelsesministeren på et møde tingets partier, at det alligevel GODT kan lade sig gøre at kræve forudgående kontrol af personer fra andre EU-lande, der udfører sikkerhedskritisk arbejde i Danmark.

Ja, faktisk vil Claus Hjort Frederiksen - på opfordring fra partierne - nu hurtigst muligt fremsætte et lovforslag, der skal indføre en sådan kontrol. Fremover skal det i en række fag kræve en forhåndsgodkendelse at arbejde i Danmark. Og den bliver kun givet - skriver ministeren i et notat - "hvis den pågældende EU-borger har tilnærmelsesvis lige så gode kvalifikationer som den danske uddannelse giver. (...) Hvis (...) ikke (...) skal tjenesteyderen have mulighed for at aflægge en egnethedsprøve"
CITAT SLUT.

Helt præcis, hvordan kontrollen skal foregå - og hvad der skal betragtes som 'tilnærmelsesvis lige så gode kvalifikationer' - får vi formentlig mere at vide om, når lovforslaget bliver fremsat.

STUDIEVÆRT:

Det sagde Jesper Tynell

De nye regler kommer til at gælde f.eks. stilladsarbejdere, teleskopløssere og elevatormontører - men udlændinge, der arbejder med epoxy, isocyanater og styrén vil fortsat ikke få kontrolleret, om de har de sikkerhedskvalifikationer, der svarer til dem, danske arbejdstagere SKAL kunne dokumentere.

BILAG 4

DOKUMENTERNE FLØD MELLEM SFI OG BESKÆFTIGELSESMINISTERENS CHEFER

Indslag bragt i Orientering på P1 d. 15. maj 2009

<http://www.dr.dk/P1/orientering/indslag/2009/05/15/183733.htm>

STUDIEVÆRT:

Når beskæftigelsesministeren bestiller en evaluering af sin egen politik hos SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd - ja, så flyder udkast, konklusioner og forslag til rettelser frem og tilbage mellem SFI og ministerens ansatte - OGSÅ til ministerens kontorchefer og chefkonsulenter.

Det ka' Orientering nu dokumentere.

Det var derfor ikke sandt, da finansminister Claus Hjort Frederiksen - som en af sine sidste gerninger som beskæftigelsesminister - oplyste Folketinget om, at kun to særligt udpegede medarbejdere havde haft adgang til den bunke af dokumenter, de udvekslede med SFI, mens SFI skrev en evaluering af regeringens såkaldte 300-timersregel. En regel, der fratager visse kontanthjælpsmodtagere deres indkomst.

Ministerens folk hemmeligholdt i første omgang de mange papirer i sagen, da vi ville undersøge om regeringen havde forsøgt at påvirke SFIs konklusioner. Men da vi kunne påvise flere og flere af dokumenternes eksistens, gik ministerens medarbejdere i flere omgange ind og slettede dem i Arbejdsdirektoratets journalsystem.

Claus Hjort Frederiksens medarbejdere har under forløbet fastholdt, at det var lovligt at tilbageholde og senere slette dokumenterne fra journalsystemet. Men nye dokumenter viser nu, at ministerens folk hele tiden har vidst, at betingelserne for at gøre det, ikke har været til stede.

Jesper Tynell fortæller her endnu et kapitel i sagen om Beskæftigelsesministeriet og SFIs bestræbelser på at afskære offentligheden fra at kontrollere, hvordan de samarbejder, når SFI skriver udredninger for ministeren.

INDSLAG:

Er det rigtigt, at ministerens ansatte har slettet 58 sagsakter fra Arbejdsdirektoratets journalsystem? Sagsakter, som er sendt

til og fra SFI, mens SFI skrev en evaluering af beskæftigelsesministerens 300-timersregel for ministeren selv?

Da finansminister Claus Hjort Frederiksen den 1. april er kaldt i samråd for at svare Folketinget på det spørgsmål - bekræfter han, at det er tilfældet.

De 58 sagsakter er slettet, fordi de aldrig burde have været journaliseret, forklarer han.

Slettet - fordi de - ifølge Claus Hjort Frederiksen - slet ikke har været sendt til og fra ministeriet eller Arbejdsdirektoratet - men derimod sendt personligt til og fra to af ministerens ANSATTE i Arbejdsdirektoratet. To medarbejdere, der under forløbet har været medlemmer af SFIs følgegruppe til undersøgelsen - og dermed været så tæt tilknyttet SFI, at de papirer de har sendt og modtaget på deres kontorer i Arbejdsdirektoratet virkeligheden slet ikke tilhører direktoratet - men stadig skal betragtes som SFIs interne papirer.

Derfor har offentligheden aldrig haft ret til at se dem - og ministerens ansatte har lovligt kunne gå ind og slette dem, oplyste Claus Hjort Frederiksen Folketingets medlemmer:

"De slettede sagsakter, som dette samråd handler om, er interne arbejdsrapporter i SFI. Det er dokumenter, der er udvekslet mellem medlemmer af SFIs følgegruppe. De er således ikke omfattet af aktindsigt."

På det tidspunkt - den 1. april - ved hverken vi eller de folkevalgte politikere, om ministeren har ret i - at det ALENE er de to ansatte i Arbejdsdirektoratet - som har været tilknyttet SFIs følgegruppe - der har set papirerne.

Men forud for samrådet, har mediejurist ved Journalisthøjskolen, Oluf Jørgensen, her i programmet gjort gældende - at det under alle omstændigheder er ulovligt, når ministerens folk har slettet dokumenter i det offentlige journal-system. Og det uanset, om det er rigtigt, at de i første omgang skulle være havnet der ved en fejl.

"En myndighed må ikke slette oplysninger. Der skal være mulighed for, at offentligheden kan kontrollere, hvilke oplysninger der har været registreret og hvilken praksis, der har været ved en myndighed. Og derfor må sporene ikke slettes. De må værsgo' udlevere dokumenterne."

Vi har forud for samrådet fortalt, at vi tidligere - i forbindelse med kommunalreformen - kunne dokumentere, at Claus Hjort Frederiksens ministerium har bestilt en undersøgelse hos

Arbejdsmarkedsstyrelsen, der SKULLE komme frem til ET bestemt resultat - for på den måde bane vej for ministerens politik.

Når vi overhovedet er interesserede i at se, hvad SFIs og ministerens medarbejdere har SENDT til hinanden - i forbindelse med rapporten om 300-timersreglen, er det fordi vi også har kunnet påvise, at denne rapport fra SFI, på afgørende punkter forskønner virkeligheden eller er direkte misvisende.

Om det KAN skyldes indflydelse fra ministerens medarbejdere - ved vi ikke. Men det er stadig i offentlighedens interesse at få afklaret - netop i disse dage, hvor rapportens konklusioner spiller en central rolle i Folketingets behandling af regeringens forslag, om at udvide 300-timers-reglen til at omfatte en bredere gruppe af kontanthjælpsmodtagere. Et lovforslag, der skal stemmes om inden Folketinget om to uger går på sommerferie.

I et forsøg på alligevel få dokumenterne genskabt og udleveret - har vi derfor forud for samrådet oplyst Beskæftigelsesministeriet om, at vi ønsker at få sagen indbragt for Folketingets Ombudsmand.

Men det undgår ministeren i første omgang. For uanset, at Claus Hjort Frederiksen oplyser, at offentligheden ikke har RET til at se papirerne - og at det var lovligt at slette dem fra journalen - så vælger han på samrådet den 1. april at lægge en bunke papirer frem på bordet foran sig. Papirer, som samme dag også modtager med bud her i DR Byen.

"Jeg har jo ingen interesse i, at der kan dannes myter om, at vi bestiller uafhængige forskningsinstitutioner til at levere forudbestemte resultater, der støtter regeringens politik. Vi har lavet en fejl i journaliseringen. Det fremstår som om, det så at det så har medført, at vi har noget at skjule. Det har vi ikke, for det ligger her på bordet."

Om det nu også ER de slettede sagsakter, ministeren lægger på bordet - har vi ingen dokumentation for.

Men vi kan se to ting: Mens ministerens medarbejdere ifølge journalerne har slettet 58 dokumenter - så har vi kun fået 53 dokumenter udleveret. Altså 5 sagsakter færre.

Og ser vi nærmere på akt-numrene, så er det kun nogle af de nu udleverede sagsakter, hvis numre overhovedet passer med de slettede dokumenters akt-numre. 34 af de akt-numre, vi kan dokumentere er slettet - opstræder slet IKKE i den bunke papirer, ministeren har udleveret.

Vi har derfor spurgt Beskæftigelsesministeriet, om der findes en forklaring - og hvor resten af de slettede dokumenterne befinder sig?

Ministeriet oplyser nu i et venligt brev, at det forventer at kunne svare på disse spørgsmål inden fredag d. 29. maj. Det er den dag Folketinget går på sommerferie - og til den tid, HAR partierne stemt om den nye lov, der blandt andet med afsæt i SFIs konklusioner.

Her og nu må vi derfor nøjes med de papirer, som Claus Hjort Frederiksen altså HAR valgt at lægge på bordet.

Og DE viser med al tydelighed, at de slettede dokumenter IKKE kun har været sendt mellem SFI og Arbejdsdirektoratets to medlemmer af SFIs følgegruppe - sådan som ministeren og hans ansatte siden oktober måned sidste år har fastholdt og gentaget som begrundelse for at holde dokumenterne hemmelige og siden slette dem.

Ta'r vi f.eks. det øverste dokument i bunken - er der tale om e-mail, der hverken sendt til eller fra SFI - men er sendt fra en ansat i Arbejdsdirektoratet og over til lederen af Claus Hjort Frederiksens Politiske Sekretariat i Beskæftigelsesministeriet. E-mailen og det vedhæftede bilag handler om, HVAD SFI skal have til opgave at se nærmere på i den på det tidspunkt kommende undersøgelse af 300-timers-reglen.

Hvis vi af hensyn til de involverede embedsmænd fjerner deres efternavne, lyder teksten:

"Kære Nicolaj. Hermed dit udkast med røde tilføjelser. God weekend." (akt 28)

Det burde være en smal sag at konstatere, at denne sagsakt, som SFI hverken har skrevet eller her har modtaget - under INGEN omstændigheder kan betragtes som intern post på SFI, sådan som Claus Hjort Frederiksen og hans ansatte hele tiden har oplyst. De handler om SFIs undersøgelse, ja, men SFI er hverken afsender eller modtager.

Bladrer vi videre ned bunken, finder vi en e-mail som rigtig nok er sendt af en af Arbejdsdirektoratets to følgegruppemedlemmer til SFIs forsker - og handler om, hvordan SFI skal modtage de data vedrørende kontanthjælpsmodtagere, som ministeriet skal levere til undersøgelsen. Men som modtager af denne (akt 150) og flere andre af de slettede sagsakter (akt 184, 187) står også en af kontorcheferne i Arbejdsdirektoratet - som altså ikke er medlem af SFIs følgegruppe. Det er i øvrigt præcis den samme kontorchef, som

i over et halvt år overfor for Orientering har fastholdt, at dokumenterne ALENE har været tilgængelige for direktoratets to følgegruppemedlemmer - til trods for, at han altså selv personligt også har modtaget flere af sagsakterne.

Længere nede i bunken ligger et notat fra SFI, der handler om - som der står -

"hvordan vi hensigtsmæssigt kan strukturere surveydataene"

En af Arbejdsdirektoratets to følgegruppemedlemmer besvarer dagen efter SFIs henvendelse ved at forklare, at Anne - en chefkonsulent i Arbejdsdirektoratet under ministeren - skal inddrages i sagen:

"Vi kigger på det. Jeg har også sendt det til Anne (...). Men på grund af påskeferie melder vi nok først tilbage tirsdag efter påske." (akt 177)

En chefkonsulent i direktoratet under ministeren - får altså videresendt dokumenter modtaget fra SFI, selvom hun ikke er medlem af følgegruppen. Det VED ministerens medarbejder her - hun har selv sendt dokumenterne videre - og det oplyser hun også helt tydeligt SFI om.

Ja, ud over hvad man kan læse i selve teksten - så, står chefkonsulenten også klart og tydeligt i modtagerfeltet på denne e-mail (akt 177) og på flere andre af de sagsakter (akt 178, 184, 187, samt 141 og 143 som bliver videresendt), som ministerens folk har slettet. Chefkonsulenten står f.eks. også som modtager af den tilbagemelding SFI efter påske får på sit notat om struktureringen af datamaterialet.

SFI får ligefrem besked om, at chefkonsulenten Anne også vil være til stede, når de to følgegruppemedlemmer holder møde med SFI i direktoratets egne lokaler. I en e-mail til SFI skriver en af direktoratets to følgegruppemedlemmer f.eks.:

"Jeg har nu booket en tid til onsdag den 22. kl. 13 i det sædvanlige lokale ved kantinen. Anne (...) deltager også." (akt 133)

Både chefkonsulenten og to kontorchefer under ministeren i Arbejdsdirektoratet står i det hele taget som modtagere af både SFIs udkast og de forslag til rettelserne i teksterne, som direktoratets to ansatte i følgegruppen sender frem og tilbage til SFI.

Det gælder da SFI en måned før den endelige rapport går i trykken, får tilsendt en lang liste med forslag til rettelser, tilføjelser

og ændrede formuleringer i det udkast til rapportens sammenfatning af resultaterne, som SFI først har skrevet. (akt 184)

Cheferne under ministeren står også som modtagere, da de ansatte i Arbejdsdirektoratet et par uger før undersøgelsen skal offentliggørelse har SFIs pressemeddelelse til gennemsyn og kommentering - og påpeger hvad der bør ændres i teksten inden den bliver sendt ud. (akt 187)

De rettelser og ændringer, ministerens folk foreslår og også får indført i SFIs rapport og pressemateriale, er - ifølge de papirer vi FORELØBIGT har fået udleveret - øjensynligt uangribelige og fagligt velbegrundede.

Men dokumenterne viser med al tydelighed, at når beskæftigelsesministeren bestiller en evaluering af sin egen politik hos SFI - ja, så flyder udkast, konklusioner og forslag til rettelser frem og tilbage mellem SFI og ministerens ansatte - OGSÅ til ministerens kontorchefer og chefkonsulenter. De står simpelthen klart og tydeligt som modtagere øverst på papirerne.

Og dermed har de samme chefer ikke kunne undgå hele tiden at vide, at sagsakterne VAR tilgængelige for andre end SFI og Arbejdsdirektoratets to følgegruppemedlemmer.

Og de har heller ikke ku' undgå at vide, at papirerne dermed altså IKKE kan betragtes som INTERNE papirer på SFI, sådan som de og ministeren har fortalt offentligheden - når de skulle forklare, hvorfor de først hemmeligholdt og senere slettede en 58 sagsakter vedrørende SFIs undersøgelse fra direktoratets journalsystem.

"Andre medarbejdere må IKKE have adgang til disse dokumenter. I så fald mister de deres interne karakter" (bilag 8)

- det skriver Beskæftigelsesministeriet SELV i et af sine svar til Orientering. Et ordret citat fra en principiel afgørelse, Ombudsmanden har truffet - og som derfor er gældende ret (FOB 1994.401).

Når der nu er kommet nye oplysninger i sagen - betyder det derfor, ifølge mediejurist ved Journalisthøjskolen, Oluf Jørgensen, at ikke alene de NU udleverede sagsakter - men også ministeriets og direktoratets ØVRIGE sagsakter sendt til og fra SFI, mens undersøgelsen blev lavet - ifølge offentlighedsloven - nu SKAL og hele tiden har skulle udleveres. Også de rapportudkast,

mødereferater m.m. som slet ikke har været journaliseret og siden slettet, forklarer han:

"De burde være udleveret, når der bliver anmodet om aktindsigt. [Hvorfor burde de være udleveret, når de er sendt til følgegruppemedlemmer og fra følgegruppemedlemmer?] Det der er afgørende er, at dokumenter også er sendt til kontorchefer og andre i Arbejdsdirektoratet. Dermed er dokumenterne ikke kun udvekslet internt - de er ikke holdt som interne dokumenter - i følgegruppen, men er gået videre til Arbejdsdirektoratet. Og det betyder, at alle dokumenter der har været udvekslet i denne sag mellem SFI og følgegruppen, reelt har været udvekslet mellem SFI og Arbejdsdirektoratet og dermed er omfattet af aktindsigt.

[Så du mener, at de dokumenter, vi endnu ikke har fået udleveret, OGSÅ bør være omfattet af aktindsigt og bør udleveres, når nu papirerne her ser ud, som de gør?]

Ja, det mener jeg. Konstruktionen er faldet til jorden. Der har ikke været tale om en reel adskillelse mellem følgegruppen og Arbejdsdirektoratet. Og så kan man ikke påstå, at fordi man kan finde nogle dokumenter, der kun har været udvekslet mellem medlemmer af den såkaldte følgegruppe, at så skal de holdes ude fra aktindsigt. Konstruktionen er faldet. Der er tale om ekstern kommunikation og dermed gælder offentlighedslovens regler.

[Vil det sige, at det under alle omstændigheder har været ulovligt først at hemmeligholde papirerne og siden i flere omgange af slette dem, efterhånden som vi kunne påvise deres eksistens?]

Ja, det har været i strid med Offentlighedsloven, at dokumenterne er blevet hemmeligholdt og hele konstruktionen med en ad hoc myndighed har karakter af at være en pseudo-konstruktion.

[Jeg synes lige, vi skal høre, hvad daværende beskæftigelsesminister, Claus Hjort Frederiksen, oplyste Folketinget om, da han offentliggjorde papirerne her:]

'I den konkrete sag, har det været afgørende, at ingen uvedkommende har kigget på den sag, hvor SFIs interne akter var journaliseret. Det viser den elektroniske sags historik. Og dokumenterne må derfor efter en konkret vurdering fortsat betragtes som SFI-interne dokumenter. Havde andre kigget i sagen, ville de ikke længere være SFIs interne dokumenter.'

[Oluf Jørgensen, er det korrekt, hvad finansminister Claus Hjort Frederiksen oplyste Folketinget om her?]

Ministeren undgår at oplyse, hvad der er helt centralt i sagen, at kontorchefer og andre i Arbejdsdirektoratet har fået direkte TILSENDT - pr. mail - væsentlige dele af dokumenterne. Derfor har de jo så at sige ikke haft brug for at kigge i journalen. Det er der jo ingen grund til, når de havde i deres egen mail-post disse dokumenter, som de havde brug for at studere. Man kan ikke påstå, at der er tale om en intern kommunikation i en følgegruppe."

