

Fra: [redacted]@sum.dk
Sendt: 15. maj 2009 15:41
Til: [redacted] (DEP)
Emne: SV: Udredningsarbejdet vedr. private sygehuse

Hej [redacted]

MINISTERBETJENING

En journalistisk hvidbog om offentlighedsloven

- De 25 pct. er baseret på "et analysearbejde fra SUM."
- Hun udtaler sig på vegne af den konservative folketingsgruppe.
- Udtalelsen bygger på noget, som der er blevet arbejdet med i den konservative folketingsgruppe.
- Det er en del af et større konservativt sundhedsudspil.

Hun siger ikke, at tallene er baseret på et analysearbejde fra SUM.

Fra: [redacted]
Sendt: 15. maj 2009 13:25
Til: [redacted]@oem.dk
Cc: Svend Særkjær
Emne: Udredningsarbejdet vedr. private sygehuse

Hej [redacted]

Politikeren er begyndt at spørge til karakteren af det udredningsarbejde vedr. private sygehuse, som din minister har omtalt ved forskellige lejligheder.

Jeg er derfor nødt til at få bekræftet, at Lene Espersen i FT i onsdags har sagt, at der er tale om et udredningsarbejde, der er blevet udarbejdet hos de konservative?

Jeg har forsøgt at ringe.

Med venlig hilsen
[redacted]

Ministerbetjening

En journalistisk hvidbog
om offentlighedsloven

Af Erik Valeur og Lars Rugaard

Oktober 2010

MINISTERBETJENING
En journalistisk hvidbog
om offentlighedsloven.

© Erik Valeur og Lars Rugaard, 2010

Bogen er finansieret af
Dansk Journalistforbunds kredse
med støtte fra
Sjællandske Mediers Medarbejderforening,
Nordjyske Mediers medarbejderforening,
Journalistgruppen i DR,
Fyns Amts Avis' medarbejderforening,
TV2ØSTs Medarbejderforening,
TV2 Nords Medarbejderforening,
Medarbejderforeningen på TV2 (Danmark),
Den journalistiske medarbejderforening
på Landbrugsmedierne,
Jyllands Postens medarbejderforening,
Den Redaktionelle Medarbejderforening
på VAF/FD (Vejle Amts Folkeblad),
Ritzaus Redaktionelle Medarbejderforening,
Ekstra Bladets Medarbejderforening,
Kristeligt Dagblads Journalistgruppe,
Den journalistiske medarbejderforening
på Morsø Folkeblad A/S,
BTs Medarbejderforening,
Medarbejderforeningen på TV2/Lorry,
Århus Stiftstidendes Redaktionelle
Medarbejderforening.

Tryk: Scanprint
Printed in Denmark

Forord

Offentlighedsloven har betydning for alle, for den giver alle adgang til aktindsigt og dermed indblik i, hvordan myndighederne arbejder, og hvordan vi forvaltes. Men det er pressen, der er en virkelig storforbruger af adgangen til aktindsigt. Muligheden for at følge processen og beslutningerne er væsentlig i forhold til opfattelsen af pressen som demokratiets vagthund og 'den fjerde statsmagt'.

Gennem årene har den politiske beslutningsproces leveret mange sager om vildledning og misinformation af befolkningen, og nu vil et lovudkast fra Offentlighedskommissionen indskrænke mulighederne for indsigt i denne beslutningsproces. Det opfattes af mange pressefolk som et forsøg på en gang for alle at lukke af for informationer, der er belastende for det politisk-administrative system – og det kan, frygter journalister med års erfaring i anvendelsen af den gamle offentlighedslov, udvikle sig til en praksis, der vil gøre det vanskeligere og i mange tilfælde umuligt at kontrollere magthaverne.

Offentlighedskommissionens forslag om at lukke af for adgangen til oplysninger, der er eller kan være en del af såkaldt "ministerbetjening", var forudsigeligt. Det har længe været et stort ønske fra ministerierne.

Det, der vakte forundring hos mange journalister, var, at kommissionens forslag om ministerbetjening endte med at blive fremsat enstemmigt – og at det altså fik tilslutning fra pressens repræsentanter i kommissionen – herunder Dansk Journalistforbund.

Under den efterfølgende debat om lovudkastet i Journalistforbundet valgte forbundsledelsen og et flertal i hovedbestyrelsen at bakke op om tilslutningen til ministerbetjeningen, dog med et ønske om en mere præcis ordlyd.

Dette fremgik af forbundets hørings svar til Justitsministeriet.

Forbundets *kredsbestyrelser* har derimod alle taget afstand fra forslaget om ”ministerbetjening” ved at fastslå, at udkastet til den nye regel

forringer de grundlæggende journalistiske arbejdsbetingelser,

som det hed i en fællesudtalelse fra kredsformændene i april. (Grønland omfattes ikke af forslaget til en ny offentlighedslov og den grønlandske kreds har derfor ikke deltaget.)

For at bidrage til den videre debat om ændringen af offentlighedsloven har kredsene i fællesskab taget initiativ til denne lille hvidbog, der dokumenterer problemerne ved den foreslåede indskrænkning af adgangen til aktindsigt i ministerbetjening.

Vi, der er blevet bedt om at skrive bogen, er begge journalister med mange års erfaring i undersøgende journalistik og indsamling af facts, bl.a. gennem aktindsigt.

Vi har i denne sammenhæng valgt at bruge den dokumentariske arbejdsmetode og lade facts og eksempler belyse de problemer, som journalisterne, deres medarbejderforeninger og kredsbestyrelser frygter.

Derfor skal bogen ikke læses som en videnskabelig publikation, men som en dokumentarjournalistisk gennemgang af sagen om den nye ministerbetjening.

Vi har valgt at vinkle skarpt på netop ministerbetjeningen, fordi det er det væsentligste og mest kontroversielle element i debatten

om udkastet til en ny offentlighedslov. Vi anerkender, at lovudkastet også indeholder enkelte fremskridt. Men for os er det vigtigste at forholde sig til det tilbageskridt og de indskrænkninger, ministerbetjeningen i lovudkastets § 24 betyder for en fri og demokratisk kontrol med statsmagten og andre myndigheder.

Bogen falder i tre dele:

- Indledningen, der beskriver og perspektiverer forslaget om ministerbetjening.
- Første del, der rummer journalistberetninger fra det virkelige liv om de metoder, myndigheder anvender for at undgå aktindsigt under den gældende lov.
- Anden del, der omfatter vore bud på afsløringer, som ikke – eller kun med store vanskeligheder – havde kunne gennemføres via aktindsigt, hvis materialet havde været omfattet af det nye forslag om ministerbetjening.

De fleste af de eksempler, vi har medtaget, stammer fra den periode, hvor den nuværende regeringskonstellation har siddet ved magten. Det skal dog ikke udlægges sådan, at andre regeringskoalitioner ikke har haft, eller kan tænkes at få, tilsvarende sager.

Mens vi har arbejdet på bogen, er det blevet oplyst, at regeringen vil fremsætte sit lovforslag midt i november 2010, og at det i det væsentlige vil indeholde de forslag, Offentlighedskommissionen er kommet med.

Vi har derfor arbejdet ud fra den forudsætning, at der kan være mindre forskelle mellem kommissionens udkast og Justitsministeriets forslag, samt at Justitsministeriets ændringer næppe er mindre begrænsende for aktindsigten end kommissionens.

Erik Valeur og Lars Rugaard,
Oktober 2010

Indhold

Forord	3
Indledning	9
Del 1	
Myndighedernes 7 metoder til at undgå aktindsigt inden for den gældende offentlighedslov.....	21
Del 2	
Eksempler på, hvordan ministerbetjening vil virke på konkrete sager.....	57

Den nuværende lov om offentlighed i forvaltningen, LOV nr. 572 af 19/12/1985, trådte i kraft den 1. januar 1987. Den blev fulgt på vej af en vejledning i, hvordan embedsværket skulle leve op til, hvad folketinget havde tænkt sig med loven. Den daværende justitsminister gav den disse ord med på vejen:

Den nye lov om offentlighed i forvaltningen har til formål at sikre borgerne og pressen mulighed for at følge med i, hvad der sker i den offentlige forvaltning.

Reglerne om offentlighed i forvaltningen skal ikke alene medvirke til at skabe interesse for offentlige anliggender, men også medvirke til at øge tilliden til den offentlige forvaltning. Reglerne giver således den enkelte borger og pressen adgang til at følge med i og dermed føre kontrol med, at alt går rigtigt til under forvaltningens udførelse af dens opgaver. Jeg vil også gerne fremhæve, at offentlighedsordningen er af særlig betydning for pressens nyhedstjeneste. En almindelig adgang til at blive gjort bekendt med dokumenter inden for de forskellige forvaltningsgrene stiller et omfattende nyhedsmateriale til pressens rådighed, der kan medvirke til, at pressen kan informere offentligheden på et rigtigt faktisk grundlag. Som det er fremhævet i loven og i vejledningen er offentlighedsloven en minimumslov. Loven er ikke til hinder for, at den offentlige forvaltning giver aktindsigt i videre omfang eller giver flere oplysninger til pressen og andre, end det følger af selve loven, når blot det sker uden at krænke myndighedernes tavshedspligt. Det er mit håb, at myndighederne vil leve op til dette ønske fra folketinget om en øget åbenhed i den offentlige forvaltning.

Erik Ninn-Hansen

Forord til

Vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen

3. november 1986

Indledning

Embedsmændenes betjening af deres politiske chefer, ministrene, skal værnes og beskyttes, mener man i den politisk-administrative top. Den skal beskyttes mod, at resten af befolkningen – vælgere, skatteydere, modtagere af overførselsindkomster, engagerede, politisk aktive eller hvad vi nu går rundt og opfatter os som – kan følge med i processen.

Sådan en beskyttelse har længe været et ønske blandt statsadministrationens politiske og administrative chefer, og i november 2009 fik de en ubetinget støtte til at få skabt en sådan minister- og embedsmandsbeskyttelse. Den kom fra samtlige medlemmer af den kommission, regeringen havde nedsat til at komme med en betænkning om offentlighed i forvaltningen og et udkast til en ny offentlighedslov.

En ny undtagelse

Offentlighedsloven er et sæt regler for, hvordan befolkningen kan holde sig orienteret om, hvad der foregår i det politisk-administrative system.

Som så mange af den slags adgangsregler består den af et princip om, at man har adgang til stort set alt, bortset altså fra en hel del, som man alligevel ikke har adgang til.

Lige nu er det sådan, at der er aktindsigt i alle dokumenter, der sendes ud af et forvaltningsorgan – ministerium, styrelse, direktorat, osv. – hvis dokumenterne altså ikke omfattes af en af lovens undtagelser.

Den slags dokumenter kaldes *eksterne* i modsætning til dem, der ikke forlader forvaltningsorganet, og som derfor kaldes *interne*.

Offentlighedskommissionen vil beskytte det, der kaldes den *politiske beslutningsproces* ved at indføre endnu en undtagelse fra aktindsigten.

Hvis der er tale om ”ministerbetjening”, er der heller ikke adgang til

- oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder, og
- oplysninger, der udveksles mellem ministerier indbyrdes.

I bemærkningerne til lovforslaget forklares det, at det drejer sig om oplysninger i sager, som en minister *har eller må forventes at få behov for* embedsværkets rådgivning eller bistand i.

Der behøves altså ikke at stå *Til ministeren* eller lignende på et dokument for, at det unddrages aktindsigt. Det er, lidt forenklet sagt, nok, at afsender eller modtager *siger*, at ministeren har – kunne – eller burde få brug for råd eller bistand omkring det, dokumentet handler om.

Det drejer sig om dokumenter, der udveksles mellem et ministerium og dets underordnede styrelser, direktorater og lignende – samt dokumenter, der udveksles mellem et ministerium og andre ministerier og disse ministeriers underordnede organer.

På den måde kan hele statsapparatet i realiteten gøres til et lukket forkontor for ministrene.

Et stort spring frem

Den offentlighedslov, der gælder endnu, blev vedtaget i Folketinget i 1985. Læser man daværende justitsminister Erik Ninn-Hansens forord til vejledningen af embedsmændene (side 6), kan man se, at det

var en lovreform, man var stolt af. Det kommer især frem i den sidste sætning, hvor den nye lov omtales som et

ønske fra Folketinget om en øget åbenhed i den offentlige forvaltning.

Et andet væsentligt punkt i det, man kunne kalde *ånden fra 1985*, læser man i sætningen

Reglerne giver således den enkelte borger og pressen adgang til at følge med i og dermed føre kontrol med, at alt går rigtigt til under forvaltningens udførelse af dens opgaver.

Sætningen og den sammenhæng, den befinder sig i, opstiller et demokrati-ideal, hvor borgere og fri presse har mulighed for at kontrollere myndighederne. I den forbindelse bliver det til en åbenhed i forvaltningen, der ideelt set kun begrænses af

myndighedernes tavshedspligt,

og som derfor styrker muligheden for at realisere idealet.

Loven fra 1985 indeholdt dog, da den trådte i kraft nytårsdag 1987, nogle undtagelser fra adgangen til aktindsigt. I forhold til debatten i oktober 2010 om ministerbetjening var den vigtigste reglen om, at interne arbejdsdokumenter skulle være undtaget fra aktindsigt.

Interne dokumenter definerede man som

dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug og brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed.

Sendes et dokument derimod ud af huset – f.eks. til en anden myn-

dighed eller til en borger – er det ikke længere internt og er ikke undtaget fra aktindsigt.

Reglen om, at der er aktindsigt i alle dokumenter, der forlader en myndighed, har været en hovedhjørneste i brugen af aktindsigt siden nytårsdag 1987. Det er så ubetinget den bestemmelse, vi selv hyppigst har henvist til, når vi har søgt aktindsigt, og det samme har været tilfældet i langt de fleste af de sager, vi er blevet orienteret om.

Reglen er overordentlig enkel at bruge og let at forstå. Laver en medarbejder i Justitsministeriets politikontor et dokument, som afdelingschefen giver til justitsministeren, er det et internt arbejdsdokument.

Men bliver det sendt til vurdering hos Rigsadvokaten eller hos en anden instans, så er det eksternt, og så kan alle få aktindsigt i det.

Sådan en regel betegnes ofte som en objektiv regel. Der er principielt ikke meget at vurdere, når man har konstateret, at dokumentet har forladt Justitsministeriets kontorer. Der er på det punkt – kan man også sige – ikke levnet plads til et skøn.

Regeringens ønskeseddel

Da regeringen for snart 8 år siden nedsatte Offentlighedskommissionen, kom den samtidig med en ønskeseddel – et kommissorium – og et af ønskerne gjaldt beskyttelse af

den interne beslutningsproces, der (...) ligger bag den gældende bestemmelse i § 7.

Henvisningen til § 7 betyder, at man anser det for ministerbetjening, at der ikke er aktindsigt i interne dokumenter.

Ønsket – som nogle implicerede har omtalt som et direkte og uomgængeligt krav – blev begrundet med, at reglen om undtagelse af interne dokumenter ikke længere er tilstrækkelig beskyttelse, for i vore dage arbejdes der på kryds og tværs af systemet: Ministerier

samarbejder om fælles projekter, og styrelser og direktorater er med til at rådgive ministre.

