

Justitsministeriet:

### **'Ministerbetjening' opvejes ikke af andre paragraffer i Offentlighedsloven**

**Der er ikke dækning for medierepræsentanters vidtgående fortolkning af §§ 28-29 i den foreslåede nye Offentlighedslov. Det fremgår af justitsministerens svar på 46 spørgsmål til tre konkrete dokumenter, som Folketingets Retsudvalg har stillet til ministeren. Dermed er grundlaget for, at Offentlighedskommissionens medierepræsentanter, herunder Dansk Journalistforbund, har støttet mørklægning af såkaldt ministerbetjening i den foreslåede § 24, smuldret bort.**

*Af cand.mag. og journalist Jesper Tynell*

Siden Offentlighedskommissionen i november 2009 offentliggjorde sin betænkning, har mediejurist Oluf Jørgensen og andre medierepræsentanter i kommissionen gentagne gange i radio, aviser og ved møder i Dansk Journalistforbund afvist kritikken af kommissionens forslag til en ny paragraf 24, som gør statslige myndigheder til én samlet enhed, og dermed som udgangspunkt afskærer borgere og journalister fra den ret til aktindsigt i deres indbyrdes korrespondance, som den nuværende offentlighedslov giver dem. Deres væsentligste og gentagne argument har været, at de foreslåede §§ 28 og 29 i stedet giver ret til udlevering af de relevante oplysninger i de dokumenter, som fremover skal undtages som 'ministerbetjening' efter §24.

Nu har Justitsministeriet erklæret sig uenig. Absolut intet i de tre dokumenter, ministeriet har fået forelagt, skal fremover udleveres efter den foreslåede § 29, heller ikke selvom § 29 skulle blive vedtaget i den version, medierepræsentanterne i Offentlighedskommissionens har foreslået, slår Justitsministeriet fast. Og når det gælder § 28, er det kun én enkelt, ubetydelig sætning i det ene af de to dokumenter, som ministeriet mener, fremover skal udleveres. I det tredje dokument kan ministeriet ikke vurdere, om § 28 vil føre til udlevering af oplysninger. Disse svar, som justitsministeren nu har givet Folketinget, er afgørende betydning, fordi de er bestemmende for, hvordan embedsmænd skal bruge den foreslåede lov, hvis § 24 bliver vedtaget og dermed lukker af for den aktindsigt i de fulde dokumenter, som den nuværende lov giver ret til.

De tre dokumenter er valgt, fordi de udgør henholdsvis en e-mail, en indstilling til en minister og et udkast til en redegørelse. Tre forskellige eksempler på de mange dokumenter, som borgere og journalister med den foreslåede nye offentlighedslov altså ikke længere vil have ret til at få udleveret.

I mit hørings svar til Justitsministeriet har jeg anvendt to af dokumenterne til at anskueliggøre, hvorfor den foreslåede §24 om såkaldt ministerbetjening vil forhindre offentligheden i fremover at få aktindsigt denne vigtige type dokumenter, også selvom §§ 28-29 i visse tilfælde skulle give adgang til enkelte, udvalgte oplysninger. Mediejurist og medlem af Offentlighedskommissionen, Oluf Jørgensen, har gentagne gange offentligt sagt, at oplysningerne i mine eksempler vil blive udleveret ved begæring om aktindsigt, også under den foreslåede lov. Bl.a. har han på foreningens Åbenhedstingets internetportal skrevet, at det er hans "klare overbevisning, at Offentlighedskommissionens lovudkast ikke vil hindre aktindsigt i kommende sager af denne karakter." (<http://www.aabenhedstinget.dk/wp-content/uploads/tynells-eksempler.pdf>)

Forsikringerne om, at oplysningerne i de omtalte dokumenter også vil blive udleveret, hvis den foreslåede lov bliver vedtaget, har Oluf Jørgensen bl.a. også fremført i fagbladet Journalisten, overfor Dansk Journalistforbunds hovedbestyrelse, samt overfor forbundets medlemmer på DJs konference på Askov Højskole i 2010

Justitsministeriet har derimod nu slået fast, at dokumenterne ikke vil blive udleveret under den kommende lov, uanset om lovens § 29 bliver vedtaget som flertallet i kommissionen og regeringen har fremsat den, eller som Oluf Jørgensen og mindretallet i kommissionens har ønsket den. Dermed afviser ministeriet Oluf Jørgensens udsagn vdr. §§ 28 og 29, som DJ og medierepræsentanter i Offentlighedskommissionen har fæstet lid til, og angiveligt har baseret deres tilslutning til den foreslåede § 24 på.