Det siger mediejurist Oluf Jørgensen altså - ALENE fordi chefer under beskæftigelsesministeren står i modtagerfeltet på en række af de nu udleverede dokumenter.

Men går vi længere ned i bunken af papirer, som Claus Hjort Frederiksen har lagt på bordet, så er der også andet der - ifølge Oluf Jørgensen - yderligere kun kan føre til samme konklusion.

Ombudsmanden har i en afgørelse fra 1989 (FOB 1989.175) slået fast, at papirer heller ikke kan betragtes som interne i en arbejdsgruppe, hvis f.eks. et ministeriums repræsentant i gruppen er underlagt INSTRUKTION fra sine overordnede i ministeriet, når han eller hun skriver dokumenter til gruppen.

Da SFI - ifølge en af de ellers slettede sagsakter - spørger en af direktoratets medlemmer af følgegruppen, om SFI skal la' kontanthjælpsmodtagere i den såkaldte matchgruppe 5 tælle med i statistikken eller ej, så svarer direktoratets medarbejder i en e-mail:

"Umiddelbart ser jeg ingen grund til at udelukke 5'erne da de formodentlig også har fået et varslingsbrev. Men det skal lige vendes med Anne (...) og hun kommer først kl. 11." (akt nr. 164)

Anne er - som tidligere nævnt chefkonsulent i Arbejdsdirektoratet under ministeren - og derfor siger mediejurist Oluf Jørgensen:

"Det er jo er klart eksempel. Udtrykket 'jeg skal lige vende med...' og så ved vi, at det er chefkonsulenten i Arbejdsdirektoratet, der her tænkes på. Jamen, når man lige skal vende det med chefkonsulenten - den pågældende medarbejder skal lige være sikker på, hvad vedkommende må mene om et spørgsmål, et konkret spørgsmål i denne sag - det viser, at der reelt er tale om en instruktionsadgang. Og dermed tydeliggøres det jo, at betingelserne for intern kommunikation for at undgå aktindsigt ved at sige, at der er tale om en intern kommunikation i følgegruppen, betingelserne

er ikke opfyldt og dermed falder konstruktionen endnu klarere."

I det hele taget, er det vanskeligt at se, hvad de fleste dokumenter i bunken overhovedet har at gøre med arbejdet i den følgegruppe, som ifølge SFI også består af personer fra KL og AKF. Ud af de 53 sagsakter, som Claus Hjort Frederiksen har valgt at lægge på bordet, er det kun 4 dokumenter (akt 135, 142, 143, 183), der også er sendt til de to følgegruppemedlemmer, der kommer fra KL og fra AKF. Ud over disse fire e-mails, er resten af papirerne ALENE sendt mellem SFI og beskæftigelsesministerens folk.

Heriblandt er også indkaldelser til møder - ALENE mellem SFIs forskere og ministerens medarbejdere (akt 132, 133, 139, 149). Når SFI har skrevet udkast til et spørgeskema, der lægger sporene ud for, hvad de kontanthjælpsmodtagere, det hele handler om, overhovedet skal spørges om - og ikke spørges om - ja, så bliver skemaet først diskuteret mellem SFI og ministerens ansatte i enerum - uden andre er til stede.

Faktisk indkalder SFI også selv til nogle af disse møder. F.eks. skriver SFIs forsker i en e-mail til Arbejdsdirektoratet, tidligt i forløbet:

*"Hermed 1. udkast til skemaet. (...) Jeg forestiller mig, at vi kunne mødes fx tirsdag kl. 10 eller engang onsdag efter kl. 10.30, altså blot Jer og Anders og mig selv. (...) vi kunne indkalde til et følgegruppemøde fx. fredag eller mandag, hvor de eksterne medlemmer også deltager."
(akt 132)*

Den omtalte Anders er forskningsleder på SFI. Han og SFIs forsker på sagen mødes altså alene med ansatte under beskæftigelsesministerens for at diskutere, hvilke spørgsmål der skal rejses og hvilke der skal streges ud, når SFI evaluerer ministerens politik.

Uanset om det er styrke eller en svaghed for troværdigheden af den endelige rapport, så er det under alle omstændigheder ikke i overensstemmelse de forklaringer, som SFIs direktør Jørgen Søndergård tidligere er kommet med i sagen her i Orientering. Jørgen Søndergaard har oplyst offentligheden om, at der netop SIDDER eksterne følgegruppemedlemmer med til møderne med ministeriet, for at forhindre politisk styring af resultaterne:

"Ved at vi sørger for at den drøftelse, den finder sted i et forum, hvor det ikke bare er en dialog mellem vores forskere og nogle ansatte i et ministerium, men der faktisk også er

repræsentanter fra - det kan være fra fagbevægelsen, det kan være fra kommuner, det kan være andre eksperter - så det er en gruppe, der samles om at drøfte de her ting - det er for mig at se en garant for, at det foregår på et sagligt grundlag og ikke bliver inficeret af nogen politiske hensyn og ønsker."

Det hører med, at SFI i skriftlige svar til Orientering indtil nu OGSÅ har oplyst offentligheden om, at:

"Der er ikke sendt rapportudkast til Arbejdsdirektoratet før den endelige udgave af rapporten forelå.(...)

SFIs troværdighed og uafhængighed i relation til udredninger skal være absolut, og derfor har rekvisiter af undersøgelsesrapporter netop ikke adgang til at kommentere eller korrigere i udkast." (brev fra SFI af 13. august 2008)

Og SFIs direktør Jørgen Søndergaard har efterfølgende forklaret, at de "ideudkast (...) og (...) foreløbige undersøgelsesresultater" (brev fra SFI af 1. september 2008) som SFI senere har medgivet, at to ansatte i Arbejdsdirektoratet HAR fået tilsendt - KUN er sendt til DEM personligt som følgegruppemedlemmer - og IKKE til andre af beskæftigelsesministerens medarbejdere - NETOP for at afskære offentligheden fra at have ret til at se SFI og ministerens folk over skulderen:

"Som hovedregel er hverken vi eller ministeriet jo interesserede i at dokumenterne, de bliver gjort tilgængelige for en bredere offentlighed, før det er færdigt. Og det er jo det, der er baggrunden for at diskussionerne undervejs foregår i en følgegruppe, det er en... det er et lukket forum, hvor fagfolk kan diskutere med hinanden, men vi fremsender det først officielt til ministeriet, når rapporten er helt færdig. Det er præcis fordi, det er først fra det tidspunkt, den er omfattet af Offentlighedsloven, og derfor bliver tilgængelig for en bredere offentlighed."

Men nu vi ved altså, at følgegruppen IKKE - er et lukket forum. Men at kontorchefer og chefkonsulenter under ministeren løbende har modtaget SFIs udkast til spørgeskemaer, konklusioner, rettelser osv. Ja, ligefrem har siddet med på møderne, når SFIs forskere er mødtes med ministerens ansatte bag lukkede døre.

Og det har SFI hele tiden været klar over, viser den bunke papirer, vi nu foreløbig har fået udleveret.

SFIs forsker sender f.eks. en indkaldelse til et møde. Tydeligvis ikke et møde i følgegruppen, men i en arbejdsgruppe, som alene

består af SFI og ministerens folk. I emnefeltet står der "Møde i arbejdsgruppen om spørgeskemaet" - og SFIs forsker skriver:

"Kære alle

Jeg indkalder til det 2. møde i vores arbejdsgruppe om spørgeskemaet. (...)

Hvis I vil have Anne (...) med, inviterer I hende blot med.

Jeg udsender 2. udkast til skemaet mandag formiddag." (akt 139)

En senere mødeindkaldelse fra SFI - starter med ordene - "Kære (...) Anne" (akt 141) - og vidner om, at SFI også ligefrem SELV inviterer chefkonsulenten i Arbejdsdirektoratet under beskæftigelsesministeren med - denne gang til et af de få møder i netop følgegruppen, hvor en person fra AKF også deltager.

Ja, SFI beder ligefrem i en mail om, at udkast til, hvad kontanthjælpsmodtagerne skal spørges om og ikke spørges om i undersøgelsen, bliver VIDERESENDT til netop chefkonsulenten, der således kan læse med, kommentere og komme med rettelser (akt 143).

Dermed sørger SFI altså selv for, at dokumenterne kommer ud til en bredere kreds end det lukkede forum, som SFIs direktør Jørgen Søndergaard ellers har forklaret, at følgegruppe-møder og papirer bliver holdt indenfor.

Når SFI i snart et år har afvist at lade offentligheden se netop disse dokumenter med henvisning til, at de alene var forbeholdt medlemmer af følgegruppen - ja, så er det altså sket samtidig med, at SFI i papirerne hele tiden har ku' se, at SFI selv og ikke mindst de ansatte i Arbejdsdirektoratet har sørget for, at dokumenterne blev sendt videre til chefer under beskæftigelsesministeren. Det står simpelthen i øverst oppe på de enkelte sagsakter.

For at få resten af papirerne udleveret, er det snart 8 måneder siden, vi ankede SFIs afslag på aktindsigt til Velfærdsministeriet. Men Velfærdsministeriet har endnu ikke svaret og er helt holdt op med at reagere på vores både skriftlige rykkere og telefoniske henvendelser. Dermed har Velfærdsministeriet i praksis nu i 8 måneder forhindret os i at bringe SFIs afslag på aktindsigt videre til Ombudsmanden - og dermed forhindret os i, at få syn for sagn for, om og hvordan ministerens folk har været med til at påvirke SFIs undersøgelse og konklusioner.

Men med de NYE dokumenter - vi foreløbig modtaget fra Beskæftigelsesministeriet - kan SFI ikke længere undslå sig for at skulle udlevere samtlige de papirer, SFI har sendt til og fra ministerens medarbejdere, mens rapporten om 300-timersreglen tog form. Det påpeger mediejurist ved Journalisthøjskolen, Oluf Jørgensen:

"De har kunne se, at dokumenter gik videre til kontorchefer og andre i Arbejdsdirektoratet. Og dermed må SFI vide, at dokumenterne reelt er afgivet til Arbejdsdirektoratet. Og så kan SFI ikke påstå, at der er tale om intern SFI-kommunikation. Der er sådan set grund til at - da sagen jo er vigtig - så er der grund til, at få kuglegravet det hele. Og det må jo kunne lykkes. Vi har to myndigheder på banen. Vi har SFI og vi har Arbejdsdirektoratet, og hvis ikke man kan finde dokumenterne det ene sted, så må man kunne finde dokumenterne det andet sted og dermed få dem lagt frem til offentligheden."

STUDIEVÆRT:

Det sagde mediejurist ved Journalisthøjskolen, Oluf Jørgensen.

Jesper Tynell havde produceret dette indslag - og det var Michael Christophersen, der lagde stemme til citaterne fra de mange dokumenter.

Orientering ville gerne have givet finansminister Claus Hjort Frederiksen, SFIs direktør Jørgens Søndergård og Arbejdsdirektoratet lejlighed til at komme med deres udlægninger af sagen - give dem mulighed for eventuelt at korrigere vores fremstilling.

Men de har alle takket nej til at medvirke. De ønsker ikke at stille op og svare på de spørgsmål, vi har tilsendt dem skriftligt i løbet af ugen.

På Orienterings hjemmeside kan man høre de tidligere indslag om indholdet af SFIs rapport om 300-timers-reglen og om HVORDAN det lykkes at finde ud af, at Arbejdsdirektoratet først hemmeligholdt og senere i flere omgang slettede en del af de omtalte sagsakter fra den sit journalsystem.

Indslagene er samlet på under temaet med overskriften "Misbrug af 300-timers-reglen". Og adressen er som altid: dr.dk/orientering

BILAG 5

MINISTERS FOLK SLETTER SPOR OG SAGSAKTER OM MISVISENDE SFI-RAPPORT Indslag bragt i Orientering på P1 d. 18. marts 2009

<http://www.dr.dk/P1/orientering/indslag/2009/03/18/163926.htm>

STUDIEVÆRT:

Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen's medarbejdere har i de senere måneder slettet 58 sagsakter fra Arbejdsdirektoratets journaler. Papirerne er væk - og ikke længere i myndighedernes besiddelse.

De nu slettede dokumenter kunne formentlig ellers have vist, hvilken indflydelse Claus Hjort Frederiksen's ansatte har haft - eller IKKE har haft - på SFIs evaluering af regeringens 300-timers-regel. En evalueringsrapport, som har vist sig på afgørende punkter at forskønne virkeligheden og være direkte misvisende - i sin beskrivelse af, hvad der sker, når en gift kontanthjælpsmodtager får lukket for udbetalingen af penge, hvis ikke han eller hun har haft et almindeligt lønnet arbejde i mindst 300 timer indenfor de sidste to år.

I første omgang holdt Arbejdsdirektoratet de nu slettede dokumenter hemmelige for Orientering. Men efterhånden som vi har kunnet påvise flere og flere af dokumenternes eksistens, er ministerens medarbejdere gået ind og har slettet dem i journalen.

En jurist med medie-jura som speciale mener, at Claus Hjort Frederiksen's folk dermed - ikke bare på ét - men på en hel stribe punkter - har forbrudt sig mod Offentlighedsloven. Altså ulovligt forhindret offentligheden i at kontrollere regeringens arbejde.

Beskæftigelsesministeriet bekræfter, at brevvekslingen med SFI er slettet, men mener, det er helt på sin plads.

Jesper Tynell fortæller her historien om et halvt års tovtrækkeri - en strid om papirer - som det i dag mere end nogensinde er relevant at få afgjort:

INDSLAG:

Den 24. juni 2008 er en særlig dag for beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen. Et halvt års tid tidligere har en meget foreløbig evaluering vist, at kun 2 procent af de arbejdsløse, der helt har fået standset udbetalingen af kontanthjælp efter den

såkaldte 300-timers-regel - kun 2 procent af dem, er kommet i arbejde.

Men den 24. juni sidste år, kan ministeren med stor tilfredshed nu offentliggøre en pressemeddelelse, hvori der står - og jeg citerer:

"300-timers-reglen virker efter hensigten. Hver tredje, der har fået frakendt kontanthjælpen, er kommet i arbejde (...) Det viser ny undersøgelse fra (...) SFI.

Undersøgelsen viser derudover, at knap (...) hver tredje, der har fået frakendt kontanthjælpen, har valgt at blive hjemmegående. (...)

Langt om længe får vi én gang for alle slået fast, at 300-timers-reglen virker efter hensigten. (...), siger Claus Hjort Frederiksen."

Men der viser sig at være grundlæggende problemer med netop disse to mest centrale konklusioner i denne undersøgelse, som beskæftigelsesministeren har betalt SFI for at lave.

For det første, er den lavet på måde, der gør det umuligt at sige, hvorfor en tredjedel af dem, der har fået standset kontanthjælpen, efter et halvt år er kommet i arbejde. I hvor høj grad, er det fordi de pga. 300-timersreglen har fået lukket helt for pengene, selvom de står til rådighed og søger arbejde? ELLER: I hvor høj grad, er det fordi arbejdsløsheden helt generelt også for alle andre grupper i samme periode er faldet markant?

Netop det har man valgt at la' vær' med at undersøge, selvom man godt kunne. Det medgiver forskeren bag SFIs rapport, Henning Bjerregaard Bach, efterfølgende her i Orientering:

"Vi ved ikke, hvor mange af de 33 procent, der rent faktisk ville være kommet i arbejde alligevel, hvis de ikke var omfattet af 300-timersreglen. Så skulle man nemlig have søgt at konstruere en sammenligningsgruppe, som man kunne sammenligne de her personer med, som er kommet ind under reglen. Det kan man godt konstruere."

For det andet, viser det sig at være direkte misvisende, når man i SFIs rapport kan læse, at alle de mennesker, der nu ikke længere får udbetalt penge - og samtidig heller ikke har fået et lønnet arbejde at leve af - når de hver og en bliver betegnet som 'hjemmegående'. Det viser sig, at tallene også dækker over mennesker, der trods intensiv job-søgning reelt blot ikke længere har en indkomst at leve af. Hvor mange, der på den måde blot er

kommet i økonomisk klemme, har man valgt ikke at undersøge, medgiver forskeren efterfølgende:

"Vi har ikke lavet en særskilt kørsel på dem. Det har vi ikke.

[På side 89 i rapporten, der skriver I... der kalder I dem personer, som 'kalder sig selv hjemmegående'. Hvordan har de sagt til jer, at de er hjemmegående?]

Jamen, det... Det er måske en sproglig lapsus, der har sneget sig ind der.

[Og det vil sige, de har ikke selv sagt, at de er 'hjemmegående' sådan som der står?]

Sprogligt, ik', så er den ikke fuldt dækkende den der tekst.

[Men det er også en væsentlig konklusion i jeres pressemeddelelse. I skriver, at 33 procent ER blevet hjemmegående, som noget af det forreste. Men det vil sige, der er altså ikke tale om mennesker, der er blevet hjemmegående? Her kan også være den gruppe, der er kommet i klemme, som hverken har fået kontanthjælp eller penge, skønt de gerne ville arbejde?]

Ja, det er korrekt."

Undersøgelsen giver altså reelt hverken belæg for, at 300-timersreglen har fået en tredjedel i arbejde - og den giver heller ikke belæg for, at dem der nu står helt uden indtægt, selv har "valgt at blive hjemmegående", som beskæftigelsesministeren skriver.

Vi har tidligere - i forbindelse med kommunalreformen - kunne dokumentere, at Claus Hjort Frederiksen's ministerium har bestilt undersøgelser, der SKULLE komme frem til ET bestemt resultat - for på den måde bane vej for ministerens politik. Derfor beslutter vi os for at undersøge, om beskæftigelsesministerens ansatte også her har haft en finger med i spillet - og påvirket SFIs evaluering af ministerens 300-timers-regel eller ej.

I første omgang ser det ud som om, at Beskæftigelsesministeriet i hvert fald har haft mulighed for at læse og kommentere rapporten, inden konklusionerne blev rettet endeligt til. Det fremgår af kontrakten med SFI, at Arbejdsdirektoratet tre måneder før offentliggørelsen ska' ha' tilsendt et udkast til rapporten, som ministerens medarbejdere kan læse igennem. Vi kan

også læse, at SFIs forsker allerede en måned før offentliggørelsen, skriver til en anden forsker:

"Beskæftigelsesministeriet er så glade for rapporten".

