

Anbefalinger vedrørende en ny offentlighedslov

Vanløse d. 7. Marts 2011

Kære medlem af Folketingets Retsudvalg

Jeg vil hermed gerne fremlægge en række konkrete anbefalinger i forbindelse med Folketingets overvejelser om eventuelt at vedtage en ny offentlighedslov i form af den foreslåede L90 eller i anden form.

Vedhæftet denne mail findes derfor tre bilag:

1) 1 Anbefalinger af konkrete forbedringer

En række forslag til ændringer eller fjernelse af foreslåede paragraffer, samt forslag til væsentlige forbedringer af offentlighedsloven på områder, som ikke er overvejet af Offentlighedskommissionen eller foreslået af Justitsministeriet i forbindelse med L90. Notatet anbefaler bl.a., at den foreslåede § 24 helt fjernes fra det fremsatte lovforslag. Det er på det punkt konklusionen, at selv en evt. ændret eller reduceret udgave af den foreslåede § 24 vil skade den demokratiske indsigt i den offentlige forvaltning på afgørende vis.

Endelig påpeges områder, hvor der kan gennemføres begrænsninger i aktindsigten alene gennem Offentlighedskommissionens betænkning, og det anbefales Folketinget at sikre, at disse begrænsninger ikke gennemføres.

2) 2 Vedrørende de nye anbefalinger fra Offentlighedskommissionens mindretal

En gennemgang af det forslag til en ændret udgave af den foreslåede § 24, som Oluf Jørgensen har fremsendt til Folketingets Retsudvalg d. 7. februar 2011, og som mindretallet i Offentlighedskommissionen i en henvendelse af 1. marts 2011 har gentaget ordret overfor Folketingets Retsudvalg. Det er min konklusion, at Oluf Jørgensens nye forslag til, hvordan borgere, journalister og virksomheder kan afskæres fra den eksisterende ret til aktindsigt, vil være omtrent ligeså vidtgående som §24 i L90. Det er også min konklusion, at en del af overvejelserne bag Oluf Jørgensens nye forslag ikke er i overensstemmelse med virkeligheden som beskrevet i Offentlighedskommissionens betænkning, på samme måde som hans og mindretallets hidtidige udtalelser vedrørende rækkevidden af de foreslåede §§ 28 og 29 heller ikke har været det, hvilket Justitsministeriet har bekræftet i en række svar til Folketingets Retsudvalg. Det anbefales derfor ikke at vedtage Oluf Jørgensens og mindretallets let ændrede udgave af § 24.

3) 3 Helt nye anbefalinger fra Dansk Journalistforbund

En kronik, "Drop gummiparagraf om ministerbetjening", skrevet af formanden for Dansk Journalistforbund, Mogens Blicher Bjerregård, og bragt i Dagbladet Information d. 21. februar 2011. Heri anbefaler han og Dansk Journalistforbund, at Folketinget helt dropper at vedtage en § 24, der begrænser den eksisterende ret til aktindsigt. Ligeledes anbefales det ikke at vedtage den foreslåede § 27. Mogens Blicher Bjerregård har yderligere oplyst, at han ikke har givet journalist Kate Bluhme mandat til på Dansk Journalistforbunds vegne at tilslutte sig Oluf Jørgensens forslag til en let ændret § 24, som omtalt i bilag 2, og at han og Dansk Journalistforbund ikke støtter dette forslag

I håb om, at disse anbefalinger og overvejelser vil indgå i Retsudvalget og Folketingets partiers videre arbejde med at eventuelt at vedtage en ny offentlighedslov.

Med venlig hilsen

Jesper Tynell

Cand.mag., journalist, tildelt Cavlingprisen for en radioserie sendt i DRs Orientering på P1, FUJ-prisen og det særlige fellowship ved Syddansk Universitet

Anbefalinger vedrørende en ny offentlighedslov

Af Jesper Tynell, cand.mag., journalist, bl.a. tildelt Cavlingprisen for en radioserie sendt i DRs Orientering på P1, FUJ-prisen og det særlige fellowship ved Syddansk Universitet

Overordnet bemærkes det, at der i Offentlighedskommissionens generelle bemærkninger samt i kommissionens og Justitsministeriets bemærkninger til lovforslagene findes en række begrænsninger i aktindsigten, der sker i forlængelse eller konsekvens af kommissionens og ministeriets ønsker om at begrænse aktindsigten. Dette bilag påpeger en række af disse begrænsninger, men det bør understreges, at opstillingen ikke nødvendigvis er udtømmende. Afslutningsvis opregnes en række konkrete forslag til forbedringer af den nuværende offentlighedslov, som hverken er overvejet i Offentlighedskommissionen eller som led i den foreslåede L90.