Man må sige, at teksten i kommissoriet ikke stiller lodrette krav – den nøjes med at konstatere, at spørgsmålet er blevet rejst, om hvorvidt beskyttelsen af den interne beslutningsproces er tilstrækkeligt.

Men det fremgår af udtalelser fra kommissionsmedlemmer, at en massiv blok af embedsmænd i kommissionen har argumenteret for, at der var tale om et berettiget og nødvendigt ønske, som klart burde opfyldes.

Hvis man sammenligner dette ønske med Ninn-Hansens forord til den endnu gældende offentlighedslov og dets ideal om borgernes og pressens kontrol, må man konstatere, at regeringen ønsker udviklingen rullet tilbage til en situation, hvor mange af dens beslutninger blev truffet uden indblanding udefra.

Sagt på en anden måde: Siden 1985 er det danske statsapparat blevet mere åbent og beslutningerne mere gennemsigtige. Tiden og udviklingen har arbejdet for åbenheden. Men det er det, regering og embedsapparat nu vil have ændret. Man vil på vigtige punkter indskrænke den åbenhed, der har fundet sted.

Det er i hvert fald, hvad man kan se skitseret i kommissoriet, og det er, hvad regeringens repræsentanter i Offentlighedskommissionen har sigtet imod og – efter syv års arbejde (2002-2009) – har fået tilslutning til hos resten af kommissionsmedlemmerne.

De 'flækkede' ministre

Offentlighedskommissionen efterkommer regeringens ønske ved at foreslå en regel, der beskytter den såkaldte ministerbetjening ved at undtage dokumenter i sager, som en minister har eller kan forventes at få brug for bistand omkring, fra retten til aktindsigt.

I betænkningen gør kommissionen meget ud af at forklare, at ministrene så at sige er flækket på langs og delt op i en 'forvaltningschef' og en 'politisk chef'.

Ministerens politiske halvdel vil kommissionen beskytte mod bor-

gernes kontrol. Ministerens forvaltningshalvdel vil kommissionen i et vist omfang underkaste kontrol gennem aktindsigt, når der træffes rent forvaltningsmæssige afgørelser – f.eks. tilladelse til opførelse af et storcenter eller afslag på at nedrive en fredet bygning.

Hvor effektiv den opdeling er, diskuteres i den juridiske verden. Der er ikke megen klarhed at hente i Offentlighedskommissionens egen betænkning. Der står nemlig:

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.

Ét synes dog sikkert – den overskuelige og objektive regel, der delte dokumentdyngerne op i interne og eksterne papirer med dertil hørende rettigheder, er på vej til at blive erstattet af et overordentligt kompliceret sæt regler, hvor der hele tiden kan udøves et *skøn* – i nogle tilfælde på et ikke særlig gennemskueligt grundlag.

Noget at komme efter

Del 2 af denne bog rummer en række afslørende sager, der har så meget at gøre med ministrenes og ministeriernes politiske arbejde, at vi vover at pege på dem som noget af det, der ikke lader sig afdække gennem aktindsigt, hvis ministerbetjeningen bliver lov i den form, Offentlighedskommissionen foreslår.

I flere af sagerne har implicerede ministre lagt stor vægt på at skabe en virkelighed, der berettiger de politiske tiltag, de har foreslået.

Den journalistiske indsats har så handlet om at afdække det, man kunne kalde den *virkelige virkelighed* og vise, hvordan ministrenes rådgivere – spindoktorer såvel som embedsmænd – har bidraget til at skabe den til tider meget alternative politiske virkelighed, der retfærdiggjorde ministerens og regeringens politik.

I andre tilfælde er der tale om sager, hvor der har været gjort for-

søg på at få statistikker, rapporter, etc. til at vise, at regeringen har levet op til sine løfter som led i den såkaldte kontraktpolitik.

Fælles for alle eksempler – og i det hele taget for en meget stor del af pressens ansøgninger om aktindsigt – er, at de udspringer af en formodning om, at der er noget at komme efter.

Den britiske bladkonge Lord Northcliffe havde en veludviklet sans for det korte, rammende budskab – det man i pressen kalder *one-liners*.

En af dem lyder:

News is what somebody somewhere wants to suppress;
all the rest is advertising

(Nyheder er noget, nogen et eller andet sted vil dække over - alt andet er reklame).

Konsekvensen af sætningen, der godt kunne kalde den kritiske journalistiks grundlov, er, at der ikke er grund til at jage det, der er positivt for en virksomhed, organisation eller myndighed – det skal de nok selv komme med.

Kræfterne skal bruges på det, de skjuler for omverdenen – deri ligger kontrollen med,

at alt går rigtigt til under forvaltningens udførelse af dens opgaver,

som Ninn-Hansen skrev om i 1986.

At det er sådan, er ingen hemmelighed for dem, der modtager anmodninger om aktindsigt. Journalister kommer og vil have aktindsigt, fordi de mener, at der *er* eller *kan være* noget at komme efter.

Kontakter i det politisk-administrative system forklarer, at mange anmodninger om aktindsigt er et alarmsignal, som den erfarne po-

litiker eller embedsmand, der kan sit stof, umiddelbart forstår. Det gælder først og fremmest, når ansøgningen kommer fra en eller flere af det par hundrede danske journalister, der er kendt og frygtet for deres evne til at finde og afsløre problematiske sager.

Og det gælder, uanset om en sag i sig selv er politisk eller ej. Når en af de ”farlige”, ”nærgående” eller ”besværlige” interesserer sig for sagen, bliver den automatisk politisk, fordi den kan *ende med* at belaste ministeren eller måske endda hele regeringen.

Offentlighedskommissionen har været opmærksom på fænomenet. Den ”understreger” i betænkningen, at

en henvendelse fra pressen i sig selv ikke automatisk skal føre til, at begæringen om aktindsigt kan afvises ved brug af paragraph 24 om ministerbetjening.

Kommissionen mener, at det skal afgøres konkret i hver eneste sag – et krav, der formentlig let kan overholdes, uden at det behøver at adskille sig væsentligt fra en forudseelig automatreaktion: ”Når jeg ser en aktindsigt fra NN, er jeg nødt til at informere ministeren om sagen, og dermed tager jeg automatisk ladegreb på min ministerbetjening”.

Man kan med nogen ret forudse, at der er en række navne, hvis blotte eksistens på en anmodning om aktindsigt vil gøre sagen til et emne for ministerbetjening – uanset om den ellers ville være blevet det.

Omvendt kan man forudse, at borende journalister fremover vil opfatte det som et tegn på, at der *er* noget at komme efter, når aktindsigt afvises med henvisning til netop ministerbetjening. Så er der nok et eller andet lyssky på færde.

I sidstnævnte tilfælde vil ombudsmandsinstitutionen være eneste mulighed for at få klargjort, om afvisningen af aktindsigt er reelt funderet i den nye lovgivning – eller blot er udtryk for et bekvemt skøn i en måske prekær sag. Det vil ikke gøre den i forvejen langvarige sagsbehandling hos ombudsmanden hurtigere. Og har myndigheder-

ne grund til at mene, at ministeren har brug for sine embedsmænds bistand i sagen, vil også Ombudsmanden skulle følge de foreslåede nye regler og bekræfte et afslag på begæring om aktindsigt.

Andre veje

I debatten om udkastet til en ny offentlighedslov har medlemmer af Offentlighedskommissionen sagt, at lovdkastet rummer nogle bestemmelser – 'kattedlemme', kalder vi dem – der bløder op på virkningerne af ministerbetjeningen. De gælder bl.a. den såkaldte *ekstrahering* – dvs. adgang til uddrag af et dokument – og adgangen til visse *faglige vurderinger*.

Vi har valgt at lægge en gennemgang af disse 'kattedlemme', der i enkelte tilfælde kan give adgang til dele af ministerbetjeningen, på side 59 i Del 2. Her indgår 'kattedlemmene' i vurderingen af, hvad man kan få adgang til i de sager, der gennemgås.

Vi medgiver, at 'kattedlemmene' i enkelte tilfælde giver adgang til begrænset og meget delvis indsigt i en sag. Men vi finder også, at det er svage og uigennemsigtige regler, som journalisterne ikke har mulighed for selv at kontrollere anvendelsen af.

Forudsætningen for at vide, om 'kattedlemmene' kan bruges, er, at man i virkeligheden skal kende indholdet af de dokumenter, som man forsøger at få adgang til.

Hvilket i sagens natur er udelukket.

Tilbage er kun at skyde i blinde og håbe på, at Ombudsmanden finder frem til alle ens rettigheder inden for en overskuelig tid. Men også her er Ombudsmanden forpligtet til at følge lovgivningen, som kun i visse tilfælde giver adgang til udvalgte oplysninger fra et dokument. Der er altså under alle omstændigheder ingen af de såkaldte kattedlemme, der giver ret til alle de oplysninger, offentligheden har ret til i dag.

Innovative embedsmænd

En stor del af debatten om ministerbetjeningen har handlet om embedsmændenes muligheder for at give uformel rådgivning og for at

deltage i brainstorming på kryds og tværs af statsadministrationen i forbindelse med ministerbetjening.

Mediejuristen Oluf Jørgensen, der er afdelingsforstander i informations- og forvaltningsret på Danmarks Journalisthøjskole, var medlem af Offentlighedskommissionen og dermed med til at foreslå, at aktindsigt skal kunne afslås med henvisning til ministerbetjening.

Siden har han i en række indlæg i medier og på møder forsvaret ministerbetjeningen med, at den vil beskytte embedsmændene og deres adgang til mere uformelle samarbejdsstrukturer.

Den 29. november 2009 – 18 dage efter offentliggørelsen af Offentlighedskommissionens betænkning og lovudkast – skrev han i dagbladet Information:

Ansatte skal kunne forberede sager uden frygt for, at deres foreløbige tanker offentliggøres. Der skal være plads til at tænke, at tænke forkert og at drøfte sager med kolleger under forberedelsen uden at risikere, at idéer og skitser kan komme på avisernes forsider. Det er den vigtigste begrundelse for den gældende undtagelse for interne dokumenter.

Samme hensyn ligger bag Offentlighedskommissionens forslag om at udvide undtagelsen med ministerbetjening på tværs af 'Slotsholmens' myndigheder. Det skal være sådan, at en ansat i et ministerium, der har fået en sag på sit bord, roligt kan sende en stribe mail rundt til kolleger i andre ministerier og styrelser for at få gode idéer.

Kommissionens formand, ombudsmand Hans Gammeltoft-Hansen, kom med lignende argumenter, da han den 1. april 2010 forklarede ministerbetjeningen i DR-P1s magasin om undersøgende journalistik og dokumentarisme:

Det er blevet beskrevet for os, og det har jeg helt igen-

nem også ladet mig overbevise om, at hvis man sidder som embedsmand og skal rådgive sin minister i en vanskelig politisk sag – måske i en fase hvor det har lidt brain storm-karakter, hvor man tænker lidt frit – og hvis man ved, at det senere vil blive lagt frem og kan blive gjort til genstand for meget indgående granskning og anvendelse og måske tolkning og måske udnyttelse, også politisk – så vil man nok være meget forsigtig med, hvad man siger og hvad man skriver.

Ombudsmanden siger, at det ikke giver en minister kvalificeret bistand, hvis embedsmændene er for forsigtige:

Der skal tværtimod være frit slag til at komme med også lidt mindre gennemtænkte forslag, som ikke får noget langt liv i den videre proces, men hvor det er så vigtigt, at embedsmændene kan føle sig fri til det, for at bistanden bliver så kvalificeret som muligt. Værnet går på den kvalificerede bistand for den politiske beslutningsproces.

Ombudsmanden bliver spurgt, hvorvidt kommissionens ønske om at beskytte embedsmændene bygger på erfaringer om, at det nuværende system begrænser deres kreativitet. Han sagde bl.a.:

Det er ikke en direkte for kommissionens medlemmer dokumenteret erfaringsbaseret virkelighed. Men det er – når vi taler om kommissionens medlemmer – en refereret virkelighed, som for os er blevet en forestillet virkelighed. Om det vil jeg sige, at en forestillet virkelighed kan jo – det ved vi fra mange menneskelige forhold – være mindst lige så reel som den erfaringsbaserede.

Der er altså ikke indsamlet eksempler, der kan underbygge udsag-

net om, at adgangen til aktindsigt hæmmer beslutningsprocessen og berøver den embedsmændenes mere eller mindre holdbare bidrag af kreativitet. Det er i følge Ombudsmanden heller ikke nødvendigt:

Det vi har lagt til grund er jo, kan man sige, en lidt anden metode, nemlig at man har beskrevet for os en sandsynlig psykologisk proces, og den går jeg ud fra, at de andre medlemmer, ligesom jeg selv, har haft ret let ved at kunne sætte os ind i og kunnet forestille os. Altså det man kan kalde sådan den empatiske metode eller sund fornuft. Det har vi lagt til grund for, at der var et hensyn at tage.

Ombudsmanden henviser endelig til, at der i kommissionen sad en række embedsmænd med stor erfaring fra det offentlige system, og at deres udsagn har haft væsentlig betydning.

En gammel logisk grundsætning siger:

Noget, der eksisterer, er også muligt; noget, der er muligt, eksisterer ikke nødvendigvis
(Ab esse ad posse valet, a posse ad esse non valet consequentia).

Lidt polemisk kunne man sige, at Offentlighedskommissionens politiske logik – bedømt i forhold til ovenstående læresætning – giver dette resultat:

Det er muligt, at ministre og embedsmænd har brug for frit spil; derfor skal loven ændres.

Del 1

Myndighedernes 7 metoder til at undgå aktindsigt inden for den gældende offentlighedslov

Vi har i denne bog samlet en række eksempler på de problemer, journalisterne oplever, når de begærer aktindsigt. De bygger på journalisternes egne beskrivelser og handler om bl.a. forhaling, fejludleveringer, bortkomst og anden kreativ omgang med de eksisterende regler.

Et gennemgående træk er, at der er tale om eksempler på forvaltning, der ville have betydet en faktisk beskyttelse af beslutningssystemet – tilsløring af konkrete sager – hvis ikke mange journalister stædigt havde kæmpet for adgangen til den ønskede aktindsigt.

Mange års erfaringer blandt undersøgende journalister – og en række helt aktuelle meldinger, som er indsamlet i august-september 2010 fra landets gravende journalister til denne bog – peger på syv meget brugte metoder, når danske myndigheder ønsker at undgå pressens aktindsigt i sagsforløb, der er eller kunne blive belastende for de implicerede instanser, embedsmænd og/eller politikere.

Vi kan ikke altid sige, om der altid er tale om en tilsigtet beskyttelse – altså at forhalingerne, fejludleveringerne, bortkomsterne og den kreative omgang er *forsætlige* forsøg på at skjule faktiske forhold i en sag. I nogle tilfælde er det senere dokumenteret som bevidst tilsløring, i flere tilfælde virker det ret sandsynligt, men er ikke umiddelbart bevisligt. At bevise det ville kræve en retlig skyldsafgørelse, og en sådan indgår ikke i den normale behandling af aktindsigtsklager.