Men da vi begærer aktindsigt hos SFI for at SE de oprindelige udkast - svarer SFI i første omgang, at der er tale om en beklagelig misforståelse:

"Der ER ikke sendt rapportudkast til Arbejdsdirektoratet før den endelige udgave af rapporten forelå.

Med hensyn til udtalelsen i [en] e-mail (...), er der tale om en løssluppen og humoristisk ment kommentar, som projektlederen skrev (...). Kommentaren er alene et udtryk for projektlederens 'fornemmelse' af rapportens modtagelse. (...)

SFIs troværdighed og uafhængighed i relation til udredninger skal være absolut, og derfor har rekvirenter af undersøgelsesrapporter netop ikke adgang til at kommentere eller korrigere i udkast."

Det skriver altså SFI.

Som vi tidligere har fortalt mere detaljeret her i programmet, medgiver SFI senere - efter måneders brev-veksling - at der alligevel ER sendt "ideudkast (...) og (...) foreløbige undersøgelsesresultater" til to ansatte i Arbejdsdirektoratet. Men SFI forklarer nu - at beskæftigelsesministerens medarbejdere kun har modtaget papirerne, fordi de som fag-personer er medlemmer af en følgegruppe tilknyttet undersøgelsen - ikke som repræsentanter for ministeriet. En tilknytning, der ifølge SFI, er så tæt, at de dokumenter de har sendt til dem i Arbejdsdirektoratet skal betragtes som INTERNE dokumenter på SFI - og derfor ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

SFIs direktør Jørgen Søndergaard forklarer efterfølgende, at

"Som hovedregel er hverken vi eller ministeriet jo interesserede i at dokumenterne, de bliver gjort tilgængelige for en bredere offentlighed, før det er færdigt... Og det er jo det, der er baggrunden for at diskussionerne undervejs foregår i en følgegruppe. Det er et lukket forum, hvor fagfolk kan diskutere med hinanden. Men vi fremsender det først officielt til ministeriet, når rapporten er helt færdig. Det er præcis fordi, det er først fra det tidspunkt, den er omfattet af Offentlighedsloven, og derfor bliver tilgængelig for en bredere offentlighed."

Men da vi efterfølgende kontakter en af de ansatte i Arbejdsdirektoratet, der er ansvarlig for kontakten til SFI, fortæller hun, at hun kun var med i følgegruppen, fordi hun netop skulle REPRÆSENTERE Arbejdsdirektoratet overfor SFI. Hun oplyser også - i modsætning til SFI - at Arbejdsdirektoratet som køber af undersøgelsen i månederne før offentliggørelsen HAR modtaget udkast til rapporten. På den båndoptagelse af samtalen, vi er i besiddelse af, siger hun ordret:

"Ja, vi har fået et udkast. Det stod der jo også i kontrakten, at vi skulle have. (...) Altså det har vi jo fået, fordi - det er jo fair nok - det var aftalen, ik."

Det tyder på, at beskæftigelsesministerens folk HAR haft mulighed for at komme med indvendinger, inden rapporten gik i trykken.

Derfor begærer vi nu også aktindsigt i sagen hos Arbejdsdirektoratet under Beskæftigelsesministeriet. 1½ måned senere modtager vi et kortfattet og imødekommende brev fra direktoratet, der skriver:

"De har den 19. september 2008 bedt om aktindsigt i samtlige dokumenter som Arbejdsdirektoratet er i besiddelse af, der relaterer sig til SFI's udarbejdelse af rapporten '300-timersreglen' (...) I den forbindelse fremsendes hermed (...) Arbejdsdirektoratets journaliserede dokumenter vedr. ovenstående."

Vedlagt brevet finder vi 33 forskellige dokumenter - uden større betydning. Hvad vi ikke får oplyst - men nu et halvt år senere ved - er at direktoratet i sine journaler på det tidspunkt i virkeligheden ligger inde med op mod 100 sagsakter, udvekslet med SFI, mens undersøgelsen blev lavet.

Mediejurist ved Journalisthøjskolen, Oluf Jørgensen, mener derfor, at beskæftigelsesministeriets ansatte - allerede ved at hemmeligholde disse dokumenter, bryder loven - første gang:

"Ja, det svar er i strid med Offentlighedsloven. Der er faktisk en mere omfattende journal, og der findes flere dokumenter, men det får du ikke at vide. Det bliver skjult for dig. Det er i strid med Offentlighedsloven."

[Præcis hvad i Offentlighedsloven strider svaret her imod?]

Offentlighedsloven er bygget op sådan, at borgerne og journalister og andre der er interesserede har ret til aktindsigt i en sags dokumenter. Når så myndigheden vælger ikke at give dig alt, men holde noget tilbage, så er

myndigheden forpligtet til at oplyse, at noget bliver holdt tilbage. Ellers har du jo ingen mulighed for at vide, at der faktisk findes flere dokumenter og efterprøve ved en klage, om du skulle kunne få adgang til flere dokumenter. Borgere, der beder om aktindsigt skal have et korrekt svar. Og bliver der undtaget noget, skal man have at vide, at der ER undtaget noget."

Når vi overhovedet får mistanke om, at der alligevel er flere dokumenter i sagen, end Arbejdsdirektoratet angiver, skyldes det flere ting.

For det første, ka' vi i aktindsigten ik' finde de udkast til rapporten, som en ansat har fortalt os, at direktoratet - som led i kontrakten med SFI - har modtaget i månederne før offentliggørelsen. For det andet, viser papirer, vi samtidig har fået udleveret fra Beskæftigelsesministeriet, at Arbejdsdirektoratet har skrevet resume af udkast til rapporten og sendt til ministeriet. Vi går ud fra, at det ikke er muligt at skrive resume af et udkast, med mindre det ER modtaget af ansatte i direktoratet.

For det tredje ka' vi på datoerne se, at den journal vi har fået først er oprettet og alle papirerne først er lagt ned i den 2 dage før, vi modtager dem 31. oktober.

Da vi gør opmærksom på disse forhold, medgiver Arbejdsdirektoratet i slutningen af november, at journalen ikke er den oprindelige - men er lavet til lejligheden.

"For overskuelighedens skyld blev dokumenter vedr. SFI's undersøgelse overflyttet til et nyt journalnummer"

....skriver direktoratet.

Men det gør det umuligt at kontrollere, om direktoratet har frasorteret papirer for at hemmelige holde dem og altså også har sammensat journalen til lejligheden. Derfor mener Oluf Jørgensen, at beskæftigelsesministerens medarbejdere også på det punkt bryder loven:

"Når en myndighed rent faktisk HAR en journalisering, så må den ikke lave en ny journal til lejligheden. Så må den tage stilling til din anmodning om aktindsigt i den journalisering, som de rent faktisk har på stedet."

Da vi nu be'r om at få udleveret en oversigt over den oprindelige journal, som Arbejdsdirektoratet har holdt skjult, er der flere ting der falder i øjnene.

For det første, kan vi tælle os frem til, at i alt 33 dokumenter nu helt er slettet fra journalen. Det er ikke noget, beskæftigelsesministerens ansatte oplyser os om. Men ved at følge nummereringen af sagsakterne, kan man se, at tallene pludselig springer. F.eks. kan man regne ud af dokument nr. 28 er slettet - ved at konstatere, at der stadig er oplysninger om nr. 26, nr. 27 men så først nr. 29.

Der må altså være sendt flere dokumenter frem og tilbage mellem SFI og ministerens folk - end først oplyst. En brev-veksling, som i teorien ka' ha' påvirket SFIs konklusioner. 33 sagsakter som ansatte i direktoratet altså på det tidspunkt har været inde helt og fjerne - uden at oplyse om det. Endnu en gang bryder de dermed Offentlighedsloven, påpeger Oluf Jørgensen.

"Igen er der tale om, at der er fjernet oplysninger. Der mangler dokumenter på denne liste. For det første er det jo et spørgsmål om, de KAN undtage disse oplysninger fra aktindsigt. Men under ALLE omstændigheder, så skal de oplyse, at noget er fjernet."

Først da vi peger på de manglende dokumenter, medgiver beskæftigelsesministerens medarbejdere, at de HAR fjernet sagsakter. Vi er nu helt henne ved den 21. januar 2009, før direktoratet skriver til os:

"De (...) nævnte dokumenter skulle ikke journaliseres og er derfor nu slettet."

Men der er flere problemer ved den oprindelige journal, som vi nu har fået en oversigt over.

Vi kan også se, at det ikke var korrekt, da direktoratet oplyste, at det for overskuelighedens skyld havde overført ALLE dokumenter vdr. SFIs evaluering af 300-timers-reglen til en ny journal. I den gamle journal ligger nemlig stadig 25 andre sagsakter vedrørende undersøgelsen, som hverken er slettet eller flyttet til et andet sted.

25 dokumenter udvekslet frem og tilbage med SFI, som ifølge journal-oversigten bærer overskrifter så som "Strategi for strukturering af survey-materiale", "skema (...) 2.udkast", "sammenfatning" osv. Dokumenter og kommentarer til dokumenter, som ministerens ansatte har udvekslet med SFIs forskere, mens de skrev evalueringen af ministerens politik.

Selvom mange dokumenter allerede er slettet fra journalen - ka' disse 25 sagsakter måske gi' os svar på, om beskæftigelsesministerens folk har banet vej for de misvisende

konklusioner i SFIs rapport - eller ej. Det ved vi ikke - det er det, vi gerne vil undersøge.

Men vi ved, at da vi nu peger direkte på disse 25 dokumenter, som vi sådan set siden september måned året før har begæret aktindsigt i - ja, så svarer Arbejdsdirektoratet nu:

"De nævnte dokumenter (...) er blevet journaliseret ved en fejltagelse og er nu blevet slettet."

Vi be'r derfor om at få en ny kopi af journal-oversigten - og kan ved selvsyn konstatere, at den endnu en gang er blevet betragteligt kortere. Beskæftigelsesministerens medarbejdere har altså igen været inde og slette. I alt 58 sagsakter med tilhørende bilag er nu forsvundet, væk - og ifølge Arbejdsdirektoratet ikke længere i myndighedernes varetægt.

Direktoratet forklarer, at vi under alle omstændigheder ikke ville have fået aktindsigt i de nu slettede dokumenter. Direktoratet begrundet det - li'som SFI - med, at to ansatte i direktoratet har været så tæt tilknyttet SFI, mens rapporten blev skrevet, at de dokumenter de har modtaget i Arbejdsdirektoratet skal betragtes som interne papirer på SFI - og derfor er undtaget fra aktindsigt. Mens SFI taler om en følgegruppe, kalder direktoratet nu gruppen for en styregruppe - og skriver:

"Arbejdsdirektoratet kan af hensyn til SFI's forretningspraksis ikke give (...) aktindsigt i dokumenter fra eller til styregruppemedlemmer, der er ansat i Arbejdsdirektoratet."

Efter vi i et halvt år gentagne gange har bedt om samtlige dokumenter i sagen - beslutter beskæftigelsesministerens medarbejdere altså, at de hidtil hemmeligholdte papirer i virkeligheden aldrig burde have været lagt ind i Arbejdsdirektoratets journalsystem og går DERFOR ind og sletter også dem.

Om det overhovedet er lovligt, når SFI kalder alle de dokumenter, det i et år har sendt til og modtaget fra direktoratet for interne papirer - og dermed kræver dem undtaget fra retten til aktindsigt - det ser vi i denne sammenhæng bort fra. Vi har for et halvt år siden anket SFIs afgørelse på det punkt, og har endnu ikke fået svar på.

MEN: Uanset, om SFI på den måde i praksis lovligt kan sætte Offentlighedsloven ud af kraft eller ej - ja, så er det umiddelbart IKKE afgørende for, om beskæftigelsesministerens medarbejdere i Arbejdsdirektoratet kan gøre det samme.

For hvordan kan papirer sendt fra en myndighed til en anden og lagt ind i et journal-system - overhovedet betragtes som interne papirer hos den oprindelige myndighed?

Ombudsmanden har i en afgørelse fra 1995 slået fast, at det afgørende for om dokumenter i en sådan situation rent teknisk er MODTAGET af en anden myndighed - og dermed ikke længere er interne papirer i en arbejdsgruppe - det afgørende er i den forbindelse, om ANDRE end dem, der har været en del af arbejdsgruppen har haft adgang til papirerne.

Altså: I denne sammenhæng er det som udgangspunkt afgørende, om ANDRE ansatte i Arbejdsdirektoratet har kunne gå ind og læse papirerne - ELLER om de kun har været muligt for de to personer, der har været tilknyttet SFI.

Derfor er de nu afgørende at finde ud af, om de mange dokumenter sendt til og fra SFI kunne læses af andre end de to medarbejdere i direktoratet - FØR de blev slettet.

Kun hvis de har været holdt helt isoleret fra kollegerne i Arbejdsdirektoratet, kan det som udgangspunkt overhovedet komme på tale at kalde dem interne papirer på SFI - og dermed muligvis afskære os fra at se, hvad ministerens folk har sendt at kommentarer til SFI, mens undersøgelsen blev lavet - forklarer mediejurist Oluf Jørgensen:

"Disse dokumenter må ikke være tilgængelige for andre medarbejdere hos Arbejdsdirektoratet. Det er afgørende."

Men ER det kun beskæftigelsesministerens to medarbejdere, der har været tilknyttet SFI - som i praksis har haft adgang til de dokumenter - vi gerne vil se?

Der står "Offentlig Journal" - uden på de journal-oversigter, vi har modtaget fra FØR dokumenterne blev slettet. Det lyder som om, at disse journaler har været offentligt tilgængelige, og papirerne derfor ER omfattet af retten til aktindsigt.

Men for at være helt sikre, spørger vi den 12. januar blandt andet nu Arbejdsdirektoratet, om HVEM der haft adgang til dokumenterne før de blev slettet.

Se det enkle spørgsmål, viser det sig ganske vanskeligt at få nogen af beskæftigelsesministerens ansatte til at svare på. Først

undlader Arbejdsdirektoratet helt at besvare det - og svarer kun på de øvrige spørgsmål i vores henvendelse. Da vi gør opmærksom på det, beklager kontorchefen fejlen og lover NU at svare på det enkle spørgsmål: HVEM har ku' læse sagsakterne, før de blev slettet.

I begyndelsen af februar modtager vi nu en e-mail med et IKKE-svar af den slags, som embedsmænd ofte skriver til Folketinget på vegne af ministre, så de i det mindste reagerer på - men i virkeligheden undgår at udtale sig om emnet. Arbejdsdirektoratet giver os dette svar:

"Hvem der kan få aktindsigt afhænger altid af en konkret vurdering i de enkelte tilfælde."

Men vi har IKKE spurgt om, hvem der kan få aktindsigt i papirerne. Vi har alene spurgt til, hvilke medarbejdere der har haft adgang til sagsakterne før de blev slettet. Det gør vi høfligt opmærksom på og gentager vores enkle spørgsmål endnu gang.

Efter adskillige ubesvarede henvendelser, og efter beskæftigelsesministerens ansatte har lovet at ringe tilbage, men alligevel ikke har gjort det - ringer vi i begyndelsen af mart endnu en gang op og slår båndoptageren til. Og så sker der noget. 7 timer senere modtager vi endelig en e-mail, der lyder:

"Svaret er (...) at ALLE ansatte i Arbejdsdirektoratet i princippet kan gå ind og læse i alle journaliserede sager i Arbejdsdirektoratets journal, med mindre de er klausulerede."

Og det er nok. Nu har vi endelig, hvad vi har brug for at vide: I et over et halvt år har op mod 100 sagsakter udvekslet med SFI ligget frit tilgængeligt for de ansatte i Arbejdsdirektoratets elektroniske journal-system. Hvis Ombudsmandens principielle afgørelse fra 1995 fortsat er gældende ret - ja, så vil vi som udgangspunkt have ret til aktindsigt i papirerne - uanset, at beskæftigelsesministerens folk et halvt år efter vi har begæret aktindsigt beslutter sig for, at dokumenterne i virkeligheden slet ikke burde have været journaliseret.

Der er med andre ord - igen udsigt til, at vi alligevel har ret til at kontrollere - om ministerens folk i den intensive brevveksling har påvirket SFIs konklusioner, så de endte med at blåstemple 300-timers-reglen som en effektiv måde at få langtidsledige i arbejde på.

Men vi kan naturligvis ha' overset noget - og derfor spørger vi nu beskæftigelsesministerens medarbejdere, præcis HVOR de finder

hjemmel til lovligt at afskære offentligheden fra indsigt i papirerne og til at slette dem helt fra direktoratets journaler.

Hertil svarer Arbejdsdirektoratet i en e-mail, at det nu - EFTER dokumenterne er slettet -

"(...) har talt med sagkyndige i departementet, som ikke mener, der FINDES særlige regler for sletning."

"Det er simpelthen ikke korrekt.

[Men præcis hvor, findes der særlige regler for sletning?]

Det følger jo af Ombudsmandens praksis, at en myndighed ikke må slette sine spor. En myndighed må ikke slette oplysninger."

....siger Oluf Jørgensen.

Slår man op i den tusind sider tykke bog "Forvaltningsret", skrevet af blandt andre Folketingets Ombudsmand, kan man læse en gennemgang af ombudsmandens praksis på området. Her står f.eks., at:

"I (...) 1980 (...) kritiserede ombudsmanden at Indenrigsministeriet havde destrueret et brev fra et folketingsmedlem (...) [og] Undersøgelsesretten i Tamilsagen anså det for tjenestestridigt at Justitsministeriets departementschef makulerede to juridiske notater om sagen"

Bogen henviser i øvrigt til flere andre afgørelser fra Ombudsmanden om destruktion af dokumenter. Blandt andet en afgørelse fra 1994. Og gør man sig den ulejlighed at gå tilbage og finde den frem, ja, så kan man læse - at:

"Reglerne om kassation fører således som den altovervejende hovedregel til, at myndighederne ikke på egen hånd må kassere, slette eller på anden måde tilintetgøre oplysninger og dokumenter, som de én gang er kommet i besiddelse af."

Går vi tilbage i bogen, "Forvaltningsret", kan man tilmed læse, at

"det {vil} være i strid med loven om der sker kassation eller untlades arkivering for derved at afskære adgangen til aktindsigt."