Vedrørende lovparagraffer

§§ 24-25

Det anbefales at disse paragraffer og deres pendant i § 23 ikke vedtages ved lov, jf. høringsvar tilgået Folketingets Retsudvalg (<http://www.ft.dk/samling/20101/lovforslag/l90/bilag/1/929744.pdf>, side 11 ff).

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 en ny lov inklusive netop disse paragraffer eller bevare den eksisterende offentlighedslov, er det at foretrække, at den nuværende lov uændret føres videre, uanset hvilke andre ændringer der samtidig måtte blive vedtaget.

§ 27

Det anbefales af den foreslåede paragraf ikke vedtages

§ 28

Ifølge både Justitsministeriets og Offentlighedskommissionen udgør den ændrede formulering af ekstraheringspligten ikke en udvidelse af pligten.

Det er blot tale om en sproglig ændring (betænkningen s. 619). 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 af den eksisterende retstilstand vil det være en fordel at fjerne fra ekstraheringspligten, hvis loven vedtages, da det er særligt vigtige for offentligheden at få adgang til disse oplysninger.

§ 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 2 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 jeg også anbefaler at lade § 29 omfatte faglige vurderinger i *foreløbig* form.

Vedtages § 29 i forslagets nuværende form, vil det således i kraft af kommissionens bemærkninger 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 aktindsigt

Offentlighedskommissionen gennemfører alene i kraft af betænkningens indhold nogle begrænsninger i aktindsigten, fordi de indgår i en ny lovs forarbejder. Det sker uden at der gøres opmærksom på det hverken i sammenfatning eller lovudkast. Jeg anbefaler derfor, at det i en ny lov specifikt konstateres, at disse bemærkninger ikke får retskraft.

Ad hoc myndigheder

Offentlighedskommissionen gennemfører alene i kraft af sin betænkning en væsentlig begrænsning af retten til aktindsigt, nemlig retten til aktindsigt i dokumenter hos såkaldte ad hoc-myndigheder, som eksempelvis den tværministerielle såkaldte CIA-arbejdsgruppe.

Offentlighedskommissionen udvider 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.

Foretager lovgiver sig intet på dette punkt, vil kommissionens ændringer af retstilstanden automatisk træde i kraft ved vedtagelse af en ny offentlighedslov, også selvom det ikke fremgår af loven eller dens bemærkninger.

Et nyt dokument-begreb

Kommissionen indfører alene i kraft af sin betænkning også en begrænsning af retten til aktindsigt, 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-mails 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 formløse 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 L90 og 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 og statens sikkerhed
3. En reel grænse for hvor lang tid myndighederne må brug på at behandle en aktindsigtbegæring, 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, Arbejdsmarkedsstyrelsen, Arbejdstilsynet og Arbejdsdirektoratet) ikke i offentlighedslovens forstand skal kunne betragtes som en og samme myndighed, hvorfor retten til aktindsigt i korrespondance forsvinder. Ej heller selvom sådanne myndigheder måtte etablere ét samlet koncern-journal-system med adgang fra samtlige de underliggende myndigheder.

9. En revisionsbestemmelse, der gør det muligt at forbedre åbenheden i form af begrænsninger af allerede eksisterende begrænsninger i aktindsigten, evt. på grundlag af et uvildigt udredningsarbejde.

Vedrørende mindretallets anbefalinger af en let ændret § 24

Af Jesper Tynell, cand.mag., journalist, tildelt Cavlingprisen for en radioserie sendt i DRs Orientering på P1, FUJ-prisen og det særlige fellowship ved Syddansk Universitet

Mediejurist Oluf Jørgensen og Åbenhedstinget har i en henvendelse til Folketingets Retsudvalg af 7. februar 2011 fremsat forslag til en let ændret formulering af regeringens og Offentlighedskommissionens § 24 vdr. ministerbetjening i forslaget til en ny offentlighedslov (L90). Oluf Jørgensens nye forslag og begrundelsen herfor har mindretallet i Offentlighedskommissionen (den såkaldt dissensgruppe) senere ordret tilsluttet sig i en henvendelse til Folketingets Retsudvalg af 1. marts 2011.