De syv registrerede metoder er i kort form:

1. *Forhaling* – hvor konkrete afslag på aktindsigt eller særdeles lange svartider på alle henvendelser undervejs forsinker en sag så meget, at den mister sin aktualitet.
2. *Præciseringskrav* – hvor myndigheden afviser at udlevere dokumenter eller sagsakter, som journalisten ikke på forhånd kender til og derfor ikke kan give en præcis beskrivelse af.
3. *Statens sikkerhed* – hvor afslaget på aktindsigt begrundes med hensynet til landets sikkerhed – eller mødes med andre indiskutable afslag, som det ikke er muligt at argumentere imod.
4. *Bortkomst* – hvor de ønskede informationer i form af sagsakter, mails eller andet materiale ikke længere findes.
5. *Udeladelser* – hvor det tilsendte materiale er mangelfuldt, fordi dokumenter, aktlister eller andre informationer er udeladt.
6. *Ekstrahering* – hvor dele af det ønskede materiale udleveres, men væsentlige afsnit er slettet ved overstregning.
7. *Selektiv udvælgelse* – hvor der gives aktindsigt til særligt begrundede kilder frem for andre.

Et simpelt værktøj

Over for denne korte introduktion til de undvigemanøvrer – som en lang række journalister altså gennem årene har konstateret og peger ganske samstemmende på – vil myndighederne formentlig konstatere, at man i utallige andre tilfælde har opfyldt både lovens bogstav og ånd ved at åbne alle skabe og skuffer, så snart pressen begærede – og fik – aktindsigt.

Det er heldigvis sandt, forhåbentlig i langt de fleste tilfælde.

Problemet er, at afvigelserne fra det positive billede ofte ses i de mere alvorlige sager, sådan som journalisterne oplever det – altså i de tilfælde, hvor myndigheder eller enkeltpersoner står over for belastende eller *muligvis* belastende sager, hvad enten der er tale om tilfælde af sjusk, fejl eller direkte magtmisbrug.

Der har ofte været tale om sager, der viste sig at være særdeles vitale for kontrollen med landets øverste politikere og embedsmænd – og deres magtudøvelse – og dermed for demokratiet og den enkelte borger.

Det er ofte i netop de situationer, det erfaringsmæssigt har været vanskeligt at åbne de offentlige kanaler og adgangene til aktindsigt, altså lige præcis dér, hvor åbenheden virkelig skulle stå sin prøve.

I nogle af de følgende eksempler har journalister, der har sendt klager videre til Ombudsmanden, ikke nødvendigvis fået medhold i klagen. Det er heller ikke afgørende for denne gennemgang.

De eksempler, vi fremlægger, tjener til at belyse myndigheders manglende lyst til at afdække bestemte, muligvis 'betændte' sager, uanset at de – hvis de ville (og der slet ikke var noget 'at komme efter') – sagtens kunne have givet offentligheden indblik i deres arbejde. Men i stedet valgte de altså at gemme sagerne af vejen – med eller mod gældende regler.

Ånden i forvaltningen

Et de vigtigste redskaber til at få indsigt i offentlige beslutningsprocesser har i de forløbne år været retten til at opnå aktindsigt i al korrespondance mellem myndigheder (brevveksling, mails, telefonnotater, etc.) – altså mellem to eller flere myndigheder i et sagsforløb eller en beslutningsproces.

Netop den mulighed vil den foreslåede paragraf i den nye offentlighedslov om 'ministerbetjening' i mange tilfælde afskære journalisterne fra, hvad enten det er berettiget eller ej.

Om det er det ene eller andet, vil kun en ombudsmands-prøvelse derefter i fremtiden kunne afgøre. Klager til Ombudsmanden er –

som det dokumenteres i det følgende – allerede nu en ofte langvarig proces, der meget tit lægger en sag død alene på grund af forsinkelsen, der kan løbe op i flere år.

Når vi derfor i kort form på de følgende sider bringer en række eksempler på de syv ovennævnte redskaber til at omgå aktindsigt (og det er vigtigt at sige, at der i hver kategori er langt flere end dem, vi i kort, overskuelig form nævner her), er det for at understrege, at sager, der af myndighederne blev opfattet som ubekvemme eller direkte belastende, meget ofte blev drejet ind på et spor, hvor den nuværende offentlighedslov blev forsøgt sat ud af kraft.

Der er ingen grund til at tro, at den dokumenterede ånd i forvaltningen i alle disse tilfælde vil ændre sig under en ny offentlighedslov, hvor muligheden for afvisning til gengæld bliver langt enklere og adgangen til at kontrollere sådanne afslag mere uigennemskuelig.

1) Eksempler på forhaling

Det er klart, at en lang sagsbehandling kan skyldes, at journalisterne nogle gange spørger meget bredt – ’skyder med spredehagl’, som det kaldes – og at anmodninger om aktindsigt derfor omfatter et meget stort materiale, hvorefter myndigheden skal gennemgå store sagsbunker.

Landets offentlige instanser har naturligvis andet at tage sig til end at svare på journalistbegæring om aktindsigt.

Det problem har de fleste medier en vis forståelse for, sådan som vi har erfaret det – herunder en efterhånden hyppig overskridelse af 10-dages-reglen, som er lovens loft for myndighedernes svar på en aktindsigtsbegæring.

Imidlertid er anvendelsen af den mere *bevidste* forhalingsmanøvre et af de bedst dokumenterede redskaber i *netop* de sager, der kan indeholde belastende detaljer.

De store sagsafdækninger er sjældent opstået, uden at journalisterne først har været gennem et forhindringsløb af denne karakter – forhaling – og mange sager er også strandet i denne praksis.

Dels fordi journalisterne mister tålmodigheden og opgiver ævred, sådan som mange siger til denne bog, dels fordi aktualiteten siver ud af en sag, som ugerne, månederne og nogle gange årene går – hvilket kan lamme selv den mest stædige reporter eller redaktion, ligesom en sag simpelt hen kan udvikle sig i helt andre retninger, mens man venter.

Fem måneders kamp (TV 2)

Et af de mindre grelle eksempler – rent tidsmæssigt (’kun’ fem måneders forhaling) – nævnes af produktionsselskabet Monday, der sender Operation X-programmerne for TV 2.

Til gengæld var der tale om en klar afværgemanøvre.

I januar 2010 sendte TV 2 Operation X-programmet: *SKAT til torskegilde*, hvor journalisterne undersøgte et mistænkeligt sammenfald mellem myndighedens eksterne IT leverandører og sponsorerne i en håndboldklub i Ølstykke.

Det allerførste, journalisterne gjorde, da researchen gik i gang i foråret 2009, var at sende en aktindsigtsbegæring og efterspørge alle kontrakter og fakturaer vedrørende eksterne IT leverandører til SKATs infrastrukturkontor.

”En enkel aktindsigt at håndtere, skulle man formode. For hos SKAT må de da have styr på hvem der leverer hvad, og hvor meget de betaler for det,” som redaktør Kasper Vilsmark siger, når han ser tilbage på forløbet.

”Alligevel skulle vi ud i en kamp der kom til at strække sig over fem måneder, og som krævede urimeligt mange ressourcer fra vores side, før aktindsigten var opfyldt.”

Fem måneder senere – det var den 10. september 2009 – havde redaktionen endnu ikke modtaget nogen af de centrale dokumenter i sagen og sendte derfor et brev til told- og skattedirektør Ole Kjær, som blandt andet indeholdt følgende passager:

Vores aktindsigtsbegæring er ikke blevet afvist af SKAT. Derfor er det selvfølgelig meget besynderligt, at de efterspurgte dokumenter ikke er blevet udleveret.

Vi har forgæves forsøgt at få svar på, hvorfor papirerne nu har været fem måneder undervejs. Er det fordi SKAT har rod i papirerne og ikke kan finde dem? Eller er det fordi SKAT ikke ønsker at lade offentligheden vide, hvordan man forvalter offentlige midler?

Da vi ikke kan få noget svar på om vores aktindsigt vil blive opfyldt, har vi udbedt os et interview, for i det mindste at få besvaret de ovenstående spørgsmål. Vores anmodning om et interview er indtil videre blevet afvist.

Jeg kan oplyse dig om, at vores anmodning om aktindsigt er en del af researchen i forhold der muligvis kan betegnes som magtfordrejning eller i værste fald korrupsion. Inden vi går videre med sagen, vil jeg derfor gerne give dig muligheden for at besvare vores spørgsmål i form af et interview. Dette interview skal laves snarest da vi er underlagt en deadline. Interviewet vil som sagt primært komme til at handle om, hvorfor SKAT ikke lever op til reglerne i lov om offentlighed i forvaltningen, hvoraf det fremgår, at der bør vises pressen særlig imødekommenhed.

Jeg ser frem til at høre fra dig.

Med venlig hilsen

Morten Spiegelhauer, Operation X, TV2

Først da redaktionen med dette brev reelt truede med at gøre den manglende efterlevelse af lov om offentlighed i forvaltningen til en del af historien på den landsdækkende tv-kanal skete der noget.

Operation X fik pludselig de dokumenter udleveret, som programmet havde efterspurgt i månedsvis.

Men uden nogen forklaring på forsinkelsen.

Ombudsmanden lagt på is (Information)

Et andet eksempel, plukket fra den omfattende bunke med forhalingsseksempler – og med en noget længere forhalingsperiode end ovenstående – er fra 2009, da dagbladet Information interesserer sig for myndighedernes indsats mod trafficking (handel med kvinder).

Her blev forhalingsmanøvren udvidet til også at omfatte Ombudsmandens behandling af sagen, hvilket er set i en lang række tilfælde de senere år, selv om man skulle tro, myndigheder gjorde sig ekstra umage med en hurtig behandling af netop Ombudsmandens henvendelser.

Avisen havde forsøgt at opklare, hvor aktive landets politikredse havde været – eller ikke været – i indsatsen mod trafficking fra 2001 og fem år frem, idet både politiet og daværende justitsminister Lene Espersen gang på gang var blevet kritiseret for *ikke* at være aktive nok.

Kritikken blev bl.a. afvist med henvisning til en “landsdækkende monitorering”, som Rigspolitiet stod for. Alle landets 54 politikredse havde således pligt til, forklarede Lene Espersen, at indberette alle “relevante oplysninger” om indsatsen i politikredsen mod kvindehandel.

Det var oplysninger om disse indberetninger, avisen søgte efter, men Rigspolitiet afslog med opbakning fra Justitsministeriet at oplyse hvilke kredse, der havde indberettet – og hvornår det var sket.

Den 20. december 2007 opsummerede Information sagen således: ”Justitsministeriets politikontor må stå til en alvorlig næse fra Ombudsmanden: Kontoret har således været mere end 15 måneder om at svare i en simpel klagesag om afslået aktindsigt.”

Ombudsmanden havde den 4. september 2006 bedt ministeriet om at forholde sig til en klage fra Information på afslået aktindsigt –

men først den 14. december 2007 (dvs. 465 dage senere) blev svaret sendt af sted til offentlighedslovens ultimative kontrolinstans.

Syv gange under dette forløb, med cirka to måneders mellemrum, skrev ministeriet til Ombudsmanden og beklagede, at sagen endnu ikke var færdigbehandlet, men at et svar var lige på trapperne.

Til sidst mistede Ombudsmanden tålmodigheden og spurgte, om der var særlige grunde til, at denne sag ikke blev færdigbehandlet – og først da færdigbehandlede ministeriet sagen.

I sit svar til Ombudsmanden beklagede ministeriet ”den alt for lange sagsbehandlingstid” – dog uden nærmere forklaring.

Som alle journalister ved, er nyheder en letfordærvelig vare, og selv på et område som trafficking, der jævnligt dukker op på mediernes dagsorden, vil forhalingen af en konkret sag gennem så lang tid svække slagkraften af en kritisk afdækning.

En anden og måske mere foruroligende pointe er, at det her var Justitsministeriet selv, der gennemførte så bemærkelsesværdig en forhaling.

Det er som bekendt justitsministeren, der har ansvaret for offentlighedsloven – og det er også ham, der forhandler med andre ministerier om eventuelle udvidelser eller indskrænkninger af offentlighedslovens ramme og eventuelle særregler.

Det er i øvrigt også justitsministeren, der stiller forslag om en ny offentlighedslov – med forventede indskrænkninger i aktindsigten.

’Ingen relevante dokumenter’ (Kristeligt Dagblad)

I 2010 kunne Kristeligt Dagblad dokumentere, at Forsvarsministeriet misinformerede krigsforbryderdomstolen i Haag i retssagen mod Radovan Karadzic. Men først efter et større forhindringsløb

Her havde Forsvarsministeriet oplyst domstolen om, at man ikke lå inde med nogen dokumenter, som Karadzic havde søgt om via FN-regler til brug for sit forsvar mod anklager, han mente sig uskyldig i.

Den 2. juni 2009 henvendte Karadzic sig til det danske udenrigsministerium og anmodede om dokumenter, der vedrørte begiven-

heder i Sarajevo-området under krigen i Bosnien. Hans anmodning blev bakket op af Den Internationale Krigsforbryderdomstol, ICTY, som Danmark i sin tid var med til at oprette.

Udenrigsministeriet kontaktede Forsvarsministeriet og bad dette ministerium behandle henvendelsen fra Karadzic og domstolen. Den 12. oktober skrev Forsvarsministeriet til Udenrigsministeriet, at det ikke havde været ”muligt at identificere dokumenter af relevans for sagen”.

I marts 2010 begærede Kristeligt Dagblad aktindsigt hos Forsvarsministeriet i en række dokumenter, der faldt inden for den anmodning, Karadzic og krigsforbryderdomstolen havde sendt til Danmark.

Ansøgningen blev derefter mødt med fem fristforlængelser, som ministeriet begrundede med øvrigt arbejdspress i forbindelse med en ’omfangsrig anmodning’.