Dokument A: *Beskæftigelsesminister bestilte tal der skulle sætte AF i dårligt lys*

Dokumentet rummer en bestilling af bestemte tal hos Arbejdsmarkedsstyrelsen, der skulle bruges af beskæftigelsesministeren til at 'vende debatten' for at bane vej for en kommunalisering af beskæftigelsesindsatsen som led i kommunalreformen. Dokumentets øvrige sammenhæng fremgår af bilagene til mit hørings svar vdr. Offentlighedskommissionens betænkning og bl.a. af radioindslaget her: <http://www.dr.dk/P1/orientering/indslag/2008/07/09/153227.htm>

Dokumentet er udleveret efter begæring om aktindsigt, da borgere og journalister under den nuværende offentlighedslov har ret til at indsigte i dokumentet, fordi det er afgivet til Arbejdsmarkedsstyrelsen og dermed ikke længere internt. Hvis L90 bliver vedtaget, er det et eksempel på et af de mange dokumenter, der ikke længere klart vil være ret til aktindsigt i.

---

**Fra:** [redacted]  
**Sendt:** 29. marts 2004 20:02  
**Til:** ministersager AMS; [redacted]  
**Cc:** [redacted]; [redacted]; [redacted]  
**Emne:** Kommunernes beskæftigelsesindsats

I forbindelse med ministerens møder med de politiske partier/LO/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 og til brug for kommende møder med LO/DA bedes AMS 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) herunder at nogle kommuner gør det vældig godt. En mulighed er at fremhæve, at kommunerne gennemsnitligt har højere effekter for så vidt angår udslusningsmål (selvforsørgelsesgrad efter endt aktivering) end AF, jf. AMS' notat udarbejdet til Strukturkommissionen ("Sammenligning af kontanthjælps- og dagpengemodtagergruppen i forhold til anvendelsen af det simple effektmål").

I dag er der ret til fuld aktindsigt i denne bestilling af tal, der skal vise, at kommunerne er bedre end AF til at få ledige i arbejde. Dokumenter som dette vil ifølge Justitsministeriet ikke længere skulle udleveres, hvis den foreslåede offentlighedslov bliver vedtaget.

Oluf Jørgensen har gjort gældende, at denne e-mail også i fremtiden vil blive udleveret på begæring om aktindsigt, også selvom den vil være omfattet af den foreslåede § 24 om såkaldt 'ministerbetjening'. I det notat vdr. eksemplerne, han har offentliggjort på 'aabenhedstinget.dk' vedr. mit høringsvar, skriver han:

"Beskæftigelsesministeren bestilte tal hos Arbejdsmarkedsstyrelsen, der skulle sætte AF i dårligt lys. Ordlyden i den centrale mail om "data og resultater, der om nødvendigt kan vende debatten" hører til denne sags faktiske grundlag. Disse centrale oplysninger om politisk motiveret talfusk skal derfor udleveres efter lovudkastet § 28 og kan således ikke undtages som ministerbetjening. I forhold til denne sag er det væsentligt, at det i betænkningen side 993 præciseres, at retten til aktindsigt i en sags faktiske grundlag også omfatter oplysninger om metoder og forudsætninger. Ministeren angiver en forudsætning, når han ønsker tal, der "kan vende debatten". Der er ikke undtagelser for politisk betingede forudsætninger, hvor f.eks. en minister påvirker eller søger at påvirke sagens faktiske grundlag." (<http://www.aabenhedstinget.dk/wp-content/uploads/tynells-eksempler.pdf>)

Mens Oluf Jørgensen her og i medierne har fastholdt, at offentligheden efter den foreslåede nye offentlighedslov vil have ret til aktindsigt i ovenstående e-mail, har jeg efter en gennemgang af de afgørende passager i Offentlighedskommissionens betænkning gjort gældende, at kun ubetydelige enkeltoplysninger eventuelt vil skulle udleveres:

"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 'forudsætninger', 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." (Høringsvar fra Jesper Tynell)