Efter en gennemgang af grundlaget bag dette forslag til en let ændret § 24, er det min konklusion, at:

- 1) Oluf Jørgensens nye forslag til, hvordan borgere, journalister og virksomheder i kraft af en § 24 kan afskæres fra den eksisterende ret til aktindsigt, vil være omtrent ligeså vidtgående som § 24 i lovforslaget L90, at
- 2) forslaget ændrer ikke ved en række begrænsninger, der udelukkende gennemføres gennem offentlighedskommissionens bemærkninger (jf. bilag 1), hvorfor det derfor medfører en mere vidtgående begrænsning af aktindsigten, samt at
- 3) en del af overvejelserne bag Oluf Jørgensens nye forslag savner overensstemmelse med virkeligheden som beskrevet i Offentlighedskommissionens betænkning, på samme måde som hans og dissensgruppens hidtidige udtalelser vdr. rækkevidden af de foreslåede §§ 28 og 29 har savnet det. Det sidste har Justitsministeriet bekræftet i en række svar til Folketingets Retsudvalg.

Det anbefales derfor ikke at vedtage Oluf Jørgensens og dissensgruppens let ændrede udgave af § 24.

Fra 'ministerbetjening' til 'ministerrådgivning m.m.'

Den meget omtalte § 24 i L90 om forslag til en ny offentlighedslov vedrører såkaldt 'ministerbetjening'. Dokumenter omfattende af begrebet foreslås fremover undtaget fra aktindsigt, selvom dokumenterne udveksles mellem ministeriers departementer og styrelser. Det har vist sig vanskeligt at samle et flertal i Folketinget bag den foreslåede paragraf. Nu foreslår Oluf Jørgensen i stedet, at formuleringen af § 24 ændres, således at der i § 24 i stedet kommer til at stå, at der ikke længere skal være aktindsigt i "dokumenter udarbejdet til ministerrådgivning og foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder i interne

dokumenter, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede styrelser" og ligeledes for dokumenter udvekslet ministerier imellem.

Ud over at ændre ordvalg fra ministerbetjening til ministerrådgivning, foreslås altså også "foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder" undtaget fra aktindsigt.

Begrebet 'ministerrådgivning' henter Oluf Jørgensen i Offentlighedskommissionens betænkning, hvor begrebet er defineret og bliver brugt i anden sammenhæng i forbindelse med den foreslåede § 29. For at forstå rækkevidden af den let ændrede § 24, er det altså væsentligt at læse, hvad Offentlighedskommissionen skriver på dette og andre punkter.

Offentlighedskommissionen vurderer ikke konkret, hvordan det er muligt at foretage en afgrænsning af såkaldt ministerbetjening fra ministerrådgivning. Men om forholdet mellem politisk ministerbetjening og anden ministerbetjening, 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)

Det er min klare opfattelse, at det i praksis vil være ligeså vanskeligt at lave en nærmere afgrænsning af, hvorvidt et dokument kan siges at være udarbejdet med henblik på ministerbetjening eller ministerrådgivning. Offentlighedskommissionen påpeger, at der selv i faglige vurderinger ofte indgår politisk præget rådgivning, som det derfor er vanskeligt at skelne fra hinanden:

"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." (s. 629)

Dokumenter omfattet af L90's § 24 om 'ministerbetjening' behøver ikke at komme i nærheden af en minister for at kunne undtages fra aktindsigt som ministerbetjening. På samme måde behøver de dokumenter Oluf Jørgensen vil undtage som 'ministerrådgivning' heller ikke at komme i nærheden af en minister for fremover at blive undtaget fra aktindsigt. Det fremgår af Offentlighedskommissionens definition af ministerrådgivningsdokumenter, som Oluf Jørgensen baserer sit forslag på. Kommissionen skriver:

"Hvis et dokument, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning ikke bliver anvendt, betyder det ikke, at dokumentet herefter falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde. Afgørende er, at dokumentet er udarbejdet til brug for ministerrådgivning." (s. 638)