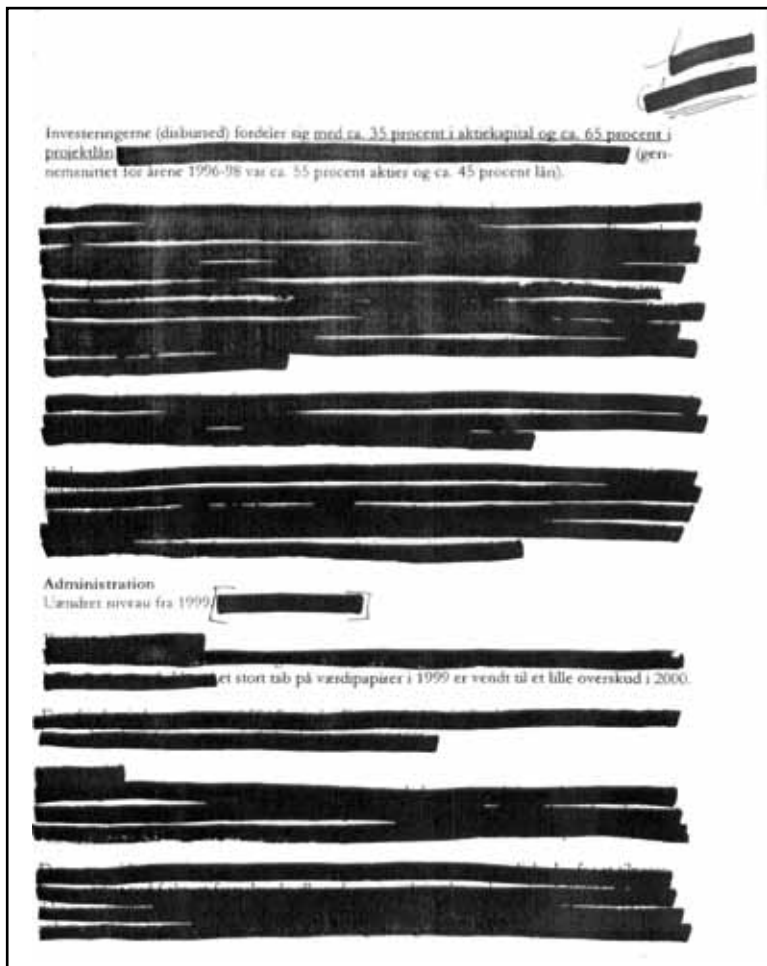
Efter tre en halv måneds ventetid gik avisen til Ombudsmanden, og da denne bad Forsvarsministeriet forklare sig, gik der yderligere tre uger.

Efter fire måneder og en uges forsinkelse fik avisen afgørelsen – og fik bl.a. udleveret tre dokumenter, som Danmark længe inden burde have udleveret til Karadzic og krigsforbryderdomstolen.

De forsvundne dokumenter (Fagbladet 3F)

I en anden langtrukken sag, hvor Fagbladet 3F forsøgte at få aktindsigt i miljøforholdene på danske svinebaroners projekter i Østeuropa, så Ombudsmanden sig til sidst nødsaget til at vedlægge en vejledning i god forvaltningsskik, fordi Udenrigsministeriet hævdede, at ministeriet slet ikke havde nogen journal-liste – eller som sådan førte dokumenterne ind i et system, der gjorde det muligt at finde dem igen.

Da det alligevel, langt om længe, lykkedes ministeriet at finde en række af de ’forsvundne’ dokumenter, blev de fremsendt til bladet med en bemærkning om, at man havde ”slettet enkelte drifts- og forretningsmæssige oplysninger, hvis tilbageholdelse er af væsentlig



Et af Udenrigsministeriets dokumenter, hvor "enkelte drifts- og forretningsmæssige oplysninger" er streget.

økonomisk betydning for bestemte af de i dokumentet nævnte virksomheder (...)"

Store dele af aktindsigten var nu tilgængelig, men afsnit efter afsnit var side for side blevet streget over med sort tusch.

2) Eksempler på præciseringskrav

En tendens, der synes at have bredt sig, er myndighedernes krav til journalisternes præcisering af aktindsigter – altså, hvilke dokumenter, reporteren eller mediet *helt præcist* ønsker at se.

Det er i sagens natur ikke altid muligt, selv om det for begge parter selvfølgelig vil være rarere med små sagsbunker, der indeholder de helt præcise dokumenter og informationer.

Det er bare ikke altid muligt at gætte, hvad der måtte være af dokumenter i en sag – og da slet ikke, hvis de netop er hemmelige eller har et indhold eller en oprindelse, som journalisten ville have svært ved at forestille sig eller angive på forhånd.

For en sikkerheds skyld lægger mange gravende journalister et forholdsvis ’bredt net’ ud i netop mistænkelige sager – for man ved jo aldrig – og man er også bange for, at man med for ’brede masker’ giver myndigheden for stor en mulighed for at smutte interessante dokumenter uden om aktindsigten.

Det kan naturligvis være til gene for myndigheden, men omvendt har slaget om begrænsningens kunst også udviklet sig til en metode, som myndigheder bruger, når der virkelig *er* noget at skjule.

Man kastes rundt (DR, Tænk, m.fl.)

”Generelt vil jeg sige, at jeg de senere år har oplevet, at forhindringerne er blevet anderledes end tidligere, hvor det meget handlede om bøvl med forhaling af sagerne,” siger journalist Lene Torp Carlsen, der i en årrække har brugt aktindsigt på bl.a. DR Dokumentar, Tænk og P1-dokumentaren.

”Nu virker det, som om man i stedet for bliver kastet rundt mellem en masse aktører, og man bliver også meget tit afvist på grund af en eller anden uklar formulering.”

”Jeg oplever situationen i dag, som om det kun er de helt konkrete sager, man kender i forvejen, og dokumenter, man konkret kender til, der reelt er adgang til.”

”Og det hænger måske meget godt sammen med hele spin-æraen, hvor folk inde i systemet tipper udvalgte journalister om gode historier, som de kan gå konkret efter, mens vi andre, der trækker vod efter et større billede, bliver hængt af på formalia og formuleringsfejl.”

’Du skal angive hvilke sager ...’ (Information)

En telefonsamtale mellem journalisten Ulrik Dahlin fra Information og Kirkeministeriet viser i en næsten karikeret grad anvendelsen af metoden.

Samtalen finder sted under sagen om daværende kirkeminister Tove Fergos oprykning af sin mand – der er præst – til en højere lønramme. Avisen ringer til en souschef i ministeriet:

”Det er Aase Garvin.”

Jeg ringer for at få oplyst navnene på de fem præster, der foruden Peter Fergo er oprykket til lønramme 34?

”Det kan du ikke.”

Det kan jeg ikke?

”Nej, det kan du ikke.”

Hvorfor kan jeg ikke det?

”Der er ikke sådan almindelig adgang til at få alt muligt oplyst. Det er jo... Hvis du har en personsag, så kan du få oplyst, hvordan folk er lønnet, men du kan ikke sådan i almindelighed kaste nettet ud og se, hvad der kommer ind. Du skal angive hvilke sager, du gerne vil godt vil se.”

Det gør jeg da også.

”Nej, det gør du ikke, for det er sådan noget, der sker...”

De fem andre præster... I er jo ikke i tvivl om, hvem det er?

”Det er faktisk noget, der... Det vedrører fem andre personsager, det kan du altså ikke få. Der er heller ikke noget interessant i det, men det kan du ikke få.”

Og begrundelsen er hvad?

”Det er, at hvis du ser i offentlighedsloven ...”

Ja, der står, at man skal identificere den sag, man ønsker aktindsigt i. Det har jeg jo gjort.

Men det er ikke muligt at få ret i det synspunkt – i denne sag. Samtalen fortsætter:

”Det, du gør, er, at du kaster nettet ud og siger, at jeg ved jo godt, hvad det her drejer sig om, så jeg skal bare hoste op med det.”

Nej, jeg udtrykker mig meget pænere.

”Ja, det gør du, men sagen er, at du skal identificere her, hvad det er, du ønsker, altså de enkelte sager.”

Og sådan ender det med afslag – i dette tilfælde.

Udkastet til den nye offentlighedslov byder på et mindre rigoristisk krav til identifikation af dokumenter end den gældende lov.

Til gengæld har Offentlighedskommissionen åbnet muligheden for at komme uden om denne åbning ved at afvise med henvisning til et uforholdsmæssigt forbrug af ressourcer til at finde dokumenterne.

Og således har den mindre gode vilje, hvis der er tale om det, fået en ny udvej.

3) Eksempler på ’statens sikkerhed’ – og andre uoverkommelige mure

Det sker, at vejen til informationer spærres så effektivt, at selv den stædigste journalist må give op. Når pressen støder på en mur, der ikke kan passeres.

Et af de mest effektive murværker i Offentlighedsloven er paragraf 13 med underpunkterne om bl.a. ’statens sikkerhed og rigets

forsvar' og 'rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner'.

Den er ikke blevet mindre aktuel i et årti med krige i Afghanistan og Irak – men er også blevet anvendt i en række andre tilfælde, hvor logikken syntes mindre klar.

Frygt for repressalier (Politiken)

En nyere sag var mørklægningen af den diplomatiske krise mellem Danmark og Kina efter Dalai Lamas besøg i Danmark og det tibetanske overhoveds møde med statsminister Løkke Rasmussen i maj 2009.

Da dagbladet Politiken begærede aktindsigt i sagen, blev 21 dokumenter i første omgang tilbageholdt under hensyn til rigets udenrigsøkonomiske interesser og forholdet til fremmede magter – mens begæring nummer to førte til afslag på syv dokumenter med samme begrundelse, samt yderligere fem dokumenter, der blev tilbageholdt for at beskytte drifts- og forretningsforhold for personer eller virksomheder, som måtte være omfattet af dokumenterne.

Det skete ifølge avisens kilder, fordi regeringen forsøgte at afværge krisen ved at holde så lav profil som muligt. Den frygtede yderligere repressalier fra kineserne, hvis sagen kom frem i pressen.

I de resterende få dokumenter var passager i stor stil blevet slettet med sort tusch.

Det skal nævnes som en særlig pointe, at avisen kun fik adgang til nogen form for informationer, fordi en embedsmand begik en fejl.

Avisen fandt senere ud af, at det havde været intentionen helt at afskære Politiken fra oplysninger i sagen, men en ren *fejl* gjorde, at avisen alligevel fik udleveret bl.a. en mail fra ambassadøren i Beijing, der advarede mod mødet med Dalai Lama

Andre effektive mure (Magasinet Finans)

Der findes andre effektive 'mure', som journalister må erkende ikke kan forceres, når først en myndighed én gang for alle har besluttet

sig for at blokere adgangen – uanset om det kan virke lovligt, logisk eller retfærdigt.

En sådan sag udsprang af den såkaldte Bankpakke II fra starten af 2009.

Her blev der på et aktstykke (dvs. uden lovbehandling i Folketinget) bevilget 20 milliarder kroner til at låne ud til den trængte danske eksportsektor. Problemet var, at bankerne ikke længere kunne finansiere store eksportprojekter som følge af finanskrisen.

Pengene blev bevilget til statens eksportkreditinstitution, Eksport Kredit Fonden (EKF), som er en selvstændig myndighed under Erhvervsministeriet. EKF er underlagt Forvaltningsloven og træffer forvaltningsafgørelser, men har i lighed med flere andre myndigheder fået en særlig undtagelse fra Offentlighedsloven.

EKF skulle formidle de 20 milliarder til bankerne – og derfra videre til eksportørerne.

Fonden offentliggjorde imidlertid meget lidt om, hvem der fik lånene. F.eks. vidste man, at A.P. Møller Mærsk havde lånt penge til at bygge skibe i Sydkorea – men man vidste ikke, hvem de danske eksportører var – eller hvem banken var, som havde fået lånet.

Derfor kunne man ikke følge op på Folketingets mål med ordningen, og det ville Jakob Thomsen, der skrev for Magasinet Finans, gerne lave om på:

”Som en sidste mulighed, for bare at få den mindste smule at vide om EKF’s administration af ordningerne, begærede jeg aktindsigt hos Rigsrevisionen i de protokollater, som laves i forbindelse med EKF’s årsregnskab. Her ville man kunne se, om Rigsrevisor har fundet noget, som er kritisabelt uden dog at være så kritisabelt, at det fører til en påtegning i regnskabet. Jeg har erfaring med, at det kan forekomme – og kan være væsentligt.”

Rigsrevisionen har tidligere udleveret sådan et protokollat til Jakob Thomsen vedrørende en anden ordning, som EKF administrerer. Men denne gang går den ikke.

EKF bliver hørt ad flere omgange og vil *ikke* have protokollaterne udleveret. Fonden bruger kammeradvokaten, som finder frem til, at

fordi EKF, udover Rigsrevisionen, også revideres af et privat revisionselskab, som har tavshedspligt – ja, så vil Rigsrevisor blive gjort erstatningsansvarlig, hvis han uden samtykke udleverer dokumenterne.

Det afgør sagen, og som Jakob Thomsen konstaterer: ”Så langt vil en myndighed gå for at undgå offentlighed – som til at true Rigsrevisor med strafansvar, hvis han bryder tavshedsmuren.”

”Man skal her bemærke, at en forudsætning for, at Folketinget i 1999 – modstræbende – gik med til at give fonden undtagelse fra offentlighedsloven, blandt andet var, at den parlamentariske kontrol med EKF til dels var sikret via Rigsrevisionen.”

Dommere i dækning (DR Dokumentar)

Af og til sker det, at omhyggeligt opsatte mure alligevel falder og dermed demonstrerer, at afværgemanøvren måske slet ikke havde været nødvendig – i første omgang.

I 2002 sendte journalisterne Thomas Gade og Nils Giversen et undersøgende program om Flygtningenævnet med titlen ’Det store asyllotteri’ for DR Dokumentar.

Journalisterne fokuserede på den vinkel, at der var stor forskel på afgørelserne i de enkelte nævn, der trådte sammen om en asylsag – og at sagernes udfald i en vis udstrækning var afhængig af, hvem der var formand (formanden er altid en dommer).

Blandt dommerne i Flygtningenævnet var der, ifølge kilder, både ’strammere’ og ’slappere’, og den personlige holdning til flygtninge kunne tilsyneladende være afgørende for, om en asylansøger fik asyl eller afslag, mente kilderne.

Under researchen begærede DR Dokumentar derfor aktindsigt i data-opgørelser over Flygtningenævnets afgørelser. Det blev afslået.

Sagen gik videre til ministeriet, hvorfra der også kom afslag på den – på papiret – ikke særlig opsigtvækkende eller faretruende aktindsigtsanmodning.

Derpå lavede DR Dokumentar møjsommeligt sin egen statistik

ved at besøge en række af landets asyl-advokater, hvor journalisterne pløjede omkring 1000 afgørelser igennem.

Statistikken dokumenterede forskellen. Efter programmet blev daværende minister for området, Bertel Haarder, presset til at oplyse de reelle tal (som næsten var identiske med tv-programmets).

4) Eksempler på bortkomst af sagsakter

Den ultimative forhindring for journalisters aktindsigt er, at dokumenterne i en sag ikke længere findes – eller at det *påstås*, de ikke længere findes, hvilket selvfølgelig kan være meget svært at verificere.

For naturligvis kan noget blive væk, og man kan dårligt beskylde en myndighed for løgn, altså at de bevidst smider sagsakter væk, selv om eksempler på netop denne fremgangsmåde er dukket op i flere tilfælde de senere år.

Under alle omstændigheder kan man i en række af den slags sager om *bortkomst* undre sig over offentlige myndigheders (manglende) evne til at holde orden i sagsdokumenter, der enten kan være forlagt, journaliseret forkert, aldrig være blevet gemt eller – som i nogle store sager – pludselig være forsvundet.

I et antal sager fra nyere tid har man set eksempler på direkte 'ond vilje', idet belastende sagsakter bevisligt er blevet slettet for at undgå opdagelse.