I mit høringsvar, har jeg endvidere peget på, at

"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 antagelige 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 n 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 væren '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)." (Hørringsvar fra Jesper Tynell)

Justitsministeriet kommer nu til samme konklusion som jeg vedrørende rækkevidden af § 28 i forbindelse med det konkrete dokument. Nemlig at den omtalte e-mail vurderet på det foreliggende grundlag ikke ville skulle udleveres ved begæring om aktindsigt, hvis den foreslåede offentlighedslov vedtages. Ministeriet oplyser, at:

1. Den omtalte email skal undtages fra aktindsigt som 'ministerbetjening' efter den foreslåede § 24 (Svar på Spg. 18 til L90)
2. Den omtalte email vil ikke skulle udleveres efter den foreslåede § 28, sådan som Oluf Jørgensen gør gældende. Ifølge ministeriet, er det alene følgende ord i dokumentet, der falder ind under § 28: "kommunerne gennemsnitligt har højere effekter for så vidt angår udslusningsspørgsmål (selvforsørgelsesgrad efter end aktivering) end AF". Kun denne sætning kan ifølge ministeriet siges at være oplysninger om sagens faktiske grundlag. Det er altså alene disse løsrevne ord, der skal udleveres ved begæring om aktindsigt, hvis § 24 bliver vedtaget. Resten – og dermed de afgørende – oplysninger i dokumentet skal ikke udleveres, mener ministeriet (Svar på Spg. 26 til L90). Resultatet ses nedenfor.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] kommunerne gennemsnitligt har højere effekter for så vidt angår udslusningsmål (selvforsørgelsesgrad efter endt aktivering) end AF [REDACTED]

Aktindsigt efter den foreslåede nye offentlighedslov i bestilling af tal, der skal vise, at kommunerne er bedre end AF til at få ledige i arbejde.

Den vidtgående udlægning af ekstraheringspligten efter den foreslåede § 28, som Oluf Jørgensen har fremført siden Offentlighedskommissionen fremlagde sin betænkning, mener Justitsministeriet altså ikke er korrekt. Dermed kan § 28 fremover ikke kompensere for den afskæring af retten til aktindsigt, som den foreslåede §24 vil medføre, sådan som Oluf Jørgensen har fremført. Et udsagn, som Dansk Journalistforbund m.fl. har sat sin lid til og baseret sin vurdering af den foreslåede § 24 på.

Dokument B: Minister afskaffede krav til sikkerhedskvalifikationer for udenlandske bygningsarbejdere

Dokumentet indeholder en indstilling fra Arbejdstilsynet til beskæftigelsesministeren om at afskaffe den forudgående kontrol med udenlandske bygningsarbejders sikkerhedskvalifikationer. Da dokumentet blev offentligt kendt, ønskede et flertal uden om regeringen at genindføre denne kontrol, hvilket derfor skete. Arbejdstilsynet var i en tidligere indstilling til CIRIUS kommet til den modsatte konklusion og havde anbefalet at fastholde kontrollen i visse fag. Dokumentets øvrige sammenhæng fremgår af bilagene til mit høringssvar vdr. Offentlighedskommissionens betænkning og bl.a. af radioindslaget her: <http://www.dr.dk/P1/orientering/indslag/2008/06/30/174927.htm>

Dokumentet er udleveret efter begæring om aktindsigt, da borgere og journalister under den nuværende offentlighedslov har ret til at indsigte i dokumentet, fordi det er udvekslet mellem Arbejdstilsynet og Beskæftigelsesministeriets departement og dermed ikke længere internt. Hvis L90 bliver vedtaget, er det et eksempel på et af de mange dokumenter, der ikke længere klart vil være ret til aktindsigt i.

TIL GODKENDELSE



14. august 2007

J.nr.

VGUB



Implementering af "Anerkendelsesdirektivet" –  
Direktiv 2005/36/EF om anerkendelse af  
erhvervsfaglige kvalifikationer

**Problemstilling**

Anerkendelsesdirektivet skal være implementeret senest den 20. oktober 2007.

Direktivet betyder, at der som hovedregel ikke længere skal ske forudgående kontrol af erhvervsfaglige kvalifikationer, herunder af arbejdsmiljøuddannelser, når en tjenesteyder ønsker at arbejde midlertidigt og lejligheidsvist i et andet EU-land. Ved midlertidigt og lejligheidsvist forstås, at tjenesteyderen opholder sig i DK under 1 år.