På den baggrund, kan det undre, at Claus Hjort Frederiksen
jurister i Beskæftigelsesministeriet, kan oplyse Danmarks Radio
om, at der slet ikke findes særlige regler om sletning.

Det gør der øjensynlig - og der findes faktisk også en lille
kattede, der gør det muligt i særlige situationer at rette mindre
fejl. "Dokumenter som ÅBENBART er indgået på en sag ved en
fejltagelse, (...) falder udenfor [aktindsigt].", kan man læse i
værket "Forvaltningsret".

En åbenbar fejl i en journal kan f.eks. være når et helt
uvedkommende stykke papir på et skrivebord har sneget sig ind i en
bunke papirer og på den måde er havnet i en forkert journal.

Men i denne sammenhæng, er det på ingen måde åbenbart, at
myndighederne anså det som en fejl, da de i første omgang
journaliserede de mange dokumenter - udvekslet med SFI - og i
månedsvi gjorde dem tilgængelige for ALLE ansatte i
Arbejdsdirektoratet - mener Oluf Jørgensen. Der er ikke noget, der
tyder på, at beskæftigelsesministerens medarbejdere heller ikke
FØR de lagde papirerne ind i journalen, har været klar over, at de
skulle sørge for, at deres kolleger under ingen omstændigheder
kunne gå ind og læse i dem.

For Oluf Jørgensen styrker det blot hans vurdering af, at de
dokumenter - som ellers muligvis ku' ha' givet os svar på, om SFIs
misvisende konklusioner vedrørende 300-timers-reglen blev skrevet
under indflydelse af ministerens folk eller ej - styrket ham i, at
det under alle omstændigheder ER ulovligt, når de ansatte under
ministeren nu har været inde og slette de 58 sagsakter og bilag:

*"Igen må jeg sige, at det er galt det myndigheden foretager
sig her. De erkender langt henne i det her forløb, at de har
ikke opfyldt de betingelser, der er for at det kan betragtes
som internt materiale i Socialforskningsinstituttet. De HAR
journaliseret det på normal vis i Arbejdsdirektoratet. Dermed
er det eksternt materiale. Dermed er det omfattet af
Offentlighedsloven. Og det vil de så prøve at fixe ved at
sige, 'jamen, det var en fejl og vi sletter og vi retter'
osv., men den holder altså ikke. Der fanger bordet. [Hvorfor
har de ikke mulighed for at rette op på en fejl, hvis de har
begået en fejl, og de mener det?] Der skal være mulighed for,
at offentligheden kan kontrollere, hvilke oplysninger der har
været registeret og hvilken praksis, der har været ved en
myndighed og derfor må sporene ikke slettes. De må vær'sgo
udlevere dokumenterne."*

STUDIEVÆRT:

Det sagde altså mediejurist ved Journalisthøjskolen, Oluf Jørgensen.

Og skulle det vise sig, at det er ham der har ret og Beskæftigelsesministerens jurister, der ta'r fejl - ja, så ER det i praksis ikke helt umuligt at udlevere papirerne.

Selvom ministerens medarbejdere har slettet de omtalt sagsakter fra journal-systemet og myndighederne derfor ikke længere råder over dem - ja, så har de to ANSATTE i Arbejdsdirektoratet som privat-personer stadig dokumenterne liggende, oplyser direktoratet.

Hvem, der har ret - er stadig høj-aktuelt at få svar på.

For det første behandler Folketinget i øjeblikket et lovforslag fra regeringen om at stramme den såkaldte 300-timers-regel, så gifte kontanthjælpsmodtagere fremover skal op på 450 timers arbejde indenfor de sidste to år, hvis de vil ha' udbetalt hjælp. Og i den forbindelse, er det stadig interessant at vide, hvordan SFIs evaluering af 300-timers-reglen overhovedet er blevet til.

For det andet, barsler Offentlighedskommissionen med et forslag til en ny offentlighedslov. Og også i den forbindelse, kan det være aktuelt for Folketinget at ta' stilling til, om der skal INDFØRES særlige regler om sletning af dokumenter, hvis Beskæftigelsesministeriets jurister virkelig har ret i, at de slet ikke eksisterer i dag.

Det ville vi meget gerne ha' givet beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen lejlighed til at uddybe her i programmet. Li'som vi også har tilbudt ministeriets departementschef Bo Smith og direktør for Arbejdsdirektoratet, Jesper Hartvig Pedersen, at komme med deres kommentarer til Oluf Jørgensens vurdering af, at ministerens folk på en række punkter har handlet ulovligt.

Men ingen af disse har ønsket at lade sig interviewe om emnet. "Da Arbejdsdirektoratet allerede har besvaret en række skriftlige spørgsmål i sagen er der næppe noget nyt at tilføje" - skriver Arbejdsdirektoratet direktør til Orientering.

Det var Jesper Tynell, der havde forsøgt at få svar på, hvorvidt SFIs evaluering af 300-timersreglen, er blevet til under indflydelse af beskæftigelsesministerens ansatte eller ej. Om det er tilfældet, ved vi altså stadig ikke.

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K

26. februar 2010

J.nr. 0043-20100001-2

Vedrørende betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, nu Indenrigs- og Sundhedsministeriet, har den 6. januar 2010 underrettet Patientforsikringen om ovennævnte betænkning og oplyst, at høringsfristen er den 1. marts 2010.

Patientforsikringen er således ikke direkte hørt over betænkningen, men fremkommer alligevel med bemærkninger, da § 5 i det foreliggende lovudkast kan få betydning for Patientforsikringen.

Patientforsikringsforeningen, i daglig tale Patientforsikringen, blev oprettet ved lov nr. 367 af 6. juni 1991 om patientforsikring, der trådte i kraft den 1. juli 1992.

Ved lov nr. 1120 af 20. december 1995 blev der indført særlige regler om erstatning for lægemiddelskader, og det fremgår af lovens § 18, at sundhedsministeren træffer afgørelse i erstatningssagerne, men at ministeren kan bemyndige Patientforsikringen til at behandle og træffe afgørelse i sagerne.

Denne bemyndigelse er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 1156 af 20. december 1995 om Patientforsikringsforeningens administration af sager efter lov om erstatning for lægemiddelskader.

Lovene er ændret flere gange, og reglerne om patientforsikringsordningen både med hensyn til behandlingsskader og lægemiddelskader findes nu i bekendtgørelse nr. 24 af 21. januar 2009 af lov om klage- og erstatningsadgang inden for sundhedsvæsenet. Der henvises til lovens kapitel 3 og 4.

I forbindelse med patientforsikringslovens ikrafttrædelse fastsatte sundhedsministeren ved bekendtgørelse nr. 652 af 23. juli 1992, at forvaltningsloven finder anvendelse på

Nytorv 5, 3. sal
1450 København K

Tel: 3312 4343

Fax: 3312 4341

den virksomhed, der udøves af Patientforsikringen i medfør af lov om patientforsikring. Bekendtgørelsen trådte i kraft den 1. august 1992.

Derimod blev offentlighedsloven ikke sat i kraft for så vidt angår den virksomhed, der udøves af Patientforsikringen i medfør af lov om patientforsikring, selv om dette var forudsat i forarbejderne til lov om patientforsikring.

Spørgsmålet om, hvorvidt der var anledning til at sætte offentlighedsloven i kraft for så vidt angår Patientforsikringens virksomhed, blev senere behandlet i betænkning nr. 1346 om revision af lov om patientforsikring side 134 – 135.

Følgende fremgår side 135:

Under hensyn til, at patienternes rettigheder ved Patientforsikringsforeningens sagsbehandling fuldt ud er sikret ved forvaltningsloven, finder udvalget ikke behov for at inddrage Patientforsikringsforeningen, der principielt er en privat organisation, under anvendelsesområdet for lov om offentlighed i forvaltningen.

Patientforsikringen har gennemgået offentlighedskommissionens lovudkast til § 3, stk. 1, nr. 1-3 og bemærkningerne hertil.

Efter Patientforsikringens opfattelse vil Patientforsikringen ikke være omfattet af nr. 1 og nr. 2, idet der efter bemærkningerne er tale om en lovfæstelse af gældende ret, og offentlighedsloven gælder i dag netop ikke for Patientforsikringen, heller ikke i praksis.

Efter Patientforsikringens opfattelse vil Patientforsikringen ikke være omfattet af nr. 3, idet bestemmelsen efter bemærkningerne udelukkende vedrører Kommunernes Landsforening og Danske Regioner.

Derimod finder lovudkastets § 5 efter Patientforsikringens opfattelse anvendelse på Patientforsikringens afgørelsesvirksomhed, i hvert fald for så vidt angår afgørelse af lægemiddelskaderne, hvor sundhedsministeren har delegeret kompetencen til at træffe afgørelse, jf. nu klage- og erstatningslovens § 55, stk. 2.

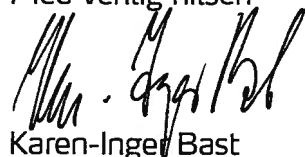
Også for så vidt angår afgørelse af sager efter klage- og erstatningslovens kapitel 3, er det Patientforsikringens opfattelse, at denne virksomhed vil være omfattet af lovudkastet, selv om der ikke formelt er tale om en overdragelse af beføjelsen til at træffe afgørelse i det offentlige sted, men om oprettelse i 1992 af en ny institution.

Patientforsikringen anmoder om, at Justitsministeriet i forbindelse med fremsættelse af et eventuelt lovforslag i bemærkningerne (til § 5 eller tilsvarende bestemmelse) - naturligvis såfremt ministeriet er enig – præciserer at bestemmelsen også finder anvendelse

på Patientforsikringens afgørelsesvirksomhed, jf. at en række andre organisationer er nævnt ved navn i bemærkningerne.

Herved vil tvivlsspørgsmål på forhånd kunne afklares.

Med venlig hilsen



Karen-Inger Bast
direktør

Kopi: Indenrigs- og Sundhedsministeriet



STATENS ARKIVER

RIGSARKIVAREN

Justitsministeriet

Dato:
1. marts 2010

Journalnummer:
2010-004956

Lokaltelefon:
339 22303

Vores reference:
PO - AHE

Deres reference:

Vedr. Betænkning nr. 1510 om Offentlighedsloven

Offentlighedskommissionen foreslår i Betænkning 1510, kapitel 25, at der i den kommende offentlighedslov optages bestemmelser om journaliseringspligt for statslige, regionale og kommunale myndigheder.

I § 15 i det lovudkast, der indgår i betænkningen, foreslås en journaliseringspligt for dokumenter, der har betydning for en sag eller for sagsbehandlingen i øvrigt, ligesom minimumskravene til den pligtige journalisering opregnes. Det foreslås endvidere, at der under visse omstændigheder kan dispenseres fra journaliseringspligten.

Statens Arkiver har intet at indvende mod indførelse af en almindelig journaliseringspligt for den statslige, regionale og kommunale forvaltning. Imidlertid henstiller Statens Arkiver til overvejelse, om bestemmelser som de ovennævnte ikke mere hensigtsmæssigt burde fastsættes i arkivloven i stedet for i offentlighedsloven.

Som det fremgår af betænkningen, omfatter de bestemmelser, der med hjemmel i arkivlovens § 10, stk. 1, er fastsat til varetagelse af arkivmæssige hensyn, også regler om statslige myndigheders journal- og arkivsystemer. Ifølge arkivlovens § 10, stk. 4, fører Statens Arkiver tilsyn med overholdelsen af de regler, der er fastsat til varetagelse af arkivmæssige hensyn.

Det er således i § 9 i bekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2003 om offentlige arkivalier og om offentlige arkivers virksomhed, at enhver statslig myndighed skal anvende et manuelt eller elektronisk arkivsystem, der sikrer varetagelse af arkivmæssige hensyn, og i § 10 bemyndiges rigsarkivaren til at fastsætte nærmere regler om statslige myndigheders arkivdannelse m.v., herunder bla. om anmeldelse og godkendelse af arkivsystemer samt om etablering, indretning, afgrænsning og drift af arkivsystemer.



STATENS ARKIVER

RIGSARKIVAREN

De gældende regler om statslige myndigheders behandling af deres arkivalier, herunder til de pågældende myndigheders arkivsystemer, sikrer ud over varetagelsen af arkivmæssige hensyn tillige de hensyn, som indførelse af en journaliseringspligt for statslige myndigheder skal tilgodese.

For den statslige forvaltnings vedkommende efterleves efter Statens Arkivers vurdering de foreslåede bestemmelser om journaliseringspligt allerede i praksis.

Det samme gør sig – ligeledes i praksis – gældende for den kommunale forvaltning. Det skal her bemærkes, at arkivloven ikke indeholder hjemmel til at fastsætte regler om kommunale og regionale myndigheders behandling af arkivalier, jf. arkivlovens § 10, stk. 2.

Som nævnt har Statens Arkiver intet at indvende imod, at der fastsættes en journaliseringspligt, men må finde det mest hensigtsmæssigt, at en eventuel yderligere regulering af den offentlige forvaltnings arkivforhold, herunder pligt til journalisering, finder sted i forbindelse med den øvrige regulering af den offentlige forvaltnings og domstolenes arkivmæssige opgaver og pligter, nemlig i arkivloven, og ikke som foreslået i offentlighedsloven.

Det vil efter Statens Arkiver vurdering ikke påføre kommuner og regioner større byrder, hvis disse myndigheder blev omfattet af tilsvarende bestemmelser om arkiv- og journalsystemer, som er gældende for statslige myndigheder. Derimod vil det gennem den anmeldelses- og godkendelsesprocedure, der er fastsat for statslige myndigheders journal- og arkivsystemer, kunne sikres, at de benyttede journal- og arkivsystemer lever op til såvel varetagelse af arkivmæssige hensyn som til de hensyn, som efter Offentlighedskommissionens betænkning skal varetages af de foreslåede bestemmelser om journaliseringspligt.

I Betænkningen s. 866 anføres, at indførelsen af en journaliseringspligt for alle offentlige myndigheder også vil tjene arkivmæssige (bevaringsmæssige) hensyn samt (s. 872 og 874), at dokumenter, der efter de foreslåede bestemmelser ikke er omfattet af journaliseringspligten, i almindelighed ikke kan antages at have bevaringsmæssig betydning. Statens Arkiver bemærker i den anledning, at for så vidt angår den bedømmelsen af spørgsmålet om bevaring og kassation for et givet dokument, er det ikke afgørende, om det pågældende dokument er journaliseret eller ej.

Med venlig hilsen

Asbjørn Hellum

Kopi til Kulturministeriet

Åbenhedskomiteén



/v. Kurt Loftkjær og John Damm Sørensen
Amundsensvej 37
2800 Lyngby
Tlf.: +45 45 88 94 66
Mobil: +45 30 29 94 66
Email: aabenhedskomiteen@politik.dk
Hjemmeside: www.aabenhedskomiteen.dk

2010.02.28

Vedrørende: Essay: "Den ufuldendte ... betænkning"

Den ufuldendte ... betænkning

1. marts er sidste frist for kommentarer til et forslag til ny Offentlighedslov, som gennem de seneste 7 år er blevet udarbejdet af en såkaldt Offentlighedskommission. Åbenhedskomiteen har gennemgået lovforslaget og må inspireret af Beethovens ufuldendte symfoni betegnes det udarbejdede som "Den ufuldendte betænkning", primært fordi Offentlighedskommissionen efter vores opfattelse ikke har levet op til det udstukne kommissorium. Især kravet til en samlet lov er uopfyldt. Men der er mange andre alvorlige problemer i lovforslaget.

I 2002 bekendtgjorde den daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen, at nu skulle Offentlighedsloven revideres. Overfladisk kunne man få det indtryk af, at statsministeren ønskede en større åbenhed i det danske samfund. Men vi skulle snart blive klogere. Fogh Rasmussen har med en række genistregere formået at udskyde hele diskussionen om en bedre Offentlighedslov, til han forlod posten. Et gammelt kendt trick. Samtidig har han med sin stærkt styrende og kontrollerende regeringsform, med hans krigserklæringer og hidtil uset overdreven anvendelse af spindoktorer vist en forbavsende foragt for offentlighedsbegrebet.

Foghs genistreg

Statsministeren gjorde herefter en genistreg. Han valgte den af mange respekterede Folketingets Ombudsmand Hans Gammeltoft-Hansen til at lede hvad, der skulle vise sig at blive et hermetisk lukket kommissionsarbejde. Snedigt var valget af Hans Gammeltoft-Hansen hvis baggrund er den offentlige forvaltning, Københavns Universitet samt en række udvalgsposter i forbindelse med lovgivning. Snedigt, fordi han som Folketingets Ombudsmand kun har en herre – Folketinget. Det faktum at Folketingets Ombudsmand skal genvælges, når et nyt Folketing træder sammen, betyder, at han må fare med lempe i forhold til Folketingets flertal. Derfor synes et konservativt syn i forhold til ændringer af loven at være den eneste farbare vej. Den nuværende ombudsmand har siddet på pladsen i snart 25 år. Ombudsmanden har gennem de syv års arbejde været på grænsen til inhabilitet og har flere gange måtte trække sig i klagesager til Ombudsmanden over Offentlighedskommissionens lukkethed.

Det er ikke muligt strafretligt at forfølge embedsmænd, som forbryder sig mod Offentlighedsloven. I dag er Ombudsmanden den eneste dømmende "magt" i relation til Offentlighedsloven og eneste sanktionsmulighed er Ombudsmandens såkaldte udtalelser, som omhandler begrebet "god forvaltningsskik". En skik som man ikke er forpligtet til at følge. Når Fogh har bedt Ombudsmanden om at lede formandskabet i Offentlighedskommissionen, bruger han Ombudsmanden både som "lovgiver" og "udøvende magt". I almindelighed ikke en ønskesituation i den almindelige tredeling af magten.

Den dybere baggrund for, at det ikke er muligt at retsforfølge embedsmænd er, at de magthavende politikere har et sammenfald af interesse med forvaltningen, hvis der er sager, som ikke tåler dagens lys. Det har der været mange eksempler på de seneste 9 år. Hvis man kunne straffe forvaltningspersoner, som forbryder mod offentlighedsprincippet, ville forvaltningspersonerne ikke søge at forhindre udøvelse af offentlighedsprincippet i den udstrækning, vi ser det i dag. En sådan situation ville meget hurtigt inddrage de magthavende politikere.