Undersøgelserne var væk (DR)

I foråret 2010 forsøgte DR-programmet Kontant at få aktindsigt i nogle laboratorietest, der var bestilt af Fødevarestyrelsen. Det drejede sig om undersøgelser, hvor man havde testet fødevareremballage for indhold af det hormonforstyrrende stof Bisphenol A.

Journalisten var interesseret i at få produktnavne og producentnavne på de forskellige fødevarer, som var blevet testet, ud fra den betragtning, at det ville være særdeles relevant for landets forbru-

gere at vide i f.eks. hvilken dåse makrel, man havde fundet store doser Bisphenol A.

Der gik et par måneder – og en længere brevveksling – og så kom den besked, at styrelsen slet ikke lå inde med oplysningerne.

Det kunne heller ikke oplyses, hvor man kunne finde oplysningerne.

”Jeg fik oplyst, at jeg *måske* kunne finde oplysningerne på diverse fødevareregions kontorer,” siger journalist Sara Munck Andersen. ”De kunne ikke hjælpe mig yderligere. De sagde, at de simpelthen ikke vidste, hvor data for undersøgelsen befandt sig.”

Materialet er aldrig blev fundet.

”Min konklusion er, at enten er Fødevarestyrelsen ekstremt utjekket – og har ikke styr på, hvad der ligger til grund for de undersøgelser, som de selv bestiller og senere publicerer på deres hjemmeside – eller også er det et eksempel på, at de forsøgte at skræmme mig væk. Jeg hælder mest til det første, da kontaktpersonerne ikke virkede særlig kvikke og blev ved med at spørge, hvad det her egentlig handlede om, på trods af at jeg meget tydeligt flere gange havde forklaret min henvendelse på skrift.”

Ikke noget at komme efter (flere medier)

Bortkomst kan også forekomme i ’højere luftlag’ – faktisk så højt man kan komme – nemlig i Statsministeriet.

Her har flere medier gennem årene opdaget, at der – helt bogstavelig – ikke var noget at komme efter, når de søgte aktindsigt i sager, som angik daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen. Noget var blevet helt væk, noget dukkede op senere.

En række medier begærede på samme tid aktindsigt i Anders Fogh Rasmussens udgifter til rejser på netop det tidspunkt, hvor han søgte om at blive generalsekretær i Nato – men det viste sig, at der ikke fandtes noget af betydning til oplysning af sagen.

I 2002 fotograferede danske specialstyrker statsministeren, da han sendte dem på mission til Afghanistans bjerge.

Disse billeder, som specialstyrkernes chef personligt sendte i kopi

til Statsministeriet, var forsvundet, da Danmarks Radio henvendte sig for at bruge dem til en tv-dokumentar om Operation Enduring Freedom.

Også manuskriptet til den tale, Fogh Rasmussen holdt under afskedsparaden, var borte.

I en anden sag gjaldt det et referat fra statsministerens deltagelse i 2003 i et møde i den verdensomspændende, men hemmelige Bilderberg-loge.

“Referatet er ikke længere i statsministerens eller Statsministeriets besiddelse,” lød statsministerens forklaring på, at selv ikke Folketinget kunne få at vide, hvad et udvalg af verdens magtfulde personer havde talt om.

Og forsvundet var den såkaldte ‘mismatch nr. 274’ fra den danske FN-repræsentation i New York, som i marts 2003 blev sendt videre til Statsministeriet. Denne mail indeholdt en rapport, der kunne være et nøgledokument til forståelse af, hvad statsministeren vidste om Iraks masseødelæggelsesvåben forud for beslutningen senere i marts om at sende Danmark i krig mod Irak.

Væk var også manuskriptet til statsministerens tale i presseløgen i 2007, da han gjorde sig lystig over Christoffer Guldbrandsens tv-dokumentar *Den hemmelige krig*. Manus til ministerens 2005-tale i samme forum er også blevet væk.

Drejebogen, der forsvandt (Morgenavisen Jyllands-Posten)

I oktober 2004 begærede Jette Elbæk Maressa og Mikkel Thastum fra Morgenavisen Jyllands-Posten aktindsigt i statsminister Anders Fogh Rasmussens såkaldte ‘drejebøger’, som han medbragte i Statsministeriet efter valget i 2001, og som indeholdt en yderst detaljeret plan for hele magtoverdragelsen og regeringsdannelsen.

12. november afslog Statsministeriet aktindsigt med ordene: ”Statsministeriet ses ikke i besiddelse af sådanne dokumenter.”

Jyllands-Posten klagede derefter til Folketingets Ombudsmand, som bad Statsministeriet om en udtalelse og en kopi af drejebogen.

I februar 2005 svarede Statsministeriet Ombudsmanden, at dreje-

bogen var forsvundet. Men hvis den havde eksisteret, ville den alligevel have været hemmelig. Denne forklaring udløste en vis undren hos Ombudsmanden – for hvordan kunne Statsministeriet konkludere, at et papir skulle være hemmeligt – når det angiveligt ikke havde papiret?

I juli konkluderede rigsarkivar Johan Peter Noack, Statens Arkiver, over for Ombudsmanden, at Statsministeriet burde have gemt drejebogen, og Ombudsmanden henstillede derfor til, at Statsministeriet forsøgte at rekonstruere drejebogen – eventuelt ved at bede om at få en kopi af det eksemplar, som statsminister Anders Fogh Rasmussen personligt mentes af have gemt – og derefter genoverveje, om dokumenterne fortsat skulle holdes hemmelige.

Avisens journalister udbad sig også Anders Fogh Rasmussens personlige eksemplar af det bortkomne dokument, men Fogh Rasmussen meddelte kort og godt: ”De ting, som jeg har arbejdet med i tidens løb, opbevares hos mig. Hvis jeg engang føler, at de skal bruges til et eller andet, træffer jeg den beslutning – når jeg er stoppet i politik.”

Drejebogen er aldrig kommet frem offentligt.

Mail-sagen (flere medier)

Senest er regeringstoppen i september 2010 blevet beskyldt for – i en omfattende manøvre – at have slettet belastende e-mails i sagen om overbetaling af privathospitaler i forbindelse med VK-regeringens ’udvidede frie sygehusvalg’ – en sag, der med det samme truede både statsminister Lars Løkke Rasmussen og vicestatsminister Lene Espersen, hvis daværende spindoktor var direkte impliceret.

Ifølge bogen Projekt Løkke blev embedsmænd i Finansministeriet og Sundhedsministeriet i foråret 2009 beordret til at slette alle mails om en intern rapport, der angiveligt dokumenterede, hvorledes priserne til privathospitalerne var 25 procent for høj.

Ligeledes fik embedsmænd i Sundhedsministeriet, ifølge bogens kilder, besked på at koordinere med andre ministerier for at sikre, at de mails, der blev slettet det ene sted, også blev slettet det an-

det, skrev journalist Tanja Frederiksen og valgforsker Sigge Winther Nielsen i bogen.

Mail-sagen er yderligere behandlet som eksempel på side 77 i denne bogs Del 2.

Alle referater er væk (Computerworld)

Tendensen til det, man i bedste fald kan kalde sløset omgang med informationer og dokumenter i den offentlige forvaltning, blev i 2009 og 2010 massivt dokumenteret af bladet Computerworld.

Det skete i en artikelserie, der byggede på over 100 aktindsigtsansøgninger, indsendt til 28 danske kommuner, der havde undladt at sende it-indkøb i udbud – og i stedet indgik kontrakter direkte med it-virksomheden KMD, som det viste sig i årevis havde ladet en mild gaveregning forsøde livet på en del danske rådhus.

I mindst 6 af de 28 kommuner fandtes der tilsyneladende ikke et eneste mødereferat fra møderne mellem it-giganten KMD og kommunen.

Heller ikke selv om der var indgået kontrakter for millioner af kroner.

En af sagerne omhandler Nordfyns Kommune. Her sender kommunen ganske vist en beskrivelse til Computerworld af forløbet omkring anskaffelsen af et stort KMD-system, som kommunen har købt uden udbud, men papirerne, der skulle kunne dokumentere beskrivelsen, er pist væk.

”Alt materiale fra dengang er desværre smidt ud i forbindelse med oprydningsdage, flytninger ved kommunesammenlægningen og efterfølgende rådhusrenovering og fratrådte medarbejdere,” skriver kommunen – kort og godt – som svar på ønsket om aktindsigt.

Norddjurs Kommune, der også har købt KMD-systemer uden at gå i udbud med ordren, skriver også beklagende til Computerworlds journalist, Kristian Hansen:

”Efter at have undersøgt sagen kan det konstateres, at der ikke findes mødereferater af forhandlinger med KMD.”

I Skive kommune skriver vicedirektøren:

”Undertegnede og it-chefen har hen over sommeren 2008 afholdt møder om en treårig betalingsaftale omfattende samtlige eksisterende KMD-systemer. Der foreligger ikke mødereferater fra disse møder.”

I Sorø Kommune er historien den samme:

”Der er ikke udarbejdet referater af de afholdte møder,” lyder det.

Osv.

Journalisten kan i situationen naturligvis intet ondt *bevise*: At man bevidst har slettet – eller helt har undladt at nedskrive – ting, der kunne være belastende, hvis de blev offentliggjort. Kun konstatere et virkelig påfaldende sløseri, mange steder på én gang.

Andre gange er det i denne sag ikke bare dokumenter, der er fordampet, men også hele udsnit af den kollektive hukommelse – netop fordi myndighederne ikke har gemt nedskrevne akter om ting, der er besluttet eller ting, der er foregået. F.eks. modtagelse af gaver – som den såkaldte ’udbudsfusk-sag’ ikke mindst kom til at handle om.

I Frederikshavn Kommune kan man følge en særegen proces, efter at Computerworld i januar 2010 har sendt en begæring om aktindsigt, hvor bladet beder om at få oplyst, hvilke gaver ”kommunens personale måtte have modtaget fra KMD”.

Af svaret en lille måned senere fremgår der intet be- eller afkræftende om, hvorvidt kommunen overhovedet har modtaget gaver fra KMD.

Så spørger bladet igen – og nu helt direkte: ”Har kommunen modtaget nogle gaver fra KMD?”

Svaret – og den forvaltningsmæssige afgørelse – fra en afdelingsleder i kommunen lyder:

”Jeg har ikke fået oplyst, at vi har modtaget gaver.”

Kort efter – da kommunen bl.a. er blevet konfronteret med et tip til Computerworld om, at socialchefen faktisk har modtaget talrige gaver, erkender kommunen efter flere rykkere og indskærpelse af reglerne om god forvaltningsskik, at både socialchef og kommunaldirektør har modtaget golfture og billetter til fodboldkampe af KMD.

Direkte adspurgt om, hvorfor kommunen ikke oplyste det i en tidligere aktindsigt, siger afdelingslederen, der tidligere har benægtet den viden:

”Jeg har ikke på noget tidspunkt oplyst, at kommunen ikke har modtaget gaver. Jeg har skrevet, at jeg ikke har fået oplyst, at kommunen har modtaget gaver.”

Det er ordet ’oplyst’, der her er det centrale mørklægnings-redskab.

Forinden har kommunens kommunaldirektør i skarpe vendinger beklaget sig over, at kommunen ”har brugt et betragteligt antal timer i vores hårdt belastede kommunale administration for overhovedet at finde frem til antydningen af de tilfælde, hvor der har været tale om, at nogen har modtaget noget som helst.”

Nu kommer det frem, at kommunaldirektøren selv har været med til fire golfturneringer, og at hendes socialchef er noget nær fast gæst ved golf- og fodboldkampe, hvor KMD er giveren.

Informationer kan også, ifølge dokumentationen i Computerworlds serie, forputte sig på næsten utænkelige måder, f.eks. ved, at den offentlige myndighed – ved en fejltagelse – kommer til at fremsende helt forkerte dokumenter.

I Hillerød Kommune, der indgår en kontrakt med KMD på omkring 50 millioner kroner, glemmer man på et tidspunkt, at kommunaldirektøren er blevet begavet med en billet til en Madonna-koncert, og da bladet kommer på sporet og beder om kommunens kalender

for det pågældende år, svarer man ved at fremsende en kalender fra en periode, hvor direktøren slet ikke var ansat. Og hvor der derfor ikke optræder nogle former for 'lyssky' aktiviteter for hans vedkommende.

Da det bliver opdaget, skriver kommunens sekretariatschef til bladet:

”Ved en fejl havde en medarbejder i sekretariatet sendt kalenderen for 2008 i stedet for den i 2009, jeg kan kun beklage denne fejl.”

Hvis ovenstående forvaltningsånd, som man fornemmer den i Computerworlds detaljerede dokumentation, er fremherskende – også selv om der af og til skulle være tale om sjuskefejl – så afdækker sagen om udbudsfusk mere end blot en 'lille korrupsion' i visse kommuner.

Så røber den også konturerne af en udpræget modvilje mod aktindsigt hos danske politikere og embedsmænd i tilfælde, hvor jorden brænder under dem og en sag ser ud til at kunne svulme op til et for embedsmændene og politikerne personligt belastende niveau.

Pointen er, at der heldigvis kan opregnes masser af eksempler på velvillig udlevering af dokumenter og informationer, hvor alt er gennemsigtigt og åbent, som det skal være.

Men når der er fejl eller magtmisbrug, er fristelsen til at reagere med lukkethed og afvisning naturligvis enorm. Alt kan stå på spil – karrierer, fremtid, personlig vanære eller dét, der er værre i form af eventuelt strafansvar.

Og det er – helt objektivt set – netop i disse situationer, pressen har brug for så gode arbejdsredskaber- og vilkår som overhovedet muligt

5) Eksempler på udeladelser i fremsendt materiale:

Endnu en metode – der ikke umiddelbart kan opdages – er deciderede udeladelser af materiale i en aktindsigt.

Sådanne udeladelser er i en lang række tilfælde blevet opdaget og dokumenteret, fordi journalisterne begærede aktindsigt i korrespondance mellem flere myndigheder på samme tid – og derfor ved sammenligning af de modtagne sagsbunker kunne konstatere, at *nogle* dokumenter manglede i den ene eller den anden bunke.

Eller man kunne konstatere, at der var henvist til et bestemt dokument hos en bestemt myndighed (f.eks. et notat eller en mail), som imidlertid ikke fandtes i aktindsigten.

I sagens natur kan der gennem årene være forekommet mange udeladelser i aktindsigter, som bare aldrig er blevet opdaget, fordi man for det meste må forlade sig på myndighedens oprigtighed og opfyldelse af pligten til at følge offentlighedsloven.

De opdagede eksempler – der som sagt også kan skyldes sjuusk og hastværk – er imidlertid temmelig mange.

Ingen informationer før 2003 (Ekstra Bladet)

Ekstra Bladet begærede i 2003 aktindsigt i Statsministeriet og Udenrigsministeriet i alle dokumenter vedrørende den danske beslutning om at gå med i Irak-krigen.

Den 2. september 2003 – to en halv måned efter første henvendelse – svarede Statsministeriet, at man nu havde ”iværksat en gennemgang og vurdering” af de akter, bladet havde anmodet om aktindsigt i.

Flere af bladets aktindsigtsanmodninger endte som klagesager hos Folketingets Ombudsmand, og problemet med aktindsigterne blev også rejst politisk.