Dog åbner direktivet mulighed for, at værtslandet *undtagelsesvist* kan stille krav om forudgående kontrol af erhvervsfaglige kvalifikationer, hvis det er begrundet i hensynet til offentlighedens tjenestemodtagers sikkerhed og sundhed.

Der skal derfor tages stilling til, om Danmark skal benytte sig af muligheden for at stille krav om forudgående kontrol af kvalifikationer, når en tjenesteyder ønsker at arbejde midlertidigt og lejligheidsvist i Danmark.

**Løsning og indstilling**

Det indstilles, at Danmark ikke stiller krav om forudgående kontrol af erhvervsfaglige kvalifikationer, når tjenesteydere ønsker at arbejde i Danmark midlertidigt og lejligheidsvist, under hensyn til:

- At formålet med direktivet er gensidig anerkendelse af erhvervsfaglige kvalifikationer, således at den europæiske arbejdskraft gives mere mobil
- At betingelsen for at stille krav om forudgående kontrol af kvalifikationer er en undtagelsesbestemmelse, som kun kan anvendes af hensyn til den offentlige/tjenestemodtagers sikkerhed og sundhed og ikke af hensyn til den ansattes sikkerhed og sundhed (som er arbejdsmiljølovens hovedformål)
- At de lande, vi normalt sammenligner os med, ikke stiller krav om forudgående kontrol inden for de områder, hvor Danmark stiller krav om arbejdsmiljøuddannelse
- At det er arbejdsgiveren, der skal sørge for, at de ansatte har de nødvendige kvalifikationer for at udføre arbejdet, og at der stilles tilsvarende kvalifikationskrav til EU-statsborgere, når de udfører midlertidigt og lejligheidsvist arbejde i Danmark, som der stilles til danske statsborgere
- At danske statsborgere ikke skal have deres kvalifikationer godkendt på forhånd, før de påbegynder arbejde inden for det pågældende erhverv
- At kvalifikationskravene som noget nyt vil blive beskrevet i en ny og samlet uddannelsesbekendtgørelse (hvorved kravene bliver gennemsigtige)

[Redacted content]

Aktindsigt efter hhv. den nuværende (tv) og den foreslåede nye (th) offentlighedslov. Oluf Jørgensen har fastholdt, at oplysninger i dokumentet også efter vedtagelsen af L90 ville blive udleveret. Justitsministeriet har nu slået fast, at intet ved dokumentet vil skulle udleveres, hverken efter §28 eller §29, uanset hvilken version af §29, der måtte blive vedtaget.

Oluf Jørgensen har også oplyst, at dette dokument vil skulle udleveres efter § 28 i Offentlighedskommissionens forslag til en ny offentlighedslov, samt tilmed også at enkeltoplysninger skulle udleveres efter mindretallet i kommissionens forslag til § 29. I sin gennemgang af mit hørings svar, skriver han:

"Offentlighedskommissionen har præciseret i betænkningen side 994, at endelige beslutninger vedrørende en sags afgørelse er omfattet af aktindsigt. Beskæftigelsesministerens beslutning om at afskaffe sikkerhedskontrol er således omfattet af aktindsigt jf. § 28. Når ministeren med sin underskrift ophæver kontrollen, så er der truffet en endelig beslutning.

Arbejdstilsynets faglige vurdering om "arbejds miljødumping" er en vurdering i endelig form, der indgår i grundlaget for en politisk beslutning. Kommissionens flertal vil undtage sådanne faglige vurderinger, mens mindretallet foreslår ret til aktindsigt jf lovudkastet § 29." (<http://www.aabenhedstinget.dk/wp-content/uploads/tynells-eksempler.pdf>)

Selv har jeg ikke kunne følge Oluf Jørgensens argumentation og konklusion. Min gennemgang af Offentlighedskommissionens betænkning, har derimod ført til den konklusion, at det pågældende

dokument ikke længere vil skulle udleveres, hvis § 24 skulle blive vedtaget ved lov. I mit hørings svar har jeg givet denne begrundelse:

”Da ministeren i dokumentet vejer sikkerhed på byggepladser op mod muligheden for øget tilvandringskraft, 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 ministerforelæggelse, 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 arbejdstagers 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." (Høringsvar fra Jesper Tynell)

Også her underkender Justitsministeriet Oluf Jørgensens udlægning af §§ 28 og 29, og afviser at dokumentet eller oplysninger fra det i fremtiden vil skulle udleveres efter disse paragraffer, hvis den foreslåede § 24 bliver vedtaget. Dokumentet "må anses for et ministerbetjeningsdokument i § 24's forstand", skriver ministeriet, og anfører videre vdr. § 29 de samme argumenter, som jeg selv har anført ovenfor, og tilføjer på det foreliggende grundlag et yderligere argument for, at end ikke enkelt-oplysninger fra dokumentet i fremtiden skal udleveres:

"de interne vurderinger, der kommer til udtryk i det omhandlede dokument er vurderinger, som bygger på den almindelige administrative indsigt, der er til stede i den pågældende forvaltningsmyndighed (Arbejdstilsynet). Det følger af bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslagets § 29, at sådanne vurderinger ikke kan karakteriseres som faglige vurderinger i bestemmelsens forstand (og derfor ikke er ekstraheringspligtige). Det skyldes, at der i sådanne tilfælde ikke vil være tale om, at vurderingen bygger på en sådan særlig indsigt, at den adskiller sig fra den indsigt, der også vil være til stede hos andre forvaltningsmyndigheder. Som eksempel på sådanne vurderinger, der ikke kan karakteriseres som faglige vurderinger i bestemmelsens forstand, nævnes i bemærkningerne til lovforslagets § 29 embedsfolks rådgivning om politiske og strategiske overvejelser, og det anføres, at en sådan rådgivning er en del af embedsfolkernes almindelige kvalifikationer.

Hertil kommer, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 29, at selve indstillingen om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, ligeledes ikke vil være omfattet af retten til aktindsigt efter § 29, stk. 1, 1. pkt., da en sådan indstilling heller ikke kan karakteriseres som en faglig vurdering i bestemmelsens forstand. Det bemærkes, at det, der er refereret fra bemærkningerne til lovforslagets § 29, svarer til det, som en enig Offentlighedskommission har anført i betænkning nr. 1510/2009 på side 628 f. Det er på den anførte baggrund Justitsministeriets vurdering, at det omhandlede dokument ikke indeholder oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, som i givet fald ville skulle ekstraheres efter lovforslagets § 29, stk. 1, 1. pkt., hvis betingelserne herfor i øvrigt var opfyldt.

Ud fra denne vurdering er det korrekt, at der hverken vil være ret til indsigt i den omhandlede indstilling efter Offentlighedskommissionens flertals forslag eller efter mindretallets forslag." (Svar på Spg. 40 til L90)

Oluf Jørgensen har som sagt fremført, at oplysninger i dokumentet skal udleveres til borgere og journalister både efter mindretallets § 29, men også efter den foreslåede § 28. Også det sidste afviser Justitsministeriet, som ikke mener, at dokumentet vil skulle udleveres efter den foreslåede § 28, hvis § 24 bliver vedtaget. End ikke enkeltoplysninger i dokumentet kan, ifølge ministeriet, betragtes som faktuelle oplysninger i § 28s



forstand. Også derfor vil borgere og journalister ikke længere have ret til at få dokumentet eller oplysninger fra det udleveret, mener ministeriet på det foreliggende grundlag. Det skyldes, at:

”det i spørgsmålet omhandlede notat efter Justitsministeriets umiddelbare vurdering ikke indeholder egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag. Notatet indeholder derimod efter Justitsministeriets umiddelbare vurdering for det første oplysninger, der gengiver indholdet af gældende ret (direktivet) (jf. afsnittet ”Problemstilling” og afsnittet ”Baggrund”). For det andet indeholder det pågældende notat tilsyneladende en række vurderinger af politisk og strategisk karakter (jf. afsnittet ”Konsekvenser” og til dels afsnittet ”Løsning og Indstilling”). For det tredje indeholder notatet tilsyneladende Arbejdstilsynets indstillinger til ministeren om, hvilke beslutninger der bør træffes (jf. til dels afsnittet ”Løsning og indstilling” og afsnittet ”Det videre forløb”).