Offentlighedskommissionens sammensætning

Sammensætningen af Offentlighedskommissionen har også haft betydning for arbejdet med den betænkning, som har været målet. Her har der været en overvægt af personer, som kommer fra den offentlige forvaltning, som ønskes

Åbenhedskomitéen



kontrolleret. Det er selvfølgelig ikke en holdbar konstellation, hvis forvaltningen ikke ønsker sig kontrolleret, således som den heller ønskede det i enevældens tid.

Det politiske flertal, som har styret Danmark siden 2001 har i alle sammenhænge vist, at de heller ikke ønsker at blive kontrolleret. Tidligere statsminister Anders Fogh Rasmussen har i hele sin regeringsperiode stillet sig i spidsen for en uhørt lukkethed med gentagne forsømmelser i forhold til Offentlighedsloven. Her har begivenheden 11. september 2001 og de efterfølgende krige i hhv. Irak og Afghanistan vist sig meget bekvem. Krige har nemlig i almindelighed et indbygget system af selvrensning, som også påvirker den "fri" presse. Med baggrund i det politisk gentagne udtrykte ønske om, at vi skal stå sammen har såvel befolkning som presse ladet sig lulle ind i en accept af nødvendigheden af lukkethed. Desværre! For netop i krigssituationer er der grund til en øget åbenhed og kritisk holdning i pressen, da løgne og bedrag er krigens følgesvende.

Grundlaget for Offentlighedskommissionen var et af Justitsministeriet udarbejdet kommissorium, som fra starten lagde op til såvel indskrænkninger og forbedringer i Offentlighedsloven.

Grundlovssikring af offentlighedsbegrebet

I en række lande i det ny EU er offentlighedsbegrebet blevet indarbejdet i landenes grundlov. Baggrunden for den fremgangsmåde er, at man ønsker at sikre sig imod, at de til en hver tid magthavende politikere ikke uden den træghed, der ligger i grundlovsændringer, kan ændre et af de helt afgørende demokratiprincipper. Princippet om offentlighed beskrives af en af grundlovsfædrene i USA og senere præsident James Madison på følgende måde:

"En regering i et folkestyre uden information til folket eller et folk uden midler til at få information, er ikke andet end en indledning til en farce eller tragedie eller måske begge dele. Viden vil for altid styre uvidenhed, og et folk, som mener, at det er dets egen hersker må væbne sig selv med den magt, som viden giver."

Offentlighedskommissionen har ikke haft samme store tanker og har derfor valgt at videreføre en svag lovgivning, som et almindeligt flertal i Folketinget kan ændre når som helst. Når der er den store forskel på forholdene i USA og Danmark skyldes det bl.a., at USA's forfatning blev skabt i en revolutionær situation i trods mod den daværende engelske enevældige kongemagt. I Danmark afgav kongen selv magten til folket. Såvel folket som den siddende forvaltning forblev kongetro og lod de grundlovgivende politikere og den siddende forvaltning uanfægtet enevældens traditioner om bl.a. lukkethed fortsætte. Det er disse traditioner, som stadig forpester åbenhedsbegrebet i det danske samfund.

Overskueligheden

Det har bl.a. været kommissoriets hensigt, at lovforslaget skal sikre en samlet Offentlighedslov til afløsning af de omkring 500 særlovgivninger, som knytter til Offentlighedsloven. Disse skyldes, at der i den nuværende lovgivning er åbnet op for at fagministerier i samarbejde med Justitsministeriet kan indskrænke kan fremsætte lovforslag, som indskrænker hovedreglen i Offentlighedsloven om retten til fuld aktindsigt.

Offentlighedskommissionens lovforslag har ikke forsøgt at standse denne metode til ubemærket at indskrænke Offentlighedslovens ret til fuld aktindsigt. Tværtimod er der noget, der tyder på en yderligere udhuling.

Udover udhulingen medfører Offentlighedskommissionens lige gyldighed også at overskueligheden inden for offentlighedsbegrebet forbliver svækket.

Århuskonventionen er ikke indarbejdet

Det har endvidere det været et ønske, at den såkaldte Århuskonvention – Lov om aktindsigt i miljøoplysninger skal implementeres i den reviderede lov. Denne lov som har baggrund i FN og senere EU er et helt enestående værktøj for journalister og borgere, hvis man sammenligner den med den danske Offentlighedslov. Loven er ikke til at komme uden om i den daglige forvaltning inden for natur- og miljøområdet. Loven er i ånd og bogstav så forskellig fra den ringe Offentlighedslov, at det ikke er lykkedes at finde en fællesnævner mellem danske enevældstanker og den mere fremsynede EU-lovgivning. Derfor har Offentlighedskommissionen tilsyneladende helt opgivet at samordne de to lovgivninger. Hvis EU-lovgivningen skulle være skabelon for den danske lov, som gælder alle områder inden for

Åbenhedskomitéen



forvaltningen, vil det næppe kunne tilfredsstille den uambitiøse kommission, den danske forvaltning i almindelighed og de magthavende politikere i særdeleshed.

Det forslag til ny Offentlighedslov, som Offentlighedskommissionen fremlagde i forbindelse med offentliggørelsen af dens betænkning, indeholder imidlertid kun en revision af den gamle lov fra 1985, og inddrager ikke bestemmelser fra f.eks. Miljøoplysningsloven.

Offentlighedskommissionen gjorde et stort nummer ud af de få forbedringer i forslaget til ny Offentlighedslov, og nedtonede de store forringelser i forhold til borgernes muligheder for at tilegne sig forudsætninger for at deltage i den demokratiske debat på et kvalificeret grundlag.

Det skyldes, at Offentlighedskommissionen ikke har opfyldt kommissoriets krav om, at præsentere en samlet offentlighedslov. Havde Offentlighedskommissionen gjort det, ville det have været langt sværere for den at forklare, de indskrænkninger, der nu er foreslået.

Som nævnt i kommissoriet gælder der særlige regler for aktindsigt når, der er tale om miljøoplysninger. Reglerne for aktindsigt i miljøoplysninger stammer fra FN's Århus-konvention og EF-Direktivet om aktindsigt i miljøoplysninger, og disse regler giver ret til aktindsigt i oplysninger, der ellers kunne være undtaget fra aktindsigt, hvis man udelukkende støttede sig til Offentlighedslovens regler om aktindsigt. EU-Direktivet indeholder ligeledes en pligt for offentlige myndigheder til af egen drift at offentliggøre deres miljøoplysninger på Internettet.

FN's og EU's begrundelser for at indføre udvidet - næsten ubegrænset - adgang til miljøoplysninger er, at man netop ønsker, at offentligheden skal kunne deltage i den offentlige debat på et kvalificeret grundlag. At disse internationale regler rækker langt videre end den nuværende og foreslåede Offentlighedslov vises tydeligst med et eksempel.

Åbenhedskomitéen bad i sin tid om aktindsigt i Offentlighedskommissionens arbejde, fordi vi ønskede at følge med i, hvem Offentlighedskommissionen rådførte sig med, og hvem der evt. forsøgte at påvirke Offentlighedskommissionen i den ene eller anden retning. Vores begæring blev pure afvist, og man henholdt sig til, at man ønskede at beskytte en politisk proces, som vi ikke kunne få øje på, da der ikke sad en eneste folkevalgt politiker i kommissionen i modsætning til dengang reglen blev indført i Offentlighedsloven. Vi klagede til Ombudsmanden, som imidlertid i den endelige afgørelse i 2005 gav kommissionen ret i dens fortolkning af Offentlighedslovens regler.

Vi blev imidlertid bekendt med, at Offentlighedskommissionen allerede i 2004 fik tilsendt en rapport, som var omfattet af begrebet miljøoplysning. Derfor søgte vi igen aktindsigt i Offentlighedskommissionen - denne gang med henvisning til Miljøoplysningsloven. Vi blev atter afvist med besked om, at Offentlighedskommissionen ikke lå inde med miljøoplysninger og måtte derfor igen rette henvendelse til Ombudsmanden.

Ombudsmanden behandlede samtidig en anden sag om aktindsigt i miljøoplysninger, hvor han havde fundet det nødvendigt at indhente en udtalelse fra den Europæiske Ombudsmand om fortolkningen af begrebet miljøoplysning. I klagen til Ombudsmanden henviste vi til denne udtalelse, hvilket fik Offentlighedskommissionen, der åbenbart ikke selv har ekspertise til at fortolke begrebet miljøoplysning, til at rette henvendelse til det ansvarlige ministerium. Resultatet blev, at ministeriet efter en gennemgang af Offentlighedskommissionens dokumenter kunne fastslå, at adskillige dokumenter og bilag indeholdt miljøoplysninger, og derfor faldt uden for Offentlighedslovens undtagelsesregler, og vi var derfor berettiget til at få dem udleveret. Vi var ligeledes berettiget til en kopi af Offentlighedskommissionens journaliste, så vi kunne kontrollere, om vi havde fået aktindsigt i de oplysninger, vi var berettiget til.

Offentlighedskommissionen meddelte os 2. december 2009, at vi ville få aktindsigt i de ovennævnte oplysninger, men her 3 måneder senere har vi intet modtaget. En henvendelse til Ombudsmanden har heller ikke hjulpet sagen på gлед.

Det viste sig endvidere, at Folketingets Ombudsmand i modsætning til andre sager om miljøoplysninger ikke havde orienteret Offentlighedskommissionen om udtalelsen fra den Europæiske Ombudsmand.

Eksemplet viser, at såfremt Offentlighedskommissionen - som udstukket i kommissoriet - havde fremlagt en samlet lov med inddragelse af Miljøoplysningsloven, skulle forslagets undtagelsesbestemmelser næsten alle være ledsaget af bestemmelse om, at undtagelsen ikke gælder for miljøoplysninger.

I lighed med Miljøoplysningsloven er formålet med Offentlighedsloven at give offentligheden mulighed for at deltage i den offentlige debat på et kvalificeret grundlag, og det vil sikkert være svært for de fleste at forstå, at man ikke har

Åbenhedskomitéen



samme mulighed for at kvalificere sig i sager om eksempelvis ændringer af sociallovgivningen som ved ændringer i miljølovgivningen.

Dette misforhold havde Offentlighedskommissionen så stor ulyst til at udstille, at man gik så vidt som at tilsidesætte kommissoriet.

Offentlighed i styrelser

Af Offentlighedskommissionens kommissorium fremgår det, at den nye samlede Offentlighedslov skal tag hensyn til ændrede forvaltningsstrukturer. Dette krav skulle siden vise sig at være i klar modstrid med kommissoriets generelle opdrag om at skabe øget gennemsigtighed i den offentlige forvaltning.

Kravet om hensyn til de nye forvaltningsstrukturer bunder i bl.a. ændringer af strukturen i Miljøministeriet, hvor man har et lille departement støttet af et hav af styrelser.

Folketingets ombudsmand har i udtalelser gjort opmærksom på, at udtalelser til ministeren fra disse styrelser ikke kan undrages aktindsigt med henvisning til den gældende Offentlighedslov fra 1985.

Det var med andre ord ikke hensynet til borgernes og pressens muligheder for at kvalificere sig til demokratisk deltagelse i offentlige anliggende, man med kommissoriet ønskede at tilgodese.

Nej, man ønskede i virkeligheden at tilpasse lovgivningen for at tilfredsstille de krav, den hemmelighedshungrende forvaltning ønskede fremmet.

Utilfredsstillende resultat

I betragtning af, at Offentlighedskommissionen har siddet i 7½ år, er det utilfredsstillende, at kommissionen ikke har kunnet præstere et forslag til en samlet Offentlighedslov. Kommissionens mursten af en betænkning bekræfter efter vores opfattelse, at kvantitet aldrig skal forveksles med kvalitet.

Særlig utilfredsstillende er det, at Offentlighedskommissionen på væsentlige punkter har undladt at opfylde de krav, som blev udstukket i kommissoriet.

Åbenhedskomitéen

/v. Kurt Loftkjær og John Damm Sørensen

Fikopi



JUSTITSMINISTERIET

Vestre Landsret
Landsdommer Hans Würtzen
Gråbrødre Kirkestræde 3
8800 Viborg

Offentlighedskommissionens sekretariat

02 DEC. 2009

Dato: Statsretskontoret
Kontor: Helle Sidenius
Sagsbeh: 2005-793-0017
Sagsnr.: HS140551
Dok.:

Ved brev af 9. oktober 2009 har De som stedfortræder for Folketingets Ombudsmand anmodet om en udtalelse til brug for behandlingen af en klage af 18. august 2009 fra Åbenhedskomitéen v/John Damm Sørensen vedrørende Offentlighedskommissionens sekretariats afgørelse af samme dato, hvor sekretariatet afslog at imødekomme Åbenhedskomitéens anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger samt i kommissionens journaliste.

Sagens baggrund

Ved e-mail af 12. august 2009 anmodede Åbenhedskomitéen v/John Damm Sørensen om aktindsigt i miljøoplysninger hos Offentlighedskommissionen, ligesom Åbenhedskomitéen anmodede om aktindsigt i Offentlighedskommissionens journaliste.

Ved brev af 18. august 2009 meddelte Offentlighedskommissionens sekretariat afslag på anmodningen om aktindsigt, da sekretariatet fandt, at kommissionen ikke var i besiddelse af oplysninger, der kunne karakteriseres som miljøoplysninger, jf. herved § 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger (miljøoplysningsloven). Sekretariatet meddelte i øvrigt afslag på journalisten med henvisning til, at den indgik i en sag om lovgivning, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt.

Åbenhedskomitéen klagede den 18. august 2009 over denne afgørelse til Folketingets Ombudsmand. I den forbindelse anførte Åbenhedskomitéen, at "[d]a vi ikke er enig i Justitsministeriets fortolkning af Lov om aktindsigt i Miljøoplysninger, anmoder vi Folketingets Ombudsmand om at undersøge sagen".

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

ninger, der kunne karakteriseres som miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand.

Ved brev af 9. oktober 2009 anmodede De – som nævnt oven for – om en udtalelse i sagen samt om udlån af sagens akter.

Ved brev af 13. oktober 2009 fremsendte De Åbenhedskomiteéns brev af 6. oktober 2009 med bilag, hvori komitéen har begrundet sin klage nærmere. I brevet af 6. oktober 2009 anfører Åbenhedskomiteéen for det første, at "Offentlighedskommissionen har tilsidesat den lovfæstede notatpligt ved ikke at have lavet notat om de retningslinjer, som angiveligt er aftalt mellem kommissionens sekretariat og Folketingets Ombudsmand".

Herudover anfører Åbenhedskomiteéen, at komitéens henvendelse "skulle have været behandlet efter reglerne om aktindsigt, og at vi derfor uopfordret skulle have været tilstilet en kopi af sagens journaliste, jf. [...] FOB 1989.241".

Endvidere peger Åbenhedskomiteéen på, at komitéen finder, at Offentlighedskommissionens dokumenter indeholder miljøoplysninger. I den forbindelse peges der på Fødevareministeriets redegørelse af 2. juli 2004 (Redegørelse om videregivelse af masseoplysninger til private efter offentlighedsloven, persondataloven og lov om aktindsigt i miljøoplysninger). Endvidere peges der på den kopi af Videnskabsministeriets afgørelse af 31. august 2009 vedrørende spørgsmålet om aktindsigt i databasen Vetstat, som Åbenhedskomiteéen fremsendte til Offentlighedskommissionen ved e-mail af 9. september 2009. Endelig henvises der til Folketingets Ombudsmands foreløbige redegørelse af 29. november 2005 i en sag vedrørende afslag på aktindsigt i indstillinger til ministeren vedrørende udpegning af pilotprojekter for nationalparker, som skulle være sendt til Offentlighedskommissionen, og som i øvrigt var vedlagt Åbenhedskomiteéns brev af 6. oktober 2009 til Dem.

Endelig anfører komitéen, at Offentlighedskommissionen i forbindelse med "afvisning af aktindsigt i kommissionens miljøoplysninger, har [...] undladt at begrunde afgørelsen, hvilket vi finder værende i strid med Forvaltningslovens krav om skriftlig begrundelse".

På denne baggrund har Offentlighedskommissionens sekretariat forstået Åbenhedskomiteéns klage således, at komitéen finder, at Offentlighedskommissionens dokumenter indeholder miljøoplysninger, at Offentlig-

Ved brev af 31. august 2009 til Folketingets Retsudvalg erklærede Folketingets Ombudsmand sig inhabil i forhold til behandlingen af Åbenhedskomitéens klage og pegede i den forbindelse på, at sekretariatets afgørelse af 18. august 2009 ”blev afgivet i overensstemmelse med retningslinjer der var aftalt med mig [Hans Gammeltoft-Hansen] som formand for Offentlighedskommissionen”.

Ved e-mail af 9. september 2009 anmodede Åbenhedskomitéen Offentlighedskommissionen om at blive gjort bekendt med de nævnte retningslinjer, ligesom komitéen fremsendte en kopi af Offentlighedskommissionens sekretariats brev af 1. september 2004. I dette brev er der henvist til, at Fødevarerministeriets redegørelse af 2. juli 2004 – Redegørelse om videregivelse af masseoplysninger til private efter offentlighedsloven, persondataloven og lov om aktindsigt i miljøoplysninger – vil indgå i Offentlighedskommissionens overvejelser. Herudover fremsendte Åbenhedskomitéen en kopi af Videnskabsministeriets afgørelse af 31. august 2009 vedrørende spørgsmålet om aktindsigt i databasen Vetstat (det offentlige register over forbruget af veterinær medicin).

Ved brev af 19. september 2009 oplyste sekretariatet til Åbenhedskomitéen for så vidt angår de med formanden for Offentlighedskommissionen aftalte retningslinjer, at der var tale om ”en kort telefonsamtale mellem Offentlighedskommissionens sekretariat og kommissionens formand, hvor det blev drøftet, hvorledes Deres anmodning af 12. august 2009 om aktindsigt i miljøoplysninger hos Offentlighedskommissionen skulle besvares. Der foreligger således ikke et dokument om de nævnte retningslinjer”.