Den 22. oktober 2003 blev statsminister Anders Fogh Rasmussen i Folketinget bedt om at redegøre for, hvorfor papirerne ikke var blevet udleveret. Hertil svarede Fogh Rasmussen:

”Der er mig bekendt tale om en af de mest omfattende aktindsigtsbegæringer i Statsministeriets historie. Anmodningen vedrører over 1300 dokumenter, som, hvis jeg skal komme med et løst skøn, vel alt i alt rummer på den anden side af 10.000 sider potentielt følsomt materiale.”

Og tilføjede så: ”Men jeg regner i øvrigt med, at den sag kan der blive truffet afgørelse i inden for nogle ganske få dage.”

Statsministeriet beklagede den lange sagsbehandlingstid – en beklagelse, som Folketingets Ombudsmand var enig i.

På et tidspunkt fremsendte ministeriet en liste over ministeriets akter i Irak-sagen til Ekstra Bladet – men ved udleveringen af listen havde man sprunget flere aktnumre over – blandt andet de første 118 dokumenter.

Herefter bad journalisten Bo Elkjær, Ekstra Bladet, om den fulde aktliste:

”Jeg ønsker altså en liste, hvor samtlige akter i sagen indgår. Det gælder bl.a. akterne 1-118, 120-123, 133, 172, 213, 282, 327, 345, 812 samt naturligvis en komplet liste over de akter der er registreret efter 16. juni.”

Trods den konkrete rykker efter de mange manglende akter reage-rede Statsministeriet ikke. Senere afviste ministeriet helt at udlevere de dokumenter, som offentligheden altså stadig ikke kender.

I dag ved man – fordi Folketinget i 2006 fik den komplette aktliste, at Statsministeriet har tilbageholdt samtlige dokumenter vedrørende Irak fra før den 7. januar 2003 – altså den centrale periode, hvor den danske regering forhandlede om den kommende militære aktion mod Irak.

Modstand i Forsvarsministeriet (Information)

I en sag fra lidt nyere tid kunne Information – i september 2009 – konstatere en ventetid på ikke mindre end to år som følge af kategoriske afslag på aktindsigt fra Forsvarsministeriet i en sag om anskaffelse af jagerfly.

Bladet havde søgt om aktlister, dvs. fortegnelser over dokumenter vedrørende en eller flere sager, som drejede sig om anskaffelsen af nye jagerfly til Forsvaret.

Ifølge en afgørelse fra Ombudsmanden kunne Forsvarsministeriet imidlertid ikke ”med rette” afslå Informations aktindsigt, selv om

avisen derved kunne få kendskab til sager, som ikke var offentligt kendte i forvejen.

I denne sag udleverede ministeriet ganske vist de tilknyttede aktlister, men vel at mærke kun *dele* af listerne.

Ministeriets forklaring på ikke at udlevere de komplette lister var, at de øvrige dokumenter på listerne vedrørte helt andre sager, og hvis ikke Information på forhånd kunne identificere disse andre sager, ville ministeriet ikke udlevere listerne i deres helhed.

Med andre ord mente ministeriet, at kravet om forhåndsidentifikation af sagerne på listerne måtte veje tungere end andre hensyn – bl.a. muligheden for en effektiv kontrol med myndigheden.

Når ministeriet suverænt bestemmer hvilke dele af aktlisten, offentligheden må se, svækkes muligheden for at kontrollere, om et eller flere dokumenter ikke er udleveret, naturligvis.

Ombudsmanden kommenterede det således:

”En generel henvisning til et ønske om at holde sager eller emner skjult for journalister og offentligheden i det hele taget, er derfor efter min opfattelse ikke et sagligt hensyn, og det vil derfor ikke kunne indgå i begrundelsen for et afslag på aktindsigt.”

6) Eksempler på ekstrahering

Mange journalister har oplevet at åbne en konvolut med aktindsigt – triumferende – for derefter at konstatere, at næsten alle oplysninger var blevet omhyggeligt overstreget og slettet. Det sker gerne med en filt-tuschpen, hvorefter hele den gennemstregede papirsamling fotokopieres (så man ikke kan se igennem tuschstregerne) og sendes til journalisten.

Den såkaldte *ekstraheringspligt* betyder, at en myndighed i nogle tilfælde skal udlevere dele af et dokument, der – i modsætning til resten af dokumentet – er omfattet af retten til aktindsigt.

Reglens formål er altså at sørge for, at en ansøger af aktindsigt

ikke udelukkes fra oplysninger, han har ret til, fordi de står i et dokument, der i øvrigt er unddraget aktindsigt.

Rent praktisk foregår det på den måde, at *alt*, der ikke er adgang til, streges ud.

Men da man ikke kan se, hvad der gemmer sig under udstregningerne, er det umuligt at kontrollere, om der er slettet *mere*, end loven giver adgang til.

Derfor fornemmes reglen om ekstrahering ofte som en bekvem undskyldning for at slette og fjerne ubekvemme passager i et papir, som myndigheden i øvrigt er nødt til at udlevere ifølge den gældende offentlighedslov.

Der er gennem årene set en del eksempler på den sidste situation – altså hvor der slettes overdrevet eller unødigt – blandt andet i sager, hvor man via andre myndigheder eller ombudsmandsklager alligevel fik adgang til de slettede passager.

Når oplysningerne er blevet omhyggeligt slettet – og overstregningerne er fremsendt uden nogen detaljeret begrundelse, er eneste mulighed at sende sagen videre som klage til Ombudsmanden, der har mulighed for at få indblik i ordene under de sorte tusch-streger.

Kun streger tilbage (Bog)

Især i sager, hvor journalister i forvejen har fornemmet modstand eller direkte forhaling, har mange siddet forholdsvis skeptisk tilbage, når de langt om længe modtog et materiale, som så viste sig at være fyldt med sorte overstregninger.

Da redaktør og politisk kommentator Troels Mylenberg – i forbindelse med hans og journalist Bjarne Steensbechs bog om daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen – søgte efter akter i både Stats- og Udenrigsministeriet, der havde relevans for Fogh Rasmussens udnævnelse til generalsekretær i NATO, blev de igen og igen holdt hen af et tilsyneladende meget uvilligt ministerium.

”Her tog det måneder – og tre beklagende mails fra Statsministeriet, der hver gang blot gjorde rede for, at man desværre ikke kunne svare inden for fristen – før vi modtog en beskeden bunke særdeles

voldsomt udstregede indberetninger fra særligt østeuropæiske ambassader,” siger Troels Mylenberg.

”Der var primært tale om indberetninger, der nævnte, at Foghs navn var blevet nævnt i et medie i det pågældende land.”

I et sådant tilfælde er der – bogstaveligt talt – kun stregerne tilbage, og i dette tilfælde opgav Troels Mylenberg simpelt hen at gå videre med sagen.

Et sort dokument (Information)

I endnu mere grelle tilfælde kan de kraftige udstregninger nærmest have karakter af en vis hidsighed – måske hos den embedsmand, der skulle foretage udleveringen – med tyk overstregning af stort set alt, der bare ligner sammenhængende skrift:



Sagen startede, da Integrationsministeriet den 13. maj 2009 – efter flere års forhandlinger med Irak – fik landet til at skrive under på en

hjemsendelsesaftale for irakiske flygtninge i Danmark.

Ministeriet lovede at give afviste irakiske asylansøgere, der gik ind på at vende frivilligt tilbage, økonomisk og uddannelsesmæssig støtte fra Danmark.

Men da integrationsminister Birthe Rønn Hornbech dagen efter forelagde aftalen for Folketingets Integrationsudvalg, valgte hun at hemmeligholde et lille *tillæg*, som beskrev støtten til de frivilligt tilbagevendende irakere. Og som ingen medier altså kendte indholdet af.

Samtidig meddelte hun udvalget, at støtten til irakere, der valgte at rejse frivilligt tilbage, ville bortfalde.

”Det var svært at forstå ministerens mangelfulde håndtering af Folketinget som andet end et forsøg på at dække over, at hun havde brudt aftalen med Irak”, siger journalist Anton Geist.

Hans avis, Information, efterspurgte derfor en forklaring fra Birthe Rønn Hornbech, som 18 gange i træk afviste at udtale sig til avisen om de afviste irakiske asylansøgere.

Den 2. oktober 2009 begærede Information aktindsigt i Integrationsministeriets korrespondance om hjemsendelsesaftalen.

Nogle uger senere efterkom ministeriet anmodningen. Men sagsakterne var blevet udsat for en massiv overstregning. Enhver substantiel oplysning var blevet undtaget fra aktindsigten. Af og til havde ministeriet valgt at lade Information se et ”godt nytår” eller ”god jul” i embedsmændenes mails til hinanden – men ellers var de mange sider helt sorte af farven fra overstregningstuschen.

Overstregningen skete med henvisning til paragraf 13, stk. 2 i Offentlighedsloven, hvor det slås fast, at ”retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner.”

”Det kan være svært at følge, hvorfor offentligheden ikke må få indblik i, hvordan hjemsendelsesaftalen mellem Danmark og Irak

kom i stand,” mener Anton Geist. ”Er der virkelig ’væsentlige hensyn’ af udenrigspolitisk karakter, der taler for, at ikke bare enkelte, men samtlige informationer i sagsakterne angående en simpel bilateral aftale om tilbagetagelse af asylansøgere skal hemmeligholdes?”

Som flere offentlighedseksperter påpegede, var avisens tvivl om motiverne berettiget – men de kunne i sagens natur ikke bedømme lovligheden af den omfattende hemmeligholdelse, da de ikke havde mulighed for at se de overstrede informationer.

Sagen er nu indbragt for Ombudsmanden, hvor den i skrivende stund stadig er til behandling.

I en efterfølgende aktindsigt fik journalisten i øvrigt udleveret flere af de samme dokumenter og passager, som Integrationsministeriet havde overstreget, fra Flygtningenævnet – nu uden overstregninger.

7) Eksempler på selektiv udvælgelse af journalister eller medier

I en ’spin-tidsalder’ er det blevet helt normal dagligdag for ministerier at give gode nyhedshistorier til særligt ’venligsindede’ medier, der så får en solovinkel, som ofte også gavner den gavmilde giver.

Dette redskab til promovning af personer og politik i ’fredstid’ kan omvendt være et stærkt våben, når fronterne trækker op omkring en belastende sag.

Her kan det være afgørende, hvilket medie der *først* får oplyst eventuelt betændte detaljer – detaljer, som måske alligevel ville komme frem – fordi det kan betyde meget, hvordan kritik og modargumenter præsenteres, når en sag detonerer.

Det kan derfor være en fordel kun at kommunikere med medier eller journalister, man véd, vil undlade de mest kritiske spørgsmål eller vinkler, enten fordi de forventes at gå mere forsonligt til værks, eller fordi de ikke er så grundigt inde i sagens substans. En del kritiske journalister har ind imellem fornemmelsen af at blive forfordelt – men det kan dog sjældent bevises – det kunne jo også bare være krukkeri eller misundelse.

En negativ journalist (Ekstra Bladet)

Et af de dokumenterede forløb var udskillelsen af Ekstra Bladets Cavlingprisvinder Bo Elkjær af det felt, der kunne komme til at interviewe henholdsvis statsministeren og udenrigsministeren om Danmarks deltagelse i Irak-krigen. I flere år blev journalisten holdt på afstand – efterhånden så åbenlyst, at Ombudsmanden skred ind og udtalte kritik.

Den 31. oktober 2006 bad Ombudsmanden Udenrigsministeriet om nærmere at redegøre for henvisningen til ”manglende tillid” som begrundelse for at afvise Bo Elkjærs interviewforespørgsler. Udenrigsministeriet gav, som Ombudsmanden refererede det, to grunde til at afvise Bo Elkjær:

At det blev vurderet at udenrigsministeren ikke kunne have tillid til at hans udtalelser i forbindelse med et interview ville blive refereret loyalt i en efterfølgende artikel – og frygt for at Bo Elkjær ville bruge et interview med ministeren som anledning til yderligere negativ og kritisk omtale af regeringens og ministerens håndtering af sagen.

Sidst i køen (Information)

Da Berlingske, Ritzau og Information – med få dages mellemrum – begærede aktindsigt i sagen om krigsskibet Absalon og de somaliske pirater, som danskerne tog til fange, men måtte frigive igen, fik Berlingske og Ritzau de ønskede dokumenter tilsendt, mens dagbladet Information modtog besked om, at en besvarelse trak ud.

De tre medier ville vide, hvordan det kunne gå til, at Folketinget i midten af september 2008 sendte et dansk krigsskib på piratjagt ud for Somalia, tilsyneladende uden at nogen på forhånd havde gjort sig klart, hvad man skulle gøre med piraterne, hvis de blev fanget.

Selv om Berlingske og Ritzau fik de ønskede dokumenter i to omgange, sidst den 22. december, modtog Information et henholdende svar den 14. november, efterfulgt af endnu et den 19. december:

“Forsvarsministeriet er fortsat ved at indsamle dokumenter”, skrev ministeriet og lovede, at man “ville vende tilbage med et svar snarest

muligt og forventeligt senest i uge 3/09.” Altså op til fire uger senere.

Således kunne Berlingske gå i gang med at beskrive sagen, mens den lille avis i St. Kongensgade stadig rykkede for svar.

Først afviste Forsvarsministeriet, at der var tale om forskelsbehandling med den forklaring, at Informations ansøgning gik to år længere tilbage i tiden end de to konkurrenters: “Informations ansøgning gik to år længere tilbage, og derfor er den ikke færdigbehandlet endnu. Vi opfatter det som to forskellige ansøgninger, og vi vil gerne besvare hver ansøgning samlet. Der er bestemt ikke tale om, at vi forskelsbehandler.”

Men da Information bad om en kommentar fra forsvarsminister Søren Gade (V), skiftede ministeriet forklaring og skrev i en mail til Information:

“Forsvarsministeriet er opmærksom på, at der er begået en beklagelig fejl ved, at de dokumenter, som blev udleveret ved en tilsvarende anmodning om aktindsigt dækkende perioden 15. januar 2008 frem til den 24. september 2008, ikke samtidig er blevet sendt til dig”.

I denne sag kan det være sjusk – som ministeriet påberåber sig – eller det kan være et forsøg på at forsinke en mulig kritiker.

Det kan man ikke vide.

Den lille forskel (Kommunen)

I februar 2010 fritstillede Frederiksberg Kommune kommunaldirektør Suzanne Aaholm, hvilket skete efter juridisk rådgivning fra Kommunernes Landsforening (KL), som var gået ind i sagen på Frederiksberg Kommunes side – og i øvrigt i den anledning havde modtaget 380.000 kroner i honorar for konsulentbistand.

Fyringen skete, fordi Suzanne Aaholm ifølge kommunen havde undladt at orientere kommunalbestyrelsen om, at økonomien i et stort omstrukturingsprojekt på rådhuset var løbet løbsk.