I lyset af det, der er anført under pkt. 1, er det på denne baggrund samlet set Justitsministeriet vurdering, at det notat, der er omtalt i spørgsmålet, ikke indeholder oplysninger om en sags faktiske grundlag, som ville skulle ekstraheres efter lovforslagets § 28, stk. 1, 1. pkt.” (Svar på Spg. 37 til L90)

Som sagt, skriver Oluf Jørgensen i sit notat vdr. mit høringssvar og de eksempler, jeg har fremlagt, at ”Offentlighedskommissionens lovudkast ikke vil hindre aktindsigt i kommende sager af denne karakter.” Han tilføjer i samme åndedrag, at ”Hvis forslag fra kommissionens mindretal bliver fulgt vil indsigt i magten blive styrket markant.” Det har der nu vist sig ikke at være belæg for. Ifølge Justitsministeriet vil den foreslåede lov tvært imod ikke længere give borgere og journalister ret til at få udleveret nogen af de nævnte dokumenter. Og det uanset om forslag fra kommissionens mindretal skulle blive fulgt.

Ved at basere sine synspunkter på Oluf Jørgensens betragtninger og udsagn, har Dansk Journalistforbund, Danske Dagblades Forening og flere andre altså i deres stillingtagen til den kommende lov og dens foreslåede § 24, fæstet lid til en udlægning af den foreslåede lov og dens indgreb i retten til aktindsigt, som Justitsministeriet mener ikke er korrekt.

#### Dokument C: Regeringens redegørelse vedr. fanger i Afghanistan efter filmen ’Den hemmelige krig’

Dokumentet er første udkast til regeringens såkaldte Afghanistan-redegørelse, udarbejdet i kølvandet på filmen ’Den Hemmelige Krig’. Redegørelsen blev senere i sin endelige form offentliggjort. Dokumentet viser sammen med de øvrige dokumenter i sagen, hvordan redegørelsen blev til. Dagbladet Information har på baggrund af bl.a. dette dokument lavet denne afdækning af sagen: <http://www.information.dk/138793>

Dokumentet er udleveret efter begæring af aktindsigt, da borgere og journalister under den nuværende offentlighedslov har ret til at indsigte i dokumentet, fordi det er udvekslet mellem Forsvarsministeriet og medarbejdere i en række andre ministerier og dermed ikke længere er internt. Hvis L90 bliver vedtaget, er det et eksempel på et af de mange dokumenter, der ikke længere klart vil være ret til aktindsigt i.

Oluf Jørgensen har ikke taget stilling til behandling af en eventuel begæring om aktindsigt i dette dokument efter den foreslåede nye offentlighedslov, ligesom dokumentet ikke tidligere er blevet inddraget i høringsvar eller lign. Men Justitsministeriets svar til Folketinget vedr. dokumentet falder i tråd med ministeriets gengivelse af §§ 28 og 29 i forbindelse med de to ovenstående dokumenter.

Ministeriet mener således på baggrund af det oplyste, at der er tale om et dokument, som fremover vil være omfattet af undtagelsen fra aktindsigt i den foreslåede § 24. Da der er tale om et tidligt udkast til regeringens Afghanistan-redegørelse, er Justitsministeriet blevet spurgt, om det er korrekt, at dokumentet ikke indeholder "faglige vurderinger i endelige form", og derfor ikke skal udleveres efter § 29, uanset om flertallets eller mindretallets i kommissionens udgave af § 29 måtte blive vedtaget. Hertil svarer Justitsministeriet, at hverken dokumentet eller enkeltoplysninger heri vil skulle udleveres efter § 29, allerede af den grund, at regeringens Afghanistan-redegørelse ikke er en redegørelse i § 29s forstand, da paragraffen alene omfatter politiske initiativer:

"det [er] Justitsministeriets vurdering, at det omhandlede dokument ikke vedrører et (fremadrettet) offentliggjort politisk initiativ, men derimod er en (bagudrettet) redegørelse om et konkret sagskompleks, som der i offentligheden har været bevågenhed omkring. Ud fra denne vurdering er der således ikke tale om en redegørelse i § 29's forstand, og der vil allerede af den grund ikke være ret til aktindsigt i eventuelle oplysninger i udkastet om interne faglige vurderinger i endelig form. Dette gælder, uanset om bestemmelsen i § 29 affattes som foreslået af Offentlighedskommissionens flertal eller af kommissionens mindretal." (Svar på Spg. 51 til L90)