Og hvis der ved begæring om aktindsigt skulle opstå tvivl, er det op til myndighederne at vurdere, om der er tale om ministerrådgivning, og tvivlen skal i givet fald komme hensynet til myndighederne til gode:

"Det er kommissionsflertallets opfattelse, at der i tilfælde, hvor der er tvivl om, hvorvidt der foreligger et "ministerrådgivningsdokument" (der i givet fald ville være omfattet af § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led), skal lægges vægt på, om hensynet til den inderste politiske beslutningsproces eller den inderste regeringsproces taler for, at der i forhold til dokumentet opretholdes den fulde fortrolighed, således at der ikke bør være adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger." (s. 637-638)

Allerede her er det altså ganske uklart, hvilken forskel – om nogen – der i praksis overhovedet vil være på, om Folketinget vedtager L90 med den foreslåede § 24 om ministerbetjening, eller vedtager at undtage de dele af den offentlige forvaltnings dokumenter, der med Oluf Jørgensens let ændrede formulering bør undtages som ministerrådgivning.

Men ud over fremover at ville lukke af for aktindsigt i dokumenter omfattet af et så bredt begreb, foreslår Oluf Jørgensen også, at der bliver lukket af for aktindsigt i "foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder i interne dokumenter, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede styrelser", og ligeledes for dokumenter af samme karakter udvekslet mellem ministerier. "Foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder" er ikke nærmere afgrænset af hverken Oluf Jørgensen eller i Offentlighedskommissionens betænkning. Det vil altså (også) være helt op til myndighederne at afgøre, hvilke dokumenter, der kan siges at indeholde sådanne overvejelser og dermed fremover skulle undtages fra aktindsigt, hvis lovgiver ikke på egen hånd specificerer, hvad der skal lægges i formuleringen "foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder i interne dokumenter".

Dermed er det alt i alt ganske vanskeligt at se, hvilken reel forskel det vil gøre, om L90 foreslåede § 24 bliver vedtaget, eller om Oluf Jørgensens § 24 bliver vedtaget. Begge paragraffer vil afskære offentligheden fra nogle af de mest afgørende dokumenter, som borgere, journalister og virksomheder under den nuværende offentlighedslov har ret til aktindsigt i.

Ser man på de bagvedliggende bevæggrunde, så skriver Oluf Jørgensen da også selv, at han stadig er arbejder på at undtage de samme områder af den offentlige forvaltning fra aktindsigt, som det var Offentlighedskommissionens tanke at undtage med dens og L90s foreslåede § 24. Oluf Jørgensen skriver selv som begrundelse for sit nye forslag til Folketingets Retsudvalg:

"Det er vigtigt at fastholde et af de bærende formål bag § 24, nemlig at beskytte muligheder for at ansatte på en formløs måde kan udvikle idéer og overveje forskellige løsningsmuligheder i sagstyper, der kræver samarbejde på tværs af ministerier og styrelser."

(<http://www.ft.dk/samling/20101/lovforslag/l90/bilag/17/954482.pdf>)

Oluf Jørgensens og dermed mindretallets nye forslag til, hvordan en let ændret § 24 kan begrænse den nuværende ret til aktindsigt i den offentlige forvaltning, ligger altså meget tæt på det

oprindelige forslag.

Og som det fremgår af både indhold og hensigtserklæringerne bag, hviler også dette forslag på en udokumenteret grundpræmis, nemlig at undtagelse fra aktindsigt på disse områder giver *bedre* ministerbeslutninger, fordi embedsværket så lettere kan fremlægge deres vurderinger og forslag uden at blive set over skulderen. Megen praksis viser tydeligt det modsatte.

Alene det sidste år har budt på en række eksempler på, at hemmeligholdelse af papirer netop gør det muligt for ministre at handle stik imod faglige råd og selv klare juridiske vurderinger af, hvad der er hensigtsmæssigt, korrekt, lovligt eller ulovligt.

Derfor anbefales det, at Folketinget ikke vedtager en ny offentlighedslov med en § 24 som foreslået af Oluf Jørgensens og dissensgruppen.