Herudover gav sekretariatet udtryk for, at sekretariatet umiddelbart ikke fandt, at Fødevarerministeriets redegørelse af 2. juli 2004 indeholdt oplysninger, der kunne karakteriseres som miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand, jf. herved § 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Samtidig gav sekretariatet udtryk for, at man ville foretage en fornyet gennemgang af samtlige af Offentlighedskommissionens dokumenter, herunder journalisten, med henblik på en fornyet stillingtagen til, om dokumenterne kunne antages at indeholde miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand.

Ved brev af 2. oktober 2009 meddelte sekretariatet – efter en fornyet gennemgang af sagens dokumenter – Åbenhedskomitéen, at man fortsat ikke fandt, at Offentlighedskommissionens dokumenter indeholdt oplys-

hedskommissionens jurnalliste burde have været udleveret efter offentlighedslovens regler om aktindsigt, at Offentlighedskommissionens sekretariat har tilsidesat den i offentlighedslovens § 6 fastsatte notatpligt ved ikke at have taget notat om de retningslinjer, der blev aftalt mellem sekretariatet og kommissionens formand om, hvorledes Åbenhedskomiteéns aktindsigtsanmodning skulle besvares, og at sekretariatet i forhold til afslaget den 18. august 2009 på aktindsigt i miljøoplysninger ikke har overholdt begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24.

I det følgende kommenteres de nævnte klagepunkter:

Miljøoplysninger

I forbindelse med behandlingen af Åbenhedskomiteéns anmodning af 12. august 2009 om aktindsigt i miljøoplysninger, foretog Offentlighedskommissionens sekretariat bl.a. en gennemgang af forarbejderne til miljøoplysningslovens § 3 – der definerer, hvad der skal forstås ved miljøoplysninger – med henblik på at tage stilling til, i hvilket omfang Offentlighedskommissionens dokumenter indeholdt miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand. På baggrund af denne gennemgang af bl.a. forarbejderne fandt sekretariatet ikke, at Offentlighedskommissionens dokumenter indeholdt sådanne oplysninger.

Ved brev af 13. oktober 2009 videresendte de en beretning fra Den Europæiske Ombudsmand, der var vedlagt Åbenhedskomiteéns brev af 6. oktober 2009 til Dem. I denne beretning udtaler Den Europæiske Ombudsmand sig nærmere om forståelsen af udtrykket "miljøoplysninger" i direktiv 2004/3/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF. På baggrund af denne udtalelse fandt sekretariatet det nødvendigt at holde et møde med det ressortministerium (Miljøstyrelsen), der har ansvaret for miljøoplysningsloven, med henblik på at drøfte den nærmere afgrænsning og fortolkning af begrebet miljøoplysninger i miljøoplysningsloven.

I den anledning drøftede sekretariatet og Miljøstyrelsen – med udgangspunkt i bl.a. en række af Offentlighedskommissionens dokumenter, hvis indhold sekretariatet gjorde Miljøstyrelsen opmærksom på – den nærmere afgrænsning og fortolkning af begrebet miljøoplysninger i miljøoplysningsloven. Miljøstyrelsen oplyste i den forbindelse, at udtrykket miljøoplysninger skal fortolkes ganske bredt, at f.eks. en beskrivelse af miljøoplysningslovens regler om aktindsigt må betragtes som en miljøoplys-

ning, og at det – på baggrund af de oplysninger sekretariatet gav styrelsen om indholdet af kommissionens dokumenter – var styrelsens umiddelbare opfattelse, at det ikke kunne udelukkes, at de omhandlede dokumenter indeholdt miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand.

På denne baggrund har sekretariatet i forhold til en række af Offentlighedskommissionens dokumenter valgt at lægge til grund, at de pågældende dokumenter indeholder miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand. Det drejer sig således om akt nr. 21, 37, 41, 57, 61, 65, 106, 124 og 132. Herudover drejer det sig om bilag nr. 6, 10, 11, 12, 13, 25, 65, 75, 91, 100, 103 og 104 samt et notat om behov for elektronisk aktindsigt af Martin Bækgaard og Nils Mulvad, Dicar. Endelig skal det bemærkes, at der på Offentlighedskommissionens sag findes en akt (nr. 8) fra en anden sag i Justitsministeriet (2002-760-0343). Den pågældende akt – som sekretariatet tillige lægger til grund indeholder miljøoplysninger – anses på denne baggrund for omfattet af kommissionens sag.

Da de omhandlede miljøoplysninger er indeholdt i nogle dokumenter, der indgår i en sag om lovgivning (jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt.), følger det af miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, at der kan meddeles afslag på aktindsigt i de pågældende oplysninger. Der skal dog, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 1. pkt., foretages en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Endvidere fremgår det af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 2. pkt., at bl.a. offentlighedslovens § 2 skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

På denne baggrund – og under hensyn til den nærmere karakter af de oplysninger, der er indeholdt i de omhandlede dokumenter – finder Offentlighedskommissionens sekretariat, at de ovenfor nævnte dokumenter kan udleveres efter miljøoplysningslovens bestemmelser. For så vidt angår visse af bilagene skal det bemærkes, at alene den del af bilaget, der indeholder miljøoplysninger, vil blive udleveret. Således vil følgende dele af disse bilag blive udleveret:

- Bilag 25, side 15, afsnit 5-8 samt side 16, afsnit 1-7
- Bilag 65, side 8, afsnit 4-7 samt side 9, afsnit 1-2.
- Bilag 75, side 9, afsnit 2-3.
- Bilag 91, side 3, afsnit 10-11 samt side 4, afsnit 1.
- Bilag 100, side 3, afsnit 5.
- Bilag 103, side 8, afsnit 6 samt side 9, afsnit 1.
- Bilag 104, side 8 afsnit 7 samt side 9, afsnit 1 og 2.

Offentlighedskommissionens sekretariat skal for god ordens skyld nævne, at kommissionens betækningsudkast – i lyset af den brede fortolkning af miljøoplysningsbegrebet, som Offentlighedskommissionens sekretariat har valgt at lægge til grund – kan siges at indeholde oplysninger, der kan karakteriseres som miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand. Det drejer sig således om de steder i betækningsudkastet, der indeholder en beskrivelse af miljøoplysningslovens regler om aktindsigt. Den beskrivelse heraf, der er indeholdt i betækningsudkastet, er imidlertid også indeholdt i den offentliggjorte betænkning (nr. 1510/2009), som sekretariatet ved en tidligere lejlighed har sendt til Åbenhedskomiteén. Det drejer sig således bl.a. om betækningsens kapitel 5, pkt. 4, side 81 ff., der indeholder en nærmere beskrivelse af miljøoplysningslovens bestemmelser om aktindsigt. Sekretariatet finder derfor ikke, at der er grund til at udlevere disse oplysninger (igen) til Åbenhedskomiteén.

Det skal i den forbindelse i øvrigt bemærkes, at Folketingets Ombudsmands foreløbige redegørelse af 29. november 2005, som Åbenhedskomiteén ved brev af 6. oktober 2009, sendte til Dem, ikke (før dette) ses modtaget af Offentlighedskommissionen, og redegørelsen er således ikke (heller ikke i endelig form) indgået som et dokument i Offentlighedskommissionens sag på det tidspunkt, hvor Offentlighedskommissionens sekretariat modtog Åbenhedskomiteéns anmodning om aktindsigt. Det samme gælder i øvrigt Videnskabsministeriets afgørelse af 31. august 2009 vedrørende spørgsmålet om aktindsigt i databasen Vetstat, som Åbenhedskomiteén fremsendte til Offentlighedskommissionen ved e-mail af 9. september 2009.

Journallisten

For så vidt angår spørgsmålet om udlevering af journallisten kan det oplyses, at det følger af FOB 1989, side 241 (268), som Åbenhedskomiteén har henvist til, at en myndighed har pligt til af egen drift at meddele aktindsigt i journallisten, jf. således offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2. Dette skyldes, at der ikke kan gøres forskel mellem dokumenter, der angår sagens journalmæssige behandling, og sagens øvrige dokumenter.

På baggrund af, at journallisten skal behandles på samme måde som sagens øvrige dokumenter, er det sekretariatets opfattelse, at en journalindsigt, der indgår i en sagstype, der er undtaget fra retten til aktindsigt – *in casu* en lovgivningssag – ligesom sagens øvrige dokumenter er undtaget fra retten til aktindsigt. Dette synes i øvrigt også at følge af sætteom-

budsmandens udtalelse af 20. juni 2005, der vedrørte spørgsmålet om aktindsigt i Offentlighedskommissionens dokumenter, og hvor Offentlighedskommissionens sekretariat også havde meddelt afslag på aktindsigt, herunder meraktindsigt, i journallisten, jf. akt nr. 50 i kommissionens sag. I udtalelsen anføres således bl.a. følgende side 28:

"Alle kommissionens dokumenter, for så vidt de vedrører udførelsen af de i kommissoriet anførte opgaver, er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedsloven, så længe der ikke er fremsat lovforslag for Folketinget på grundlag af dens forslag, og kommissionens journallister er i samme omfang undtaget fra loven og dennes bestemmelser om aktindsigt. Jeg har derfor ikke grundlag for at kritisere, at Offentlighedskommissionen har indtaget det standpunkt, at De ikke har ret til aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler i dokumenterne vedrørende udførelsen af kommissionens opgave, herunder journallisterne."

I den forbindelse skal sekretariatet også fremhæve, at det kan forekomme ulogisk, hvis der (gennem aktindsigt i en journalliste) skulle gælde en ret til indsigt i, hvilke dokumenter der er tilgået en sag, som offentligheden i øvrigt ikke havde ret til at få indsigt i. Hertil kommer også, at hovedformålet med, at få indsigt i journallisten – at den aktindsigtssøgende kan kontrollere, om vedkommende har fået aktindsigt i samtlige sagens dokumenter, jf. FOB 1989, side 241 – heller ikke taler for, at der skulle være indsigt i en journalliste, hvor netop sagen (og samtlige dens dokumenter) er undtaget fra retten til aktindsigt.

I forhold til spørgsmålet om aktindsigt i en journalliste – herunder i en journalliste, der indgår i en sag, der er undtaget fra aktindsigt – kan sekretariatet i øvrigt også henvise til Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 334 f., samt side 350 f.

Det var på baggrund af disse overvejelser, at sekretariatet fandt, at journallisten ikke var omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, og som det i øvrigt fremgår af afgørelsen af 18. august 2009 fandt sekretariatet ikke på daværende tidspunkt grundlag for at udlevere journallisten efter princippet om meroffentlighed. Sekretariatet er dog – i lyset af, at Offentlighedskommissionens betænkning nu er afgivet – indstillet på at meddele Åbenhedskomitéen meroffentlighed i journallisten efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Notatpligt

Som det fremgår oven for under sagens baggrund, har Offentlighedskommissionens sekretariat forstået Åbenhedskomitéens klage således, at komitéen finder, at sekretariatet har tilsidesat notatpligten i offentligheds-

lovens § 6 – eller som Åbenhedskomiteén anfører ”tilsidesat den lovfæstede notatpligt” – ved ikke at have taget notat af de retningslinjer, der blev aftalt mellem sekretariatet og kommissionens formand om, hvorledes Åbenhedskomiteéns aktindsigtsanmodning skulle besvares.

Som også nævnt ovenfor, var der tale om, at sekretariatet havde en kort telefonsamtale med Offentlighedskommissionens formand – der er sekretariatets foresatte – hvor det blev drøftet, hvorledes Åbenhedskomiteéns aktindsigtsanmodning skulle besvares. Det kan uddybende oplyses, at det i den forbindelse blot blev aftalt, at den nævnte anmodning skulle behandles efter miljøoplysningslovens regler om aktindsigt og efter offentlighedslovens regler om aktindsigt for så vidt angår spørgsmålet om indsiget i journalisten.

Spørgsmålet er således, om der burde have været taget et notat af denne samtale efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 6.

Den nævnte bestemmelse har følgende affattelse:

”I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Dette gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.”

Efter § 6, stk. 1, angår notatpligten således ”oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder”. Om den nærmere fastlæggelse af udtrykket ”faktiske omstændigheder”, fremgår følgende af betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 164:

”Udvalget finder det [...] mindre relevant primært at lade notatpligtens udstrækning være afhængig af, om oplysninger *efter deres indhold* må karakteriseres som faktiske eller ej, idet der i højere grad synes at burde lægges vægt på, *hvilke funktioner oplysningerne tjener* som led i myndighedens sagsbehandling. Det afgørende bør efter udvalgets opfattelse i så henseende være, *om oplysningerne er af en sådan karakter, at de på væsentlig måde bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller på anden tilsvarende måde indgår som et væsentligt element blandt sagens faktiske omstændigheder.*”

I forlængelse heraf fremgår det af bemærkningerne til § 6, stk. 1, at det ”[a]fgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder”, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 217.

En myndigheds egne tilkendegivelser af vurderinger, standpunkter eller argumenter med hensyn til en sags afgørelse er ikke omfattet af notatpligten, jf. betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 164, samt Offentlighedsloven med kommentarer af John Vogter, 3. udgave 1998, side 153. Dette skyldes, at sådanne tilkendegivelser ikke indgår i det bevismæssige grundlag for sagens afgørelse, men angår selve afgørelsen.

Det er på den baggrund sekretariatets opfattelse, at den nævnte drøftelse mellem Offentlighedskommissionens formand og kommissionens sekretariat om, hvorledes (efter hvilke regler) aktindsigtsanmodningen af 12. august 2009 skulle besvares, ikke er omfattet af notatpligten i offentlighedslovens § 6, stk. 1. Der er ikke tale om oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder.

Sekretariatet skal i den forbindelse for god ordens skyld bemærke, at Folketingets Ombudsmand – med henvisning til en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning – har antaget, at notatpligten også gælder i forhold til ”alle væsentlige ekspeditioner i en sag”, hvis de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt, og at der således gælder en notatpligt, der rækker videre end offentlighedslovens § 6, stk. 1, der som nævnt vedrører en sags faktiske omstændigheder. Der kan i den forbindelse henvises til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 412 ff., samt Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 412 ff.

Det er Offentlighedskommissionens sekretariats opfattelse, at en kortfattet intern samtale mellem underordnede medarbejdere (sekretariatet) og en overordnet medarbejder (formanden for Offentlighedskommissionen) i en forvaltningsmyndighed (Offentlighedskommissionen) om, hvorledes (efter hvilket regelsæt) en sag skal behandles, ikke kan anses for omfattet af den nævnte ulovbestemte retsgrundsætning om notatpligt.

Begrundelse

Offentlighedskommissionens sekretariat har som nævnt oven for under sagens baggrund forstået Åbenhedskomitéens klage således, at det er komitéens opfattelse, at sekretariatet i forhold til afslaget den 18. august 2009 på aktindsigt i miljøoplysninger ikke har overholdt begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24.

Forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2, følgende ordlyd:

”En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.”

I sekretariatets brev af 18. august 2009 til Åbenhedskomiteén afslog sekretariatet komitéens anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger i kommissionens dokumenter. Som begrundelse herfor anførtes det, at Offentlighedskommissionen ikke er i besiddelse af oplysninger, der kan karakteriseres som miljøoplysninger, jf. herved § 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger (lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006).

Miljøoplysningslovens § 3 indeholder en beskrivelse af, hvad der forstås ved miljøoplysninger. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 3. Ved miljøoplysninger forstås alle oplysninger, som er i myndighedens besiddelse, eller som opbevares for den, som foreligger i skriftlig form, i billed- eller lydform, eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden form, uanset hvornår oplysningerne er tilvejebragt, og som vedrører

1) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer,

2) faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de miljøelementer, som er nævnt i nr. 1,

3) foranstaltninger, herunder administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i nr. 1 og 2, og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer,

4) rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen,

5) rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de foranstaltninger og aktiviteter, som er nævnt i nr. 3, og

6) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden, menneskers levevilkår, kulturminde og bygningsværker, i det omfang de påvirkes af de enkelte miljøelementers tilstand, som er nævnt i nr. 1, eller via disse elementer af de i nr. 2 og 3 nævnte forhold.”

I forbindelse med behandlingen af Åbenhedskomiteéns anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger foretog sekretariatet – i lyset af miljøoplysningslovens § 3, nr. 1-6 – en vurdering af, hvorvidt Offentlighedskommissionens dokumenter indeholdt miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand. Dette er baggrunden for, at sekretariatet i begrundelsen for afgørelsen af 18. august 2009 har henvist til miljøoplysningslovens § 3

som sådan. Sekretariatet har således henvist til den retsregel, i henhold til hvilken afgørelsen af 18. august 2009 er truffet.

Det er sekretariatets opfattelse, at den nævnte begrundelse opfylder kravene i bestemmelsen i forvaltningslovens § 24, idet det afgørende synspunkt bag denne bestemmelse er, at afgørelsen skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor en afgørelse har fået det pågældende indhold. I den foreliggende sag er forklaringen på afslaget på aktindsigt, at Offentlighedskommissionens dokumenter efter sekretariatets opfattelse ikke indeholdt oplysninger, der kunne karakteriseres som miljøoplysninger, jf. herved § 3 (nr. 1-6) i lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Offentlighedskommissionens originale akter vil blive fremsendt i løbet af nogle få dage og akterne bedes venligst sendes retur ved sagens afslutning.

Sekretariatet skal i øvrigt beklage den sene besvarelse af Deres anmodning om en udtalelse i den foreliggende sag.

Med venlig hilsen



Mohammed Ahsan

Åbenhedskomiteén
v./ Kurt Loftkjær og John Damm Sørensen
Amundsensvej 37
2800 Lyngby

2010.02.28

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Vedrørende: Betænkning nr. 1510 af 2009 om Offentlighedsloven

Høringssvar

Hermed fremsendes Åbenhedskomiteens høringssvar til det tilknyttede lovforslag i ovennævnte betænkning. Svaret indeholder en række generelle bemærkninger i indledningen samt en række specifikke kommentarer til lovforslagets tekst. Sidstnævnte specifikke bemærkninger er placeret ud for relevant lovforslagstekst.

Som supplerende bemærkninger vedhæftes et essay som bilag, jf. bilag 1 samt en skrivelse af 2009.12.02 fra Offentlighedskommissionen, hvori Offentlighedskommissionen vedkender sig Åbenhedskomiteens ret til aktindsigt i kommissionens aktstykker og journaliste, jf. bilag 2. Sagen er også beskrevet i bilag 1.