Da Suzanne Aaholm og hendes fagforening, DJØF, lagde sag an mod kommunen, begærede journalisten Carsten Terp fra bladet Kommunen aktindsigt i et høringssvar fra Frederiksberg Kommunes

om forløbet. Bladet Kommunen er et uafhængigt, kritisk blad, som ikke mindst dækker danske kommuners sagsforvaltning og arbejds-gange.

I forvejen havde den fyrede direktør offentliggjort sit syn på sagen i høringsvar, og Kommunen begrundede bl.a. sin anmodning med muligheden for at give en balanceret dækning af sagen. Bladet bad samtidig om aktindsigt i andre mediers begæringer af aktindsigt i høringsvarene.

10 dage senere rykker journalisten for svar og får at vide af Frederiksberg Kommunes presseansvarlige, at man slet ikke har modtaget mailen, fordi der er brugt en forkert mailadresse.

Over for den fungerende kommunaldirektør fremsættes anmodningen nu mundtligt, og den 24. september 2010 modtager bladet en mail med aktindsigt i høringsvaret, der består af en 22 siders indstilling til magistraten på Frederiksberg, samt et fyringsbrev på 16 sider til Suzanne Aaholm.

Det sker kl. 10.17 – og i følgebrevet står der, uden nærmere angivelse, at også andre medier har begæret aktindsigt.

Samme dag kl. 11.37 offentliggør Magasinet Danske Kommuner – som udgives af KL – på sin hjemmeside en fuldt færdig artikel, baseret på Frederiksberg Kommunes høringsvar i sagen om fyringen af Suzanne Aaholm, samt andre elementer.

Det giver kun mening, konkluderer Carsten Terp, hvis KL's eget blad har modtaget samme aktindsigt i særdeles god tid før den journalist og det blad, man måske forventede ville sætte sagen på dagsordenen i et langt mere kritisk lys end kommunernes eget blad.

Så må man klage ...

Som det fremgår, handler bogens Del 1 i mange tilfælde om, hvad journalister stiller op med afslag fra myndigheder, der forekommer dem urimelige og – i yderste konsekvens – ulovlige.

Som i mange andre af livets forhold kan man klage. Afvisning af aktindsigt er en forvaltningsafgørelse, og den, som har modtaget

afslaget, kan klage over det til højere oppe – dvs. til en myndighed, der er overordnet den myndighed, der har afvist aktindsigten. Får klageren ikke medhold, kan der herefter klages til Ombudsmanden.

Det lyder umiddelbart enkelt, men det enkle er ikke nødvendigvis det hurtigste.

Der er frister for, hvornår der skal svares på henvendelser – også klager – til det offentlige, men frister er ikke i sig selv garanti for deres overholdelse.

Havde vi gemt dem, vi selv har fået, kunne vi tapetsere balsale med breve fra offentlige myndigheder, der oplyser, at de desværre ikke har kunnet overholde en frist – men at man snarest muligt vil vende tilbage til sagen.

Sådan er det bare.

Sidste instans i den situation er Ombudsmanden, som skal være garanten for, at man får den aktindsigt, man er berettiget til. Vort materiale giver os grundlag for at mene, at den garanti virker. Men meget langt fra hurtigt.

For ringe (Heinemann Media & Hansen Medier)

En erfaren kunde hos Ombudsmanden, tv-dokumentaristen Tom Heinemann, udtrykker det således:

”Nu er det en almindelig kendt sag blandt journalister, at man ikke kritiserer Ombudsmanden. Han er jo vores redningsplanke i så mange andre sager, vi har haft fat i. Men vi er nødt til at sige, at det ganske enkelt er for ringe, at man oftest må vente i godt et års tid, før der ligger et svar. Ja, nogle gange endnu længere. Jeg har en sag liggende, der nu 21 måneder senere endnu ikke har fundet sin afslutning.”

Dette skyldes ikke kun manglende ressourcer hos Ombudsmanden, men også det faktum, at ministerier, styrelser og andre myndigheder, der skal svare, langt fra altid overholder tidsfristerne, og hvis de gør, så er det som regel ikke en dag tidligere end højst nødvendigt.

Ikke tid til klager (Politiken)

Journalist Hans Drachmann fra Politiken siger:

”Jeg har nogle gange oplevet at få afslag på aktindsigt i for eksempel regioners udgifter til indkøb af udstyr eller lignende med henvisning til, at der er involveret private leverandører, og at der dermed per definition er tale om fortrolige oplysninger. Jeg har i disse – som i andre sager – ofte forsøgt at komme rundt om problemet på anden vis i stedet for at afprøve den juridiske holdbarhed ved at køre en klagesag. Det er jo generelt, at man ikke har lyst eller tid til at køre klagesager.”

Halve år eller mere (Weekendavisen)

Journalist Henrik Dørge fra Weekendavisen siger:

”Jeg har efterhånden droppet at søge om aktindsigt, da det – med få undtagelser – har været min erfaring gennem de seneste år, at der kan gå halve år eller mere, før man får det begærede materiale – og i mellemtiden er aktualiteten fordampet.”

Endnu længere ventetid med den ny lov

Det forekommer rimeligt at mene, at en ny lov med helt nye begreber, øgede muligheder for skøn – og fejlskøn – og en formentlig udbredt mistro blandt journalister til motiverne bag lovændringen, vil føre til stigninger i antallet af klagesager og dermed til endnu større forsinkelser hos Ombudsmanden.

Det er et problem, fordi betydningen af hurtighed og aktualitet ikke bliver mindre i disse år.

Gennemslagskraft og mulighed for at anbringe en måske kilden sag på den offentlige dagsorden afhænger ofte af lynhurtigt antrit. Også når det gælder afsløringer og afdækning af magtmisbrug.

Sker det ikke, mister både læsere, lyttere og seere – og andre medier – hurtigt interessen og bevæger sig videre til næste levende bilde.

Del 2

Eksempler på, hvordan ministerbetjening vil virke på konkrete sager

En fremtidsvision

I en styrelse et sted i den danske statsadministration sidder en embedsmand med en viden, som hun ved kan være politisk dynamit, hvis andre end hun selv og en håndfuld andre embedsmænd får at vide, hvad hun véd. Hun ved nemlig, at ministeriet på grundlag af et udkast til en redegørelse har brugt et regnestykke, som har meget lidt med virkeligheden at gøre. Nu har ministeren brugt det i en redegørelse til Folketinget.

Og nu er der journalister, der vil se alle dokumenter, der har bevæget sig mellem ministeriet og hendes styrelse.

Hvis vi nu sætter scenen i året 2010, så gælder den gamle offentlighedslov – den, der med en række rettelser har fungeret siden 1985. Og så er der ingen tvivl om, at dokumenterne skal udleveres.

Netop fordi de har bevæget sig mellem forskellige myndigheder, er de ikke interne, og dokumenter, der ikke er interne, er omfattet af retten til aktindsigt, med mindre man kan finde en holdbar begrundelse for at gemme dem af vejen for offentligheden.

Embedsmanden ved, at ministeren og hans folk i ministeriet vil være meget lidt glade for en offentliggørelse. Det vil ikke være et plus for styrelsen og embedsmanden, hvis det sker.

En innovativ embedsmand må derfor kigge i arsenalet af metoder til at forhindre så meget som muligt i at komme frem. Og arsenalet

består af de tricks, der er gennemgået i det forudgående kapitel:

forhaling, præciseringskrav, statens sikkerhed, bortkomst, udeladelser, udstregning og selektiv udvælgelse.

De virker af og til. Journalister arbejder under aktualitetens og de knappe ressourcers benhårde lov: Varer det for længe at få styr på en historie, må den droppes.

Men det er ikke altid, loven om alle nyheders forgængelighed virker, for der findes medier, der prioriterer afsløringen af politisk-administrative fiduser så højt, at de gerne bringer dem på et tidspunkt, hvor den oprindelige sag er uaktuel. Til gengæld skaber de så en ny aktualitet under mottoet: Så blev vi snydt igen!

Embedsmanden kan eventuelt bruge udeladelsesmetoden. Dokumenter, der ikke viser noget problematisk, kan blive sendt af sted. Går den så går den – men langt fra altid. Journalisterne kan måske finde spor af dokumenter, der ikke findes i bunken, og så må de udeladte dokumenter på et eller andet tidspunkt alligevel udleveres.

Men flytter vi nu sagen til et tidspunkt, da det lovudkast, Offentlighedskommissionen har udarbejdet, er blevet gældende lov, så er det hele blevet meget lettere for vor embedsmand. For hele dyngen af dokumenter er

interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder i forbindelse med ministerbetjening,

og så er de undtaget fra adgang til aktindsigt. Journalisterne kan ansøge, argumentere og klage til ombudsmanden, så meget de vil.

Et par undtagelser fra regelen om ministerbetjeningen ser det ud til, at man kan argumentere sig ud af, og kan man ikke, kan der let gå et år eller mere, før en klagesag er færdig. Der er reelt lagt låg på den sag.

Embedsmanden rækker ud efter et stempel og forsyner de enkelte dokumenter med påskriften

MINISTERBETJENING

Ikke omfattet af retten til aktindsigt

og belaver sig nu på at bruge sine innovative evner til at løse andre opgaver for det politisk-administrative system.

Journalisten, der modtager besked om, at ministerbetjeningsparagraffen er blevet anvendt, er klar over, at det vil kræve megen tid og arbejde at få omstødt den afgørelse. Samtidig noterer han sig, at der formentlig virkelig *er* noget at komme efter, når ministerbetjeningsvåbnet bliver brugt.

Han overvejer, om det har noget formål at klage over afslaget og bruge tid og kræfter på dét, eller om han i stedet skal bruge sine innovative evner til at grave historien frem på en anden måde – måske rummer systemet en samfundsbevidst person, der synes, at det, der er sket, simpelt hen er for meget.

Sådan kunne en af de sager, vi beskæftiger os med i denne bog, være foregået, hvis den foregik under en ny offentlighedslov med de bestemmelse om ministerbetjening, som Offentlighedskommissionen har foreslået.

Vi vender tilbage til eksemplet.

'Kattelemme' i lovudkastet

Men først skal vi se på 'kattelemme'.

Sammen med indførelsen af ministerbetjening som grundlag for afvisning er der indsat nogle 'kattelemme', som man måske kan bruge til at komme frem til afslørende materiale, der søges gemt væk som "ministerbetjening".

Men det er, som påvist flere steder i denne bog, et svagt, tidskræ-

vende og kompliceret arbejdsredskab for den, der arbejder som journalist i en branche, hvor vareholdbarheden er kort og ressourcerne til langvarig research begrænsede.

På baggrund af vores journalistiske erfaring har vi lavet en oversigt over, hvordan vi mener, kattelømmene vil virke:

Forvaltningslemmen:

§ 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.

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 kontraktforhold, og
- 3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.

'Forvaltningslemmen' står i stk. 2 i den paragraf, hvor bestemmelsen om ministerbetjeningen findes som stk. 1.

En minister er både politisk chef og forvaltningschef, og det er i princippet kun den politiske del af ministerarbejdet, der kan gemmes væk som ministerbetjening.

Punkt 1 i Stk. 2 drejer sig om helt konkrete afgørelser i rene forvaltningssager, og muligheden for at få aktindsigt omfatter også dokumenter, som udveksles mellem et ministerium og en underordnet myndighed i den konkrete sag.

Men handler det om generelle forvaltningsafgørelser, så mener Offentlighedskommissionen, at der er tale om politisk ministerbetjening, og så er der lukket for aktindsigt.

Punkt 2 omfatter købsaftaler, entrepriseaftaler, lejeaftaler og lig-

nende. Men denne mulighed kan lukkes ved brug af en anden bestemmelse (§ 33, nr. 3), der giver mulighed for at sige nej til aktindsigt, hvis

det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til: (...) Det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed

og der er erfaring for, at det offentlige i sådanne sager næsten pr. automatik vil have, at dets interesser er væsentlige hensyn.

Punkt 3 drejer sig om sager, hvor et ministerium vil efterprøve eller træffe afgørelse i en sag, der er behandlet af en underordnet myndighed.

Men her findes en låseanordning, der meget vel kan betyde, at denne 'kattedem' ofte vil være låst. Adgangen til aktindsigt

omfatter ikke de tilfælde, hvor et ministerium anmoder en underordnet forvaltningsmyndighed (typisk en styrelse eller et direktorat) om en nærmere redegørelse om en sag, der f.eks. har været genstand for *politisk* bevågenhed (en 'politisk sag').

I sin yderste konsekvens betyder det, at alle sager, som pressen tager op, og som kan give ministeren og hans embedsmænd problemer, kan afskærmes mod aktindsigt, uanset om det handler om overbetaling til privatsygehuse eller en omstridt administration af P-afgifter.

En dag vil vi vide, hvordan ombudsmanden vil håndtere dette fænomen, der kan gå hen og gøre hele opdelingen mellem en politisk og administrativ chef ret illusorisk.

Indtil da må man regne med, at 'forvaltningslemmen' er vanskeligere at åbne, end man umiddelbart kunne tro.

Dokumentlemmen:

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

- 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.

Lovudkastet opregner fem typer dokumenter, der er aktindsigt i, uanset om der er tale om ministerbetjening.

Men – og der er et væsentligt ”men” – det forudsætter, at der er tale om dokumenter i deres endelige form. De dokumenttyper, der omtales

vil således ikke være omfattet af bestemmelsen, hvis det alene foreligger i udkast eller anden foreløbig form.

Bestemmelsen giver med andre ord ikke adgang til dokumenter, der viser, hvordan myndighederne er nået frem til ”den endelige form”.

Nr. 1, 2, 3 og 4 findes også i den gamle lov, mens nr. 5 er ny. Kommissionen understreger, at nr. 4 og 5 ikke giver adgang til

såkaldte *visdomsbøger*, der er samlinger af en myndigheds tidligere afgørelser, udtalelser mv. til myndighedens eget brug.

Udstregningslemmen:

§ 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.

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

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

Bestemmelsen giver adgang for ekstrahering – dvs. mulighed for at få udleveret enkelte, udvalgte oplysninger fra et dokument ved at resten af papiret udstyres med de velkendte – ofte mangfoldige – sorte udstregninger.

Bestemmelsen giver aktindsigt i

oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen

samt i

oplysninger om eksterne faglige vurderinger,

der findes i dokumenter, der indgår i ministerbetjening og dermed ellers er undtaget fra aktindsigt.

Kommissionen forklarer, at udtrykket ”en sags faktiske grundlag” omfatter

”egentlige faktuelle oplysninger” samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som

en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de ”egentlige faktuelle oplysninger”.

Men bemærkningerne slår også fast, at adgangen til disse ”egentlige faktuelle oplysninger” lukkes, hvis der er tale om

interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser.

Så der dukkede beskyttelsen af den politiske beslutningsproces op igen og lukkede af for indsigt.

Lykkes det at undgå, at den politiske smæklås går i aktion, kommer man til kravet om, at oplysningerne skal være

relevante for sagen

hvilket omfatter

faktiske oplysninger, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning.

Her skal man så huske, at der ikke er aktindsigt, hvis det, der taler mod myndighedens beslutning, er politiske indvendinger eller faglige vurderinger, uanset om de er interne eller eksterne.