Står valget mellem at vedtage en lov inklusive netop disse paragraffer eller bevare den eksisterende offentlighedslov, er det at foretrække, at den nuværende lov uændret føres videre, uanset hvilke andre ændringer der samtidig måtte blive vedtaget.

Vedrørende den påståede afskaffelse undtagelserne fra aktindsigt i § 10 stk. 1 og stk. 2

Dette er Oluf Jørgensen ikke enig. "Løsningen på problemerne er ikke at fastholde den gældende lovs bestemmelser, for de har ikke sikret indsigt i magtudøvelsen.", skriver han i sin henvendelse til Folketingets Retsudvalg.

Som argumentation herfor fremhæver Oluf Jørgensen, at den gældende lovs § 10 stk. 1 og stk. 2 også begrænser retten til aktindsigt på afgørende punkter, som han antageligt mener, vil blive afskaffet med en eventuel vedtagelse af den foreslåede nye lov. Dette argument fremfører han også i andre sammenhænge, og fremstiller dermed den nuværende lov som mere restriktiv i retten til aktindsigt på disse punkter, end den foreslåede nye lov.

Men denne påstand er ifølge Offentlighedskommissionens betænkning ikke i overensstemmelse med virkeligheden, på samme måde som Oluf Jørgensens hidtidige synspunkt, at de foreslåede §§ 28 og 29 vil give adgang til helt afgørende og nye oplysninger. Det sidste har Justitsministeriet i en række svar til Folketingets Retsudvalg senest bekræftet, som det fremgår af dokumentet her: <http://www.ft.dk/samling/20101/lovforslag/l90/bilag/14/951295.pdf>

De nuværende paragraffer § 10 stk. 1 og § 10 stk. 2 lyder således:

"§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) Statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.

2) Brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove." (den gældende Offentlighedslov)

Offentlighedskommissionen har på intet tidspunkt ville afskaffe disse paragraffers betydning, ligesom L90 heller ikke vil afskaffe den. Kommissionen har alene vurderet, at paragrafferne rent teknisk vil være overflødige, fordi den foreslåede § 24 i sig selv vil lukke af for de samme dokumenter og flere til. Kommissionen beskriver tydeligt, at den blot vurderer, at der ikke længere behov for disse paragraffer, fordi undtagelse af de pågældende dokumenter fra aktindsigt vil blive opnået på anden vis:

"6.4.5. Behovet for at opretholde den gældende lovs § 10, nr. 1 og 2.

Det følger af den gældende lovs § 10, nr. 1 og 2, der tilsigter at beskytte den politiske beslutningsproces, at retten til aktindsigt ikke omfatter statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes til brug for ministermøder (nr. 1), samt brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove (nr. 2). Det er kommissionens opfattelse, at det ikke er nødvendigt at opretholde de nævnte bestemmelser - bortset fra nr. 1's undtagelse af statsrådsprotokoller - da de dokumenter, der er omfattet af bestemmelserne, i det hele vil være omfattet af den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 24, stk. 1." (s. 618)

Offentlighedskommissionen har altså ikke ønsket eller foreslået at afskaffe de undtagelser fra aktindsigt, som § 10 stk. 1 og stk. 2 i dag giver. Når Oluf Jørgensen alligevel fremfører, at disse undtagelser fra retten til aktindsigt vil blive afskaffet, hvis L90 bliver vedtaget, er det ikke korrekt, fordi det er baseret på, at man rent teknisk ikke længere mener at have brug for disse paragraffer. Man fastholder altså i L90 fuldt ud paragraffernes virkning og undtagelser fra retten til aktindsigt.

Hvis et flertal i Folketinget skulle vise sig at ville ønske at vedtage L90 helt *uden* de begrænsninger i retten til aktindsigt, den ene eller den anden udgave af en § 24 vil føre med sig, så vil begrænsningerne i den nuværende § 10 stk. 1 og stk. 2 derimod forsvinde - med mindre at lovgiver i samme øjeblik skriver denne paragrafs undtagelser ind i loven på anden vis, selvfølgelig.