Generelle bemærkninger

- Lovforslaget lever ikke op til det udstukne kommissorium og herunder ønsket om en samlet lov, se også bilag 1.
- Historiens magt præger fortsat lovgivningsområdet. Med det menes, at enevældens traditionelle lukkethed fortsat præger nutidens forvaltningsmetoder, jf. også bilag 1.
- Loven bør indbygges i grundloven og ikke overlades til en tilfældig justitsministers luner, jf. en række andre lande i EU, jf. også bilag 1.
- Lovens struktur fsv. angår hovedregler og undtagelser i forhold til retten til aktindsigt er uhensigtsmæssig og forvirrende.
- Lovforslagets §24 er en uacceptabel indskrænkning i retten til aktindsigt i forhold til gældende lov, jf. også bilag 1.
- Loven er næppe en forbedring, som sikrer større åbenhed. Problemet er, at kommissionen gennem sin sammensætning beskytter det system, som ønskes overvåget.
- Når indsigt i lovgivningsprocessen ønskes svækket, skyldes det måske, at Ombudsmanden flere gange har måttet trække egne udtalelser tilbage, for at beskytte sit eget lovgivningsarbejde.

- Lovforslaget er ude af balance i forhold til de store ressourcer alle forvaltninger nu om dage lægger i envejsinformationsarbejdet. Hvorfor skal folket acceptere at blive styret af stigende envejskommunikation, når ressourcerne ud fra demokratiske principper bruges bedre til formidling af uredigerede informationer.
- Man kan stadig forbryde sig mod Offentlighedsloven uden at det får konsekvenser. Derfor bør der indarbejdes strafsanktioner over embedsmænd, som ikke overholder loven, jf. også bilag 1.
- Hvorfor indgår lov om aktindsigt om miljøoplysninger ikke i lovgivningen, jf. også bilag 1. Den skal formodentlig skrives om, hvis en ny Offentlighedslov vedtages, da den i vidt omfang baseres på referencer til Offentlighedsloven og Forvaltningsloven.
- Arkivloven? Hvor der er en forbindelse mellem lovene, vil man så undlade at omskrive dem?
- Loven er overfladisk bedre på en række punkter, men disse punkter nulstilles som regel i en efterfølgende sætning med f.eks. en ministerbemyndigelse (pål. 13 markeret med gult) eller et skøn [redacted], hvor det er den overvågede, som afgør om, han vil overvåges. Enhver minister kan indskrænke loven alt efter hans ønske om åbenhed. I perioden siden loven fra 1987 er der formentlig sket ca. 500 ændringer af Offentlighedsloven bl.a. vha. ministerbemyndigelser.
- De mange indbyggede skøn vil med sikkerhed give en masse arbejde til Folketingets Ombudsmand, da skønnene ikke vil kunne bedømmes uden, at man har fået aktindsigt.
- Begrebet "uforholdsmæssigt ressourceforbrug" indføres uden at lovforslaget sikre sig, at forvaltninger indretter sig praktisk. I vores kommune kan man ikke finde ud af at udskrive dokumenter elektronisk. I stedet trykker man dem ud på papir og skanner dem ind igen.
- Reglerne om postlister er helt uholdbar, da det alene er op til ministeren, at afgøre om de skal indføres.
- Reglerne om journalister er ikke fyldestgørende.

Specifikke bemærkninger

Offentlighedsloven

Kapitel 1

Lovens formål og anvendelsesområde

Lovens formål

§ 1. Loven har til formål at sikre åbenhed hos myndigheder mv. med henblik på navnlig at understøtte

1. informations- og ytringsfriheden,
2. borgernes deltagelse i demokratiet,
3. offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning,
4. mediernes formidling af informationer til offentligheden, og
5. tilliden til den offentlige forvaltning.

Stk. 2. Myndigheder mv., der er omfattet af loven, skal sørge for, at det i stk. 1 nævnte hensyn til åbenhed i videst muligt omfang varetages ved valg, etablering og udvikling af nye IT-løsninger.

Lovens organisatoriske anvendelsesområde

§ 2. Loven gælder for al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning.

§ 3. Loven gælder bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 for al virksomhed, der udøves af

1. selvejende institutioner, foreninger, fonde mv., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov,
2. selvejende institutioner, foreninger, fonde mv., der er oprettet på privatretligt grundlag, og som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og derved er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol, og
3. foreninger, der varetager fælles interesser for regioner eller kommuner.

Comment [x1]: indskrænkes i § 25.

Stk. 2. Loven gælder bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 desuden for al virksomhed, der udføres af

1. elforsyningsvirksomheder, der producerer, transmitterer eller distribuerer elektricitet ved spænding på 500 V eller derover,
2. selskaber, institutioner, foreninger mv., der driver naturgasforsyningsvirksomhed, og
3. kollektive varmforsyningsanlæg, som er omfattet af varmforsyningsloven og har en kapacitet på mere end 10 MJ/s.

Comment [x2]: Hvor er transport som f.eks. DSB og Movia?
Er formentlig oprettet ved lov og omfattet af stk. 1. nr. 1

§ 4. Loven gælder bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 for al virksomhed, der udføres af selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder. Det gælder dog ikke børsnoterede selskaber samt disses datterselskaber.

Comment [x3]: Her er tale om en forhøjelse fra 50 %. Reglen er udformet mhp. at sikre at Staten kan have flertallet i bestyrelsen og således bestemme alt uden at offentligheden kan få indsigt.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at loven ikke skal gælde for nærmere angivne selskaber omfattet af stk. 1. I det omfang der er tale om kommunalt eller regionalt ejede selskaber, skal de

1. pkt. nævnte regler endvidere fastsættes efter forhandling med KL og Danske Regioner.

§ 5. Loven gælder bortset fra bestemmelserne i §§ 11-12 og §§ 15-17 desuden for selskaber, institutioner, personligt ejede virksomheder, foreninger mv., i det omfang de ved eller i henhold til lov har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser i det offentlige sted.

Comment [x4]: de nye vand og kloak selskaber som eksempelvis Gladsaxe og Gentofte kommuners Nordvand

§ 6. Når det bliver overladt en virksomhed mv., der ikke er omfattet af lovens §§ 3-5, at udføre opgaver, som efter lovgivningen påhviler det offentlige, skal vedkommende forvaltningsmyndighed sikre, at virksomheden løbende giver oplysninger til myndigheden om udførelsen af opgaverne. De pågældende oplysninger er hos vedkommende forvaltningsmyndighed omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler.

Comment [John Søren]: f.eks. renovationsfirmaer

Kapitel 2

Aktindsigt mv.

Hovedreglen om retten til aktindsigt

§ 7. Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed mv. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser

1. alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og
2. indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Stk. 3. Retten til aktindsigt efter stk. 2, nr. 1, i et dokument, der er afsendt af myndigheden mv., gælder først fra dagen efter afsendelsen af dokumentet.

Egenaces

§ 8. Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 19-29 og § 35, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke i det omfang de hensyn, der er nævnt i §§ 31-33, eller [REDACTED].

Identifikationskravet

§ 9. En anmodning om aktindsigt efter §§ 7 og 8 skal

1. indeholde de oplysninger, som er nødvendige for, at den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i, kan identificeres, og
2. angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører.

Stk. 2. Behandlingen af en anmodning om aktindsigt efter § 7 kan, uanset at betingelserne i stk. 1 er opfyldt, afslås, i det omfang

1. behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et [REDACTED], eller
2. anmodningen [REDACTED] at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende.

Indsigt i databaser

§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke databaser, herunder registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, dog bortset fra fortegnelser som nævnt i § 7, stk. 2, nr. 2.

Stk. 2. Vedkommende minister kan fastsætte regler om en juridisk persons adgang til at blive gjort bekendt med oplysninger om den pågældende selv i de databaser mv., der er nævnt i stk. 1.

Ret til sammenstilling af oplysninger i databaser (dataudtræk)

Comment [x6]: Dette er virkelig en skerpelse, som alene synes at have til formål, at sikre myndighederne indsigt i, hvad den aktindsigtssøgende er i gang med. I parentes bemærket har man ikke hidtil skulle opgive sin identitet eller fortælle hvilken specifik interesse, man har i sagen.

Comment [x7]: Dette er i strid med de regler der i medfør af lov om aktindsigt i Miljøoplysninger giver ret til aktindsigt i alle former for miljøoplysninger uanset lagernedie.

§ 11. Enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, [redacted]. Såfremt oplysningerne er omfattet af §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem en anonymisering, der kan foretages ved enkle kommandoer. Retten til at få foretaget en sammenstilling gælder ikke, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egnet form eller format.

Ret til indsigt i databeskrivelsen

§ 12. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 31-33, forlange at få indsigt i en databeskrivelse om de typer af oplysninger, der indgår i en database, hvilket grundlag oplysningerne bygger på samt oplysninger om, hvilke formater en database anvender. Denne ret gælder i forhold til databaser, som en forvaltningsmyndighed anvender i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser, beregninger og lignende.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med finansministeren bestemme, at ministerielle departementer og underliggende styrelser og direktorater skal udfærdige databeskrivelser som omfattet af stk. 1, i det omfang sådanne ikke allerede foreligger hos myndigheden. For den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne træffes bestemmelsen af indenrigs- og socialministeren.

Stk. 3. Forvaltningsmyndighederne skal i forhold til de typer af databaser, der er nævnt i stk. 1, som etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, sikre sig, at der i almindelighed udarbejdes en databeskrivelse med henblik på, at der i overensstemmelse med stk. 1 kan meddeles indsigt heri.

Notatpligt

§ 13. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en myndighed mv., skal den pågældende myndighed, når den enten mundtligt eller på anden måde modtager eller er bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse, snarest muligt gøre notat om indholdet af oplysningerne eller vurderingerne. [redacted]

Stk. 2. En myndighed mv. skal i sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse, endvidere [redacted] tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Stk. 3. Notatpligten efter stk. 1 og 2 gælder ikke i forbindelse med behandlingen af sager inden for strafferetsplejen.

Meroffentlighedsprincippet

Comment [John Søren8]:
Hvad der er enkle kommandoer for en databaseadministrator, vil være fuldstændig uforståeligt for den normale bruger. Hvilke kvalifikationer skal danne grundlag for denne bedømmelse?

Comment [x9]: Dette er problematisk, når der ikke samtidig stilles krav til indretningen af databaserne.

Comment [John Søren10]:
Hvis der er tale om miljøoplysninger er myndighederne forpligtet til at udøve aktiv formidling ved at offentliggøre oplysningerne på internettet. Hvorfor denne dobbeltstandard?

Comment [John Søren11]:
Underlig bestemmelsen, da alle databaser af hensyn til gængs kendskab af databasen kan genere denne beskrivelse af databasen. Man kan undre sig over, hvorfor man skal have ret til beskrivelsen, hvis man ikke kan få de rå data.

Comment [John Søren12]:
Der er eksempler på, at offentlige myndigheder nægter at oplyse om hvilke oplysninger der konkret er indholdt. Det har afgørende betydning for afgørelser i nævnt sager, hvor et sekretariat udvælger hvilke konkrete oplysninger, der skal fremføres i en eventuel indstilling til nævnsafgørelse.

Comment [x13]: Her bør være et krav om, at myndigheden direkte udspørger om konkrete forhold skal oplyse om disse.

§ 14. I forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal det overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i persondataloven.

Stk. 2. Stk. 1 gælder også i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21.*

Kapitel 3

Journalisering, postlister og aktiv information

Journalisering

§ 15. Et dokument, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, ~~undtagen dokumenter og~~

Stk. 2. Et dokument omfattet af stk. 1, som forvaltningsmyndigheden har modtaget eller afsendt, skal journaliseres ~~hvert muligt~~ efter dokumentets modtagelse eller afsendelse.

Stk. 3. Journalsystemet skal være indrettet således, at det indeholder følgende oplysninger om de dokumenter, der journaliseres:

1. Dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse.
2. Kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold.

Stk. 4. Pligten til at journalisere efter stk. 1-3 gælder for statslige forvaltningsmyndigheder omfattet af lovens § 2 samt kommunale og regionale enheder, der kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning.

Stk. 5. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om at undtage forvaltningsmyndigheder mv., der er omfattet af stk. 4, fra pligten til at journalisere.

Stk. 6. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at pligten til at journalisere efter stk. 1 og 2 også skal gælde for kommunale og regionale enheder samt selskaber mv., der ikke er omfattet af stk. 4.

Comment [John Sørensen14]:
Da lov om aktindsigt i miljøoplysninger oftest vil give ret til aktindsigt i langt videre omfang end reglerne i denne lov, bør der også være henvisning til love, som giver mulighed for øget adgang til aktindsigt.

Comment [John Sørensen15]:
Hvilken myndighed vil give øget aktindsigt i en klagesag, som handler om afvisning af aktindsigt?
Det vil oftest være Folketingets Ombudsmand, der vil være den mest oplyste til at administrere denne beføjelse, men han er jo ikke omfattet af loven!

Comment [John Sørensen16]:
Her må man erindre Gladsaxe Kommunes byplanchelegendariske udtalelse: "Vi journaliserer ikke for end, der er en sag."

Comment [xl17]:
Hvorfor er der ikke stillet krav om dokumentation af afsender og modtager, som det i øvrigt ses under postlister i §16.

Comment [xl18]:
Hvor skal domstolslignende og andre uafhængige nævn ikke være omfattet af loven?

Postlister

Comment [x19]: Udgangspunktet er altså, at det er op til en efterfølgende minister at beslutte om der skal være postlister.

§ 16. Justitsministeren kan efter forhandling med vedkommende minister bestemme, at ministerielle departementer samt underliggende styrelser og direktorater skal udfærdige en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget hos eller afsendt af myndigheden (postliste). Indenrigs- og socialministeren kan efter forhandling med vedkommende kommune eller region træffe bestemmelse om, at den centrale forvaltning i kommunen eller regionen skal udfærdige en fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag er modtaget hos eller afsendt af den centrale forvaltning.

Stk. 2. Bliver der truffet bestemmelse efter stk. 1, skal postlisten offentliggøres på myndighedens hjemmeside på internettet. Postlisten skal indeholde følgende oplysninger om de dokumenter, der medtages:

1. Dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse.
2. Navnet på eller karakteren af modtageren eller afsenderen af dokumentet.
3. Kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold.
4. Journalnummer eller anden identifikationsbetegnelse.

Aktiv information

§ 17. En forvaltningsmyndighed skal på myndighedens hjemmeside på internettet give borgerne information om sin virksomhed.*

Stk. 2. En forvaltningsmyndighed skal fastsætte retningslinjer vedrørende den informationspligt, der følger af stk. 1.

Stk. 3. Bestemmelserne i stk. 1 og 2 gælder for ministerielle departementer samt underliggende styrelser og direktorater, uafhængige nævn og råd samt den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne.

Offentlighedsportal

§ 18. Justitsministeriet skal på internettet føre en portal, der indeholder love, administrative forskrifter, lovforslag samt Folketingets Ombudsmands udtalelser om aktindsigt.

Kapitel 4

Undtagelser fra retten til aktindsigt

Comment [John Søre20]: Der bør stilles krav om, at postlisten skal gøres i mere end to år, og at den skal være søgbar. Endvidere bør man kræve, at en borger kan begære aktindsigt ved at udføre få simple kommandoer som f.eks. på Aabenhedskomiteens kopi af Gladsaxe Kommunes postlister.

Comment [John Søre21]: Der bør stilles krav om maskinel screening mod utilsigtet offentliggørelse af borgernes CPR-numre. Det kan være en ganske omfattende opgave at få slettet sådanne data i søgemaskiner som Google.

Comment [John Søre22]: De færreste kommunale postlister lever i dag op til disse krav.

Comment [x23]: Betydningen synes ringe.

Comment [John Søre24]: En sådan pligt påvirker allerede offentlige myndigheder, når der er tale om miljøoplysninger, og så godt som ingen overholder denne bestemmelse, så der er ringe udsigt til, at en lignende bestemmelse i Offentlighedsloven vil blive overholdt.

Sager undtaget fra aktindsigt

§ 19. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager inden for strafferetsplejen, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Der skal dog i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles aktindsigt i bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget.

§ 20. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om lovgivning, herunder bevillingslove, før lovforslag er fremsat for Folketinget.

§ 21. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter bortset fra bestemmelsen i § 8 heller ikke andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, jf. dog stk. 3 og 4.

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2 skal der i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles indsigt i oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder lovens almindelige regler endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse er truffet.

Stk. 4. I sager som nævnt i stk. 2 skal der, udover de oplysninger, der er nævnt i stk. 3, i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles indsigt i oplysninger i den øverste ledelseskontrakt om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed mv.

~~Stk. 5. Justitsministeren kan bestemme, at retten til aktindsigt i sager, der er omfattet af stk. 2, tillige skal gælde for andre oplysninger end dem, der er nævnt i stk. 3 og 4.~~

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

Comment [John Søre25]:
En særdeles problematisk bestemmelse, eftersom lovgivning i modsætning til tidligere i langt mindre grad underkastes offentlige forhandlinger i Folketinget, men gennemføres for lukkede døre til stor skade for demokratiet. Bestemmelsen blev bl.a. anvendt til at forhindre Åbenhedskomiteen i at skaffe sig oplysning om, hvem der har rådgivet eller forsøgt at påvirke Offentlighedskommissionen.

Comment [x26]: Et stort tilbageskridt. Man bør i stedet anføre at der ikke er ret til aktindsigt i private forhold.

Undtagelse af interne dokumenter

§ 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 i forbindelse med ministerbetjening, 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. Indenrigs- og socialministeren 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.~~

Comment [x27]: Her er tale om en meget stor indskrænkning af retten til aktindsigt i forhold til gældende lov

§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ~~ikke~~

1. Interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder i forbindelse med ministerbetjening.
2. Interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem ministerier indbyrdes i forbindelse med ministerbetjening.

Comment [x28]: negativt

~~Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke~~

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

~~§ 25. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem de foreninger, der er omfattet af § 3, stk. 1, nr. 3, samt disses medlemmer i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger med staten eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer.~~

Comment [x29]: Dårligt disponeret. Her er pludselig et område, hvor der normalt er aktindsigt, under undtagelserne fra aktindsigt

Comment [x30]: Meget negativt

Comment [x31]: Dårligt disponeret. Her er pludselig et område, hvor der er aktindsigt under undtagelserne fra aktindsigt

§ 26. Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelsen i § 23, stk. 1, interne dokumenter, som foreligger i endelig form, når

Comment [John Søre32]: Problematisk, fordi man ikke kan få indblik i de overvejelser, der ligger bag ved det endelige dokument.