Når det herefter gælder spørgsmålet om, hvilke oplysninger i udkastet til redegørelsen, som eventuelt vil skulle ekstraheres efter § 28, hvis § 24 bliver vedtaget og undtager dokumentet fra retten til aktindsigt, oplyser ministeriet, at en række oplysninger i dette første udkast til redegørelsen vil kunne betragtes som "oplysninger om sagens faktiske grundlag". Ministeriet har således gennemgået dokumentet og understreget de sætninger, som rummer rent faktuelle oplysninger. Men samtidig understreger justitsministeriet, at det ikke kan tage stilling til, om disse oplysninger nu også skal udleveres efter § 28 ved begæring om aktindsigt, da § 28 alene omfatter oplysninger, der er "relevante" for sagen.

"Det skal dog fremhæves, at ministeriet navnlig ikke kan vurdere, hvorvidt de omhandlede oplysninger er relevante for sagen, eller om de f.eks. er blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger" (Svar på Spg. 46 til L90)

En gennemgang af de udvalgte faktuelle oplysninger viser, at langt de fleste oplysninger også er at finde i den endelige og allerede offentliggjorte redegørelse. I nogle tilfælde blot i en anelse omformuleret og tilrettet udgave. Ganske enkelte informationer er ikke med i den endelige redegørelse. Om disse oplysninger ikke er medtaget, fordi de ikke er relevante for sagen, kan Justitsministeriet ikke vurdere. Men da man må gå ud fra, at de ministerier, der har udarbejdet redegørelsen vil mene, at alle relevante oplysninger vdr. sagen netop er taget med i den endelige og offentliggjorte version, er det nærliggende at disse myndigheder ved begæring om aktindsigt efter den foreslåede lov kan mene, at de få faktuelle oplysninger, der kun optræder i udkastet og ikke i den endelige version, netop ikke er taget med der, fordi de efterfølgende viste sig ikke at være relevante. Selvom Justitsministeriet ikke mener at kunne vurdere, om det er tilfældet, gør ministeriet opmærksom på, at det kan være tilfældet, og at disse oplysninger om faktiske forhold derfor muligvis ikke vil skulle udleveres ved begæring om aktindsigt alligevel:

"det [kan] senere vise sig, at oplysninger, der oprindeligt blev anset for at være af betydning, og som derfor blev noteret på sagens akter, på et senere stadium i sagsbehandlingen er betydningsløse." (Svar på Spg. 50 til L90)

Selvom Justitsministeriet afstår fra at svare på, om der reelt er oplysninger i udkastet til regeringens Afghanistan-redegørelse i dokument C, som skal udleveres efter § 28, hvis § 24 bliver vedtaget og fremover afskærer retten til aktindsigt i det fulde dokument, så falder ministeriets svar på spørgsmålene vdr. dokumentet altså alligevel i tråd med den snævre og tekstnære forståelse af §§ 28 og 29, der fremgår af svarerne vdr. dokumenterne A og B. Hertil tilføjer justitsministeriet, at end ikke ministeriet kan vurdere, om der overhovedet er enkelt-oplysninger i dokumentet, der skal gives aktindsigt i. Hermed slår ministeriet endnu en gang fast, at §§ 28 og 29 ikke kompenserer for den lukkethed i den offentlige forvaltning, der følger med den foreslåede § 24. Hvis § 24 bliver vedtaget, giver de to andre paragraffer simpelthen ikke borgere, journalister og virksomheder ret til at få udleveret dokumenter af de tre nævnte typer, sådan de i dag har ret til i medfør af den nuværende offentlighedslov.

En yderligere dokumentation for og flere praktiske eksempler på, hvorfor hverken § 28 eller § 29 vil kunne kompensere for den mørklægning, som § 24 vil medføre, kan ses på videooptagelsen her fra høringen i Folketingets Retsudvalg d. 27. januar 2011: <http://www.ft.dk/webtv/video/20101/reu/H1.aspx?as=1> Mit oplæg om dette kan ses på tidskode 14:47:00. Oluf Jørgensens oplæg på høringen kan ses på tidskode 14:26:00