En sådan reel afskaffelse af § 10 stk. 1 og stk. 2 har dog indtil videre ikke været på tale, hverken i Offentlighedskommissionen, i L90 eller i debatten om L90. Læser man Oluf Jørgensens seneste henvendelser til Folketingets Retsudvalg, tyder det da heller ikke på, at han reelt ønsker en sådan afskaffelse af den nuværende § 10 stk. 1 og stk. 2. I sin begrundelse for netop at fastholde forslaget om at afskære offentligheden fra aktindsigt i kraft af en § 24 - om end i en let ændret formulering - betoner han netop, at han også lukkethed vedr. de minister-dokumenter som i dag er undtaget fra aktindsigt i kraft af § 10:

"Det er vigtigt at fastholde et af de bærende formål bag § 24, nemlig at beskytte muligheder for at ansatte på en formløs måde kan udvikle idéer og overveje forskellige løsningsmuligheder i sagstyper, der kræver samarbejde på tværs af ministerier og styrelser. Der skal også være mulighed for fortrolige diskussioner mellem ministre, uden at det nødvendigvis skal ske mundtligt via telefon eller på møder. Sektoropdelingen mellem ministerier må ikke vanskeliggøre en formløs forberedelse af løsninger i sager, hvor der er brug for bidrag fra forskellige faglige og politiske felter f.eks. ved problemstillinger om klima og integration."

(<http://www.ft.dk/samling/20101/lovforslag/l90/bilag/17/954482.pdf> - min fremhævning)

Offentlighedskommissionen har altså ikke ønsket at afskaffe de undtagelser, som den nuværende § 10 stk. 1 og stk. 2 giver og har på intet tidspunkt haft planer om det.

Og når Oluf Jørgensen nu igen har foreslået en undtagelse fra retten til aktindsigt ved at foreslå en § 24 indført, som lukker af for "*Dokumenter udarbejdet til ministerrådgivning og foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder i interne dokumenter, der udveksles mellem ministerier*", så er det vanskeligt at se, at hans forslag til en ny formulering af § 24 skulle give adgang til de dokumenter, som i dag er undtaget fra retten til aktindsigt i kraft af den nuværende § 10 stk. 1 og stk. 2.

Oluf Jørgensen har indtil nu fastholdt, at ekstraheringspligten i den foreslåede § 28 (som er identisk med ekstraheringspligten i den gældende § 11) giver adgang til mange relevante informationer i dokumenter, som efter hans og Offentlighedskommissionens forslag skal undtages fra aktindsigt i kraft af § 24. Havde ekstraheringspligten reelt givet adgang til de påståede oplysninger i dokumenterne, så ville den nuværende § 10 stk. 1 og stk. 2 ikke have været den begrænsning i retten til aktindsigt, som Oluf Jørgensen påpeger. Selvom et dokument i dag er undtaget i kraft af § 10 stk. 1 eller stk. 2, så er der nemlig stadig pligt til at ekstrahere oplysninger ud af dokumenter efter den nuværende § 11 (foreslåede § 28). Også det fremgår bl.a. af kommissionen betænkning:

"§ 11. Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1 – 4, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler." (s. 553)

Som sagt har Justitsministeriet i en række svar til Folketingets Retsudvalg peget på en lang række begrænsninger ved både den nuværende og foreslåede ekstraheringspligt, som alle fremgår af betænkningen. På den måde har også ministeriet slået fast, at der ikke har været belæg for, at ekstraheringsparagrafferne ville give adgang til alle de oplysninger, som Oluf Jørgensens har gjort gældende.

Som det fremgår ovenfor er det tydeligt, at Oluf Jørgensens udtalelser om, at Offentlighedskommissionen har foreslået en afskaffelse af undtagelserne i de nuværende § 10 stk.

1 og stk. 2 savner hold i den virkelighed, der er beskrevet i Offentlighedskommissionen betænkning.

Hverken Offentlighedskommissionen eller regeringen har med L90 foreslået, at de nuværende begrænsninger i retten til aktindsigt, som i dag findes i § 10 stk. 1 og stk. 2, skulle afskaffes. Oluf Jørgensen har netop også selv opfordret Folketingets Retsudvalg til heller ikke at give aktindsigt i disse papirer udvekslet mellem ministre.

Derfor er det ikke korrekt, når Oluf Jørgensen med henvisning til § 10 stk. 1 og stk. 2 (endnu en gang) giver udtryk for, at en fastholdelse af den nuværende lovgivning vil give mindre indsigt i den offentlige forvaltning, end den foreslåede nye offentlighedslov.