1. dokumenterne alene gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,
2. dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som der har været pligt til at notere efter bestemmelsen i § 13,
3. dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder,
4. dokumenterne indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper, eller
5. dokumenterne indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder.

Undtagelse af andre dokumenter

§ 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.
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.

Comment [x33]: negativt

Comment [x34]: Justitsministeriet agerede sekretær for Offentlighedskommissionen

Meddelelse af faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger

§ 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 oplysningerne er relevante for sagen. 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.

Comment [x35]: Dårligt disponeret. Her pludselig et område, hvor der er aktindsigt under undtagelserne fra aktindsigt

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

1. det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.
2. at pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som tilgængelige i forbindelse med aktindsigten eller
3. oplysningerne er offentligt tilgængelige.

Comment [John Sørensen35]: Uforholdsmæssig ressourceforbrug vil næsten altid kunne argumenteres for, når man kender til, hvor dårligt uddannet personalet er til at betjene selv simple EDB-løsninger.

Meddelelse af interne faglige vurderinger

§ 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 eller lignende. 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 de foreninger, der er omfattet af § 3, stk. 1, nr. 3.*

Comment [x37]: det er en kedelig formulering, som er svært anvendelig over for myndigheder, som skal kontrolleres

Comment [x38]: Dårligt disponeret. Her pludselig et område, hvor der er aktindsigt under undtagelserne fra aktindsigt

Comment [John Sørensen39]: Her kommer man også i konflikt med loven om aktindsigt i miljøoplysninger, der som udgangspunkt giver fuld adgang til sådanne oplysninger, med mindre de er undtaget ved lov. Der er med andre ord ikke kun tale om indskrænkning i danske lovgivning, men også i international lovgivning.

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

Undtagelse af oplysninger om private forhold og drifts- eller forretningsforhold mv.

§ 30. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

1. enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, og
2. tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes.

Undtagelse af oplysninger af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar

§ 31. [redacted] i det omfang, det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Undtagelse af oplysninger af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv.

§ 32. [redacted] til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, begrænses i det omfang, fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende.

Stk. 2. [redacted], det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.

Undtagelse af visse andre oplysninger

§ 33. [redacted] i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

1. Forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrkelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.
2. Gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen.
3. Det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.
4. Forskeres og kunstneres originale idéer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter.
5. Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Meddelelse af aktindsigt i en del
af et dokument

§ 34. [REDACTED], skal der meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold.

Comment [x40]: meget vanskeligt at håndtere

Forholdet til tavshedspligt

§ 35. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Kapitel 5

Behandlingen og afgørelsen af anmodninger om aktindsigt mv.

Behandlingen af anmodninger om aktindsigt mv.

§ 36. Bliver der fremsat anmodning om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en myndighed mv., afgør denne myndighed, om ansøgningen kan imødekommes. I andre tilfælde afgøres sager om aktindsigt af den myndighed mv., der har dokumentet i sin besiddelse.

Stk. 2. Vedkommende myndighed mv. afgør snarest, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. Hvis en anmodning om aktindsigt undtagelsesvist som følge af navnlig sagens omfang eller kompleksitet ikke kan færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, skal den aktindsigtssøgende underrettes om grunden til fristoverskridelsen samt om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.

Stk. 3. Stk. 2 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med behandlingen af anmodninger om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser.

~~Stk. 4. Vedkommende minister kan fastsætte bestemmelser, der fraviger reglen i stk. 1.~~

Klage over afgørelser om aktindsigt mv.

§ 37. Afgørelser om aktindsigt kan påklages særskilt og direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, anmodningen om aktindsigt vedrører.

Comment [John Sørensen41]: En god bestemmelse, der kan være med til at forhindre at sager udvider sig som, det er sket i sagen om Vætstat, hvor klagerne oplever det, som om de befinder sig i en ren klagekarrusel

Stk. 2. Klagen fremsendes til den myndighed mv., hvis afgørelse der klages over. Myndigheden skal, hvis den vil fastholde afgørelsen, [redacted] efter modtagelsen af klagen, videresende sagen og dens dokumenter til klageinstansen.

Stk. 3. Klageinstansen skal inden 20 arbejdsdage efter modtagelsen af en klage over en afgørelse om aktindsigt have færdigbehandlet klagen. [redacted] skal klageinstansen underrette klageren om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Stk. 4. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte, at en anden myndighed end den i stk. 1 nævnte skal være klageinstans.

Stk. 5. Stk. 2-4 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med klager over afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser.

Stk. 6. Vedkommende minister kan fastsætte regler om, at afgørelser om aktindsigt, der træffes af institutioner mv., der er omfattet af §§ 3-5, kan påklages.

§ 38. En afgørelse om afslag på aktindsigt, der er truffet af en kommune, en region eller et kommunalt fællesskab i sager, hvor der ikke er nogen administrativ klageinstans, skal være ledsaget af vejledning om muligheden for at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed samt om den fremgangsmåde, der er nævnt i 2. pkt. En henvendelse om at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed skal rettes til den pågældende kommune eller region mv. i overensstemmelse med ordningen i § 37, stk. 2.

Stk. 2. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser.

Klage over sagsbehandlingstiden

§ 39. Hvis en myndighed ikke har færdigbehandlet en anmodning om aktindsigt inden 14 arbejdsdage efter modtagelsen, kan sagsbehandlingstiden påklages særskilt og direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den pågældende sag.

Stk. 2. Klagen fremsendes til den myndighed, hvis sagsbehandlingstid der klages over. Myndigheden skal, hvis den ikke har færdigbehandlet aktindsigtsanmodningen senest 7 arbejdsdage efter klagens modtagelse, videresende klagen til klageinstansen med en begrundelse for sagsbehandlingstiden. [redacted]

Comment [John Søre42]:
En bestemmelse, der direkte
hænger op til misbrug, da loven
ikke indeholder
strafbestemmelser for bevist at
trække en sag i langdrag som
f.eks. sagen om Veistat.

Comment [x43]: Mangler
tilsynsladende på nuværende
tidspunkt?

Comment [John Søre44]:
Der er i dag ingen pligt til at
vejlede om indbringelse for det
kommunale tilsyn.

Stk. 3. Klageinstansen skal inden 20 arbejdsdage efter modtagelsen af en klage over sagsbehandlingstiden have færdigbehandlet klagen. [redacted] kan færdigbehandles inden dennefrist som følge af [redacted]

[redacted] skal klageinstansen underrette klageren om grunden hertil samt om, hvornår klagen kan forventes færdigbehandlet.

Stk. 4. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte, at en anden myndighed end den i stk. 1 nævnte skal være klageinstans.

Stk. 5. Hvis en myndighed ikke har færdigbehandlet en anmodning om sammenstilling af oplysninger eller om indsigt i databeskrivelser inden 14 arbejdsdage efter modtagelsen, kan sagsbehandlingstiden påklages særskilt. I sådanne tilfælde finder stk. 2-4 tilsvarende anvendelse.

Gennemførelse af aktindsigten mv.

§ 40. Dokumenterne skal udleveres i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Dette gælder dog ikke,

1. [redacted] eller
2. hvis materialet er offentligt tilgængeligt.

Comment [x45]: Der mangler krav om praktisk indretning af forvaltningen til fremme af smidig behandling af aktindsigt.

Stk. 2. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med behandlingen af anmodninger om sammenstilling af oplysninger eller indsigt i en databeskrivelse.

Stk. 3. Justitsministeren fastsætter regler om betaling for udlevering af dokumenter samt for udlevering af en sammenstilling af oplysninger eller en databeskrivelse.

Comment [John Sore46]: I et moderne samfund, der næsten udelukkende betjener sig af elektronisk kommunikation, bør der ikke kunne kræves betaling for aktindsigt.

Underretningspligt

§ 41. Bliver der fremsat anmodning om aktindsigt i sager som nævnt i § 21, stk. 2, underretter myndigheden den ansatte herom med angivelse af, hvem der har fremsat anmodningen. Når der er truffet afgørelse om aktindsigt, underretter myndigheden den ansatte om, hvilke oplysninger i sagen der er udleveret.

Kapitel 6

Ikrafttræden, forholdet til anden lovgivning mv.

§ 42. Loven træder i kraft den [...]. Begæringer om aktindsigt, som er indgivet før lovens ikrafttræden, afgøres efter denne lov.

Stk. 2. Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer ophæves.

Stk. 3. Anordning nr. 1145 af 22. december 1993 om ikrafttræden af lov om offentlighed i forvaltningen på Færøerne som ændret ved anordning nr. 120 af 2. marts 1999 samt anordning nr. 1187 af 27. december 1994 om ikrafttræden af lov om offentlighed i forvaltningen i Grønland, forbliver i kraft indtil de ophæves eller erstattes af regler udstedt i medfør af denne lov.

Stk. 4. Adgangen til aktindsigt efter § 3, stk. 1, nr. 3, § 4, stk. 1, og § 5 gælder ikke for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af de af bestemmelserne omfattede selskaber, institutioner, foreninger mv. før lovens ikrafttræden. Adgangen til aktindsigt efter § 3, stk. 2, gælder ikke for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af de i bestemmelsen nævnte selskaber, institutioner, foreninger mv. før den 1. januar 1987.

Stk. 5. Pligten til at journalisere efter § 15 gælder for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed efter lovens ikrafttræden. Adgangen til aktindsigt efter § 21, stk. 4, gælder ikke for ledelseskontrakter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden. Adgangen til aktindsigt efter § 29, gælder ikke for dokumenter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden.

Stk. 6. Bestemmelser fastsat i andre love eller med hjemmel i lov om adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter hos den offentlige forvaltning opretholdes, uanset om de giver ret til aktindsigt i snævrere omfang end denne lov.

§ 43. Loven gælder ikke for sager om færøske og grønlandske anliggender. Loven kan ved kongelig anordning sættes i kraft for sådanne sager med de afvigelse, som de særlige færøske og grønlandske forhold tilsiger. Dette gælder dog kun sager, der er eller har været under behandling af rigsmyndigheder.

§ 44. Justitsministeren fremsætter forslag om revision af lovens § 16 i folketingsåret [...].

* Markerer, at der foreligger en dissens i forhold til den pågældende bestemmelse. Det gælder således lovudkastets § 14, stk. 2, § 17, stk. 1, § 22, § 27, nr. 2, og § 29, stk. 1, 2. pkt.

Med venlig hilsen

Kurt Loftkjær og John Damm Sørensen

Bilag:

1. Åbenhedskomiteens essay af 2010.02.28: "Den ufuldendte ... betænkning" om forlag til ny Offentlighedslov.
2. Brev af 2009.12.02 fra Offentlighedskommissionen til Åbenhedskomiteen.

Til
Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

24. februar 2010

Jmt. MdF.
26 FEB. 2010

Høringssvar om forslag til ny offentlighedslov

Åbenhedstinget, www.aabenhedstinget.dk, er Updates netværk om aktindsigt. Det samler redaktører, journalister og embedsmænd, som ønsker at få åbenhed til at virke i praksis. Det fortsætter det arbejde, som Dicar – Center for Analytisk Journalistik – stod for ind til udgangen af 2006 og som i høj grad drejede sig om, at få elektronisk aktindsigt til at virke i praksis, dvs. bl.a. adgang til postlister og databaser.

Åbenhedstinget og før det Dicar har fungeret som baggrundsgruppe for afdelingsforstander på Journalisthøjskolen Oluf Jørgensens arbejde i Offentlighedskommissionen, og vi støtter derfor selvsagt mindretallets indstillinger.

Ved siden af, at få åbenhed til at køre i praksis, har Dicar og herefter Åbenhedstinget kørt en række enkeltsager for at få fastslået og ændret praksis om databaseåbenhed. Det udsprang af, at ingen af de centrale myndigheder, Den digitale Taskforce, Videnskabsministeriet, Justitsministeriet og KL var interesseret i praktiske forsøg med databaseåbenhed. For at få udviklingen i gang, rejste vi herefter enkeltsager og så at sige tvang myndighederne til at realitetsbehandle åbenhed om data.

En af disse sager er adgang til data om landbrugsstøtte, som siden er blevet fastsat som et krav i hele EU. Det er gødningsdata, embedslægernes indberetninger om plejehjem, husdyrbrugsregistret, medicinforbrug til husdyr, højdemodellen og risikovirkomheder, for at nævne nogle af de mest centrale.

I høj grad er det vores oplevelse, at centraladministrationen i mange situationer i stedet for åbenhed ønsker at styre informationsflowet og hermed den offentlige debat. Myndigheden ønsker ofte ikke en debat til at foregå på et højt kvalificeret grundlag, men at få ting igennem på basis af denne styrede informationsstrøm. Vi oplever i forlængelse heraf, at myndigheder sylter sager og afslår aktindsigt med begrundelser, som savner et tilstrækkeligt lovmæssigt fundament. Afslag er ifølge vore oplysninger i flere tilfælde bestemt på forhånd, hvorefter de juridiske argumenter er fundet frem.

2009-760-0252

Særlig Miljøministeriet og dets institutioner bryder konsekvent med tidsfrister, undlader at svare og umuliggør en normal dialog om aktindsigt.

Vi opfatter resultatet af det lange arbejde i Offentlighedskommissionen som, at man kun lige akkurat gør nogle af de ”elektroniske” regler tidssvarende. Det drejer sig om journaliseringskrav, tema-aktindsigt, adgangen til databaser og postlisterne. Vi venter derfor, at der meget hurtigt er brug for at følge op med en række ændringer – og yderligere åbenhed - på disse områder.

Højdemodellen udstiller et dilemma, som Offentlighedskommissionen ikke har berørt. Her har et privat firma ophavsret til databasen om højdeangivelser for alle punkter i Danmark, herunder også alle huses placering. Den database har det offentlige så købt sig en brugsret til. Denne database skal udveksles mellem myndigheder og benyttes til en lang række planlægningsmæssige og administrative formål, men Miljøministeriet vil ikke udlevere den til offentligheden.

Adgangen til databasen over højdemodellen er særdeles vigtig for at offentligheden, dvs. medier og uafhængige forskere kan kontrollere grundlaget for planlægning og beregninger.

I spørgsmålet om adgang til databaser står vi også med et andet problem, nemlig spørgsmål om betaling for data. Her er der stærke kræfter i den offentlige administration, der ønsker at tjene penge på data og gøre dataadgangen meget dyr, enten ved at beholde det offentliges monopol på visse dataoperationer og prisfastsættelsen heraf, eller simpelthen som et yderligere middel til at forhindre en bred adgang til data.

De mest åbenlyse aktuelle eksempler på høje priser på data er ejendomsdata og erhvervsdata. Det elektroniske tingblad er lukket, og det er dermed umuligt eller ualmindeligt dyrt at få overblik over samtlige aktuelle hushandler, ligesom det er helt umuligt at følge oprettelsen af pantebreve. I dag skal man enten købe dyre udtræk fra den elektroniske tinglysning eller fra den Offentlige Informationsserver under Erhvervs- og Byggestyrelsen. Og ingen af disse data vil have samme aktualitet som dem, der indtil september 2009 hver dag blev lagt ud på statstidende.

Tilsvarende er det med data over nye selskaber og ændringer i selskaber. Det er vigtigt for offentligheden at følge, men ønsker man en samlet liste dagligt, forlanger Erhvervs- og Selskabsstyrelsen 60.000 kroner for den årligt, selv om man uden besvær kan hente den på deres hjemmeside. Denne sag kører Åbenhedstinget i øjeblikket som en prøvesag, og vi venter på ombudsmandens afgørelse.

Sagerne viser, at det eksisterende lovgrundlag om prisen for data ikke er tilstrækkeligt klart. Og det trænger til yderligere tydeliggørelse i en ny offentlighedslov.

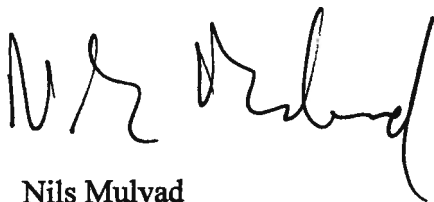
Vi ser med tilfredshed, at der nu kommer et mere gennemtænkt klagesystem, men tvivler på, at det er tilstrækkeligt. Som det er i dag, kan ombudsmanden udtale kritik og henstille til en myndighed at genoptage en sag, hvorefter myndigheden i mange tilfælde – efter passende lang tid – finder på en ny begrundelse for at afvise aktindsigt. Der er brug for, at klageinstansen kan træffes afgørelser om at udlevere materialet.

I flertallets forslag til en ny offentlighedslov ser vi et forsøg på at lægge et røgslør ud over den politiske proces. Det er især spørgsmålet om at undtage udveksling af oplysninger med folketingsmedlemmer for aktindsigt. Men det er samme tankegang, der går igen i hele beskyttelsen af den politiske proces (kalendere, ministerrådgivning og generalklausul). Det er et antidemokratisk skråplan, man her begiver sig ud på. Det vil undtage det allermest centrale fra offentlighed og vil således betegne et samlet og meget stort tilbageskridt for åbenhed.

Der er derfor særlig brug for:

- At der iværksættes en kraftig holdningsbearbejdning af centraladministrationen for mere åbenhed.
- At der etableres en projektorganisering til reelt at eksperimentere med elektronisk åbenhed og få samlet disse eksperimenter op, dvs. der også er vilje og bevilling til reelt at sætte dette i gang.
- At der sættes ind med langt skarpere overholdelse af gældende love og også sanktioner mod slytning og afvisning på forkert juridisk grundlag. Det bør direkte indføres i en ny lov.
- At klageinstansen styrkes endnu mere med mulighed for at afgøre, at materiale skal udleveres.
- At databaseåbenhed præciseres til at dreje sig om alle databaser, som indgår i den offentlige administration.
- At der fastsættes klare regler om, at offentlige data er gratis.
- At der kommer et klart signal om åbenhed omkring den centrale politiske proces, dvs. ingen undtagelse for aktindsigt omkring ministerrådgivning, dokumenter til folketingsmedlemmer, kalendere og ingen generalklausul.

Mvh



Nils Mulvad

Redaktør i Kaas & Mulvad

Formand for Åbenhedstinget.