Dertil kommer, at kommissionen har nogle betragtninger over, hvornår oplysninger kan være irrelevante, og de kan godt gå hen og lukke af for viden om problematiske oplysninger.

Bemærkningerne nævner det, der kaldes ”efterfølgende irrelevans”, og det rammes oplysninger af, når

sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante, fordi de blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger.

I sager, hvor data præsenteres mere positivt, end de strengt taget kan bære, kan indsigt i tidligere versioner af dokumentet være af betydning for vurderingen af en sag.

Hvis forbedringen består i, at der er puttet nye oplysninger ind i dokumentet, er det opdateret. Om det er blevet bedre, kan diskuteres. Men det bliver det først, når man har klaget til ombudsmanden, og han har vurderet sagen.

Så vil det vise sig, hvor meget vægt han lægger på ordet ”bedre”.

Principielt må det kræve en kvalitativ vurdering af, om de nye oplysninger bedre viser sagens rette sammenhæng end dem, de har erstattet.

Kun tiden kan vise, hvordan den vurdering kommer til at fungere.

Vurderingslemmen:

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

Lovudkastet åbner endnu en mulighed for at se det politisk-administrative system i kortene. Selv når der er tale om ministerbetjening, kan man få adgang til

oplysninger om *interne faglige vurderinger* i endelig form, (...) hvis oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende.

Det afgørende er, om der er tale om en ”faglig vurdering”, og om den har ”endelig form”.

Kravet om ”endelig form” var som nævnt også afgørende for, om ’dokumentlemmen’ kan åbnes – ligesom det her er tilfældet med ’vurderingslemmen’.

Det betyder det samme begge steder – dokumenter, der findes som udkast eller foreløbig udgave, er der ikke aktindsigt i.

Derudover når Offentlighedskommissionen frem til, at der skal noget særligt til, for at en vurdering kan kvalificere sig til at være ”faglig”:

Det afgørende er (...), at den pågældende person på grund af sin eller forvaltningsmyndighedens indsigt i det omhandlede spørgsmål har særlige forudsætninger for at udtale sig.

Det skulle man mene – og håbe – på, at embedsmænd har, når de behandler en sag, men det er ikke nok:

Derimod kan en vurdering, der bygger på den *almindelige administrative indsigt*, der er til stede i forvaltningsmyndighederne, ikke karakteriseres som en faglig vurdering i bestemmelsens forstand. (...)

Som eksempel på sådanne vurderinger kan nævnes embedsmændenes rådgivning om politiske og strategiske overvejelser. En sådan rådgivning er en del af embedsmændenes *almindelige* kvalifikationer.

Går man ud fra, at en hvilken som helst embedsmand i en hvilken som helst myndighed kan gennemskue en problematisk oplysning i et dokument, så er der ikke tale om en ”faglig vurdering” og så er lukket for adgang ad denne vej.

Hvis det derimod forudsætter en embedsmand med en særlig indsigt og viden om lige præcis den konkrete sag, så kan der være tale om en ”faglig vurdering”.

Men det er ikke nok til at skaffe aktindsigt, at der virkelig er tale om en ”faglig vurdering”.

For ovenover alting gælder beskyttelsen af ministerbetjeningen:

Det gælder dog ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning.

Om det forklarer kommissionen, at der her tales om dokumenter, der er udarbejdet med henblik på at skulle tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning.

Konklusion

Set under et er disse ’kattelomme’ komplicerede og ikke nemme at lette på.

Sagen er jo, at den der begærer aktindsigt, har meget lille mulighed for at se den offentlige modpart i kortene – og derfor reelt er udelukket fra at argumentere for sin sag og pege på de regler, der menes overtrådt.

Det er kun, hvis sagen havner som en klage hos ombudsmanden, at denne mulighed for at se journalistens modpart i kortene kan opstå.

Derfor har klageren også kun ringe mulighed for at sikre, at klagen indeholder netop de elementer, der er afgørende – dem må han eller hun håbe på, ombudsmanden selv finder frem til.

Eksempel 1:

Det forsvundne forbehold

Fremtidsvisionen er ikke det rene gætteværk. Stemplet med ministerbetjening er endnu ikke set – og kan ikke endnu bruges lovligt til at stoppe aktindsigt. Men derudover er der tale om en sag, der faktisk har været afdækket gennem aktindsigt under den gældende offentlighedslov.

Sagsforløb

En overraskende stigning

I 2004 fortæller daværende socialminister Henriette Kjær Folketinget, at der er sket en stigning i antallet af handicappede, der får betalt en personlig hjælper, på næsten 30 pct.

Stigningen er sket til trods for, at ministeren året før opfordrede kommuner og amter til at spare – og dermed understøtte regeringens skattestop – ved at skære ned på bevillingerne til de personlige hjælpere for handicappede.

Stigningen fremgår af den grundtakstrederegørelse, ministeren har sendt til Folketinget, og som indeholder opgørelser over bl.a. hjælperordningen for handicappede. Mens der i 2002 var 839 ordninger, er der i 2003 væsentlig flere, nemlig 1068 ordninger, oplyser ministeren.

En så kraftig stigning under en sparekampagne vakte undren, ikke mindst blandt socialrådgivere, der havde oplevet, at antallet af afslag på ansøgninger om hjælp til handicappede tværtimod voksede.

Journalisten Jesper Tynell fra DR-Orientering laver research på, hvad der er sket, og konstaterer, at de tilgængelige oplysninger faktisk er modstridende.

Servicestyrelsen er den myndighed, der bl.a. følger udviklingen i hjælp til handicappede.

På styrelsens hjemmeside kan han se, at antallet af hjælperordnin-

ger for handicappede er *faldet* med 12,5 pct. – nemlig fra 4. kvartal 2002 til 4. kvartal 2003.

Servicestyrelsen sorterer under Socialministeriet – og i ministeriet viser der sig at være en anden opfattelse – her oplyses det, at antallet af hjælperordninger *ikke* er faldet, men at det i flere år har været stabilt.

Kort efter forsvinder de tal, der viser et fald, fra Servicestyrelsens hjemmeside, og Socialministeriet sender DR-redaktionen en e-mail.

Her slår ministeriet fast, at der *er* sket en stigning i antallet af hjælperordninger på næsten 30 pct. Der henvises til den såkaldte Grundtakstredegørelse, som socialministeren netop har sendt til Folketinget:

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.

Siden bliver redaktionen ringet op af Servicestyrelsens direktør. Han siger, at de tal, der er fjernet fra hjemmesiden, var fejlagtige, og at antallet af hjælperordninger er steget, som det også fremgår af ministerens redegørelse til Folketinget.

DR-Orientering begærer aktindsigt i de dokumenter, der indeholder styrelsens bidrag til Grundtakstredegørelsen, og får en måned efter så meget af materialet, at det kan konstateres, at stigningen på de 30 pct. ikke holder – og at dét var noget, Socialministeriet vidste, da redegørelsen blev sendt til Folketinget.

Beregningen tager nemlig ikke hensyn til, at der er forskel på antallet af indberetninger fra kommuner og amter i de perioder, der sammenlignes.

Da kommuner og amter blev anmodet om at indberette antallet af ordninger for 4. kvartal 2002, var der flere kommuner og amter, der ikke indberettede.

Derfor registreredes et meget lille antal hjælperordninger.

Et år senere indberetter de fleste kommuner og amter derimod antallet af hjælperordninger for 4. kvartal 2003.

Sammenligner man derefter de samlede opgørelser – uden at tage højde for, at der mangler mange kommuner og amter i den første – ja, så får man en stigning.

Men den viser kun, at der nu er talt op i flere kommuner og amter – ikke at flere handicappede har fået en personlig hjælperordning. Tværtimod viser tallene nu, at der reelt er sket et fald på omkring 10 pct. i de kommuner og amter, der har indberettet begge år.

Dokumenterne fra aktindsigten viser, at det *ikke* er et hændeligt uheld. Det er noget, der har været kendt i både styrelsen og ministeriet fra starten af arbejdet med socialministerens redegørelse.

Det fremgår af en e-mail fra en fuldmægtig i styrelsen til socialministeriet. Her står

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 grundtakstredegørelsen.

Det er altså nu dokumenteret, via aktindsigt, at ministeriet har fået at vide, at tallene for 2002 og 2003 ikke kan sammenlignes.

Alligevel findes forbeholdet ikke i den Grundtakstredegørelse, som socialministeren sender til Folketinget – under ministeransvar. Folketinget bliver ikke orienteret om, at stigningen på de 30 pct. i virkeligheden ikke siger andet, end at talmaterialet var yderst mangelfuldt.

Vurdering

Et vanskeligt valg

Under en ny offentlighedslov med en ministerbetjeningsregel som

den, Offentlighedskommissionen foreslår, vil udgangspunktet for en journalistisk research i denne sag være,

- at folk, der arbejder med handicappede, har sagt, at antallet af hjælpeordninger falder,
- at Servicestyrelsens hjemmeside har vist en opgørelse, der viser et fald på 12,5 pct.,
- at Grundtakstrederegørelsen, Socialministeriet og Servicestyrelsen nu siger, at antallet er steget med 30 pct., og
- at der i styrelse og ministerium i det mindste må ligge dokumenter, der viser, hvad styrelsen har indberettet til ministeriet.

Selve redegørelsen er der adgang til, når den er afgivet til Folketinget. Men den indeholder ikke noget, der kan anfægte de 30 pct.

Det, som journalisten ikke har – men som ville gøre det muligt at afsløre, at stigningen på 30 pct. i antallet af hjælperordninger ikke er, hvad den giver sig ud for at være – det er

- afsnit 4 i den første version af redegørelsen, og
- fuldmægtigens e-mail til ministeriet.

Aktindsigt med ministerbetjening

Journalisten kan søge aktindsigt – og her bør han henvide til alle de bestemmelser, der giver mulighed for aktindsigt – på trods af ministerbetjeningen.

De findes, og vi ser på dem i det følgende. Men de er gennemgående vanskeligere at få styr på end deres modsætning – reglerne om alt det, der *ikke* skal gives aktindsigt i.

Offentlighedskommissionens betænkning opremser de forskellige typer dokumenter, der kan unddrages fra aktindsigt. Det er

udkast til "talepapir" og "beredskabstalepunkter", udkast til pressemeddelelser, udkast til bidrag til besvarelse af folketingsspørgsmål, notater, redegørelser, idé-

kataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner osv.

Der kan derfor ikke være megen tvivl om, at Servicestyrelsens bidrag til daværende socialminister Henriette Kjærs Grundtakstredagørelse omfattes af ministerbetjeningen.

Den afslørende e-mail kan siges at være en faglig udtalelse eller vurdering, og den vil derfor også umiddelbart være omfattet af ministerbetjeningen.

På dette grundlag kan man let forestille sig, at en myndighed, der er sig fuldt bevidst, at ministeren kan komme i klemme, vil foretrække at afgøre sagen ved at afslå aktindsigt med henvisning til netop reglen om ministerbetjening.

Kommer dette afslag, sidder journalisten med sin oplevelse af, at noget er galt – men uden eksakt viden om, hvor beviserne findes.

Fortæl det og væk politikerne

Journalisten sidder dog stadig med nogle muligheder.

Han kan skrive, at folk, der har indsigt i handicap hjælpen har en fundamental anden opfattelse end ministeren – og at styrelsen først havde tal på sin hjemmeside, der understøttede denne oplevelse, men at tallene nu er forsvundet.

Det kan interessere f.eks. politikere i oppositionen og få dem til at stille spørgsmål i Folketinget – spørgsmål, som ministeren skal svare på, i overensstemmelse med ministeransvarlighedsloven:

§ 5. En minister straffes, hvis han forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder anvendelse, såfremt en minister giver folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under folketingets behandling af en

sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.

Men de senere års politiske historie rummer eksempler på, at ministre ikke nødvendigvis lever op til bestemmelsen i stk. 2.

Det skyldes, at eksistensen af et flertal i Folketinget bag den siddende regering gør det lidet sandsynlig, at bestemmelsen vil blive brugt.

Der er således ingen garanti for, at historien kan komme frem ad den vej.

Find en kilde

En anden mulighed er at bruge sit eller andre kontakters netværk for at finde en embedsmand, der kan – og vil – fortælle, hvad der er sket.

Det er muligt – der findes mange eksempler på embedsmænd, der har haft en så stærk holdning til deres forpligtelser over for borgerne og samfundet, at de har afsløret politisk-administrative fupnumre eller det, der er værre.

Det er som regel sket anonymt.

Anonymiteten bakket op af den journalistisk-etiske grundsætning om, at en journalist ikke afslører sine anonyme kilder, er velkendt, ikke mindst i politiske skandaler.

Den er absolut anvendelig, men den har den alvorlige bagside, at den ikke nødvendigvis giver journalisten et dokumentationsmateriale, som de implicerede politikeres spindoktorer og gruppefæller ikke kan anfægte.

Skal et anonymt udsagn stå stærkt, skal det helst bakkes op af ordrette citater fra hemmeligholdte dokumenter. Men sådanne citater kan bringe anonymiteten i fare i sager, hvor kilden er en af meget få, der har adgang til det eller de citerede dokumenter.

Det hører med i billedet, at den slags kilder kan være vanskelig at få fat på for journalister, der ikke har et godt personkendskab på området. Har man ikke det, risikerer man gennem en jagt på kilder at

alarmere systemet i en sådan grad, at det bare vil skræmme mulige kilder fra at sige noget.

Klag – helt til tops

Endelig er der muligheden for at klage over afvisningen af aktindsigt.

Sammen med indførelsen af ministerbetjening som grundlag for afvisning er der indsat nogle 'kattelemme', man – som nævnt i indledningen – kan komme ind gennem, men de er, som påvist flere steder i denne bog, et tidskrævende og kompliceret arbejdsredskab.

Og de er næppe, i denne sag, til at lukke op:

Forvaltningslemmen: Den ovenfor beskrevne sag handler om ministerens politiske arbejde, hvor der gives en tilbagemelding, der indgår i regeringens og Folketingets politiske arbejde. Det er derfor *ikke* en upolitisk forvaltningsafgørelse.

Dokumentlemmen: De dokumenter, Servicestyrelsen i den beskrevne sag har sendt til ministeriet, tilhører ikke de dokumenttyper, der nævnes i bestemmelsen.

Nærmest er nr. 3, der giver aktindsigt, når

dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder.

Men der er ikke tale om et selvstændigt dokument – kun et udkast til en redegørelse.

Udstrekningslemmen: Man kommer unægtelig nærmere sagens faktiske grundlag, hvis man ser første udkast til redegørelsen med embedsmandens advarsel og hans påpegning af, at sammenligningsgrundlaget ikke er reelt.

Og det er ifølge bemærkningerne også meningen:

Udtrykket *oplysninger om en sags faktiske grundlag* (...) omfatter (...) "egentlige faktuelle oplysninger" samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de "egentlige faktuelle oplysninger".

Umiddelbart skulle man mene, at oplysningen om, at man ikke uden videre kan sammenligne resultaterne fra 2002 med dem fra 2003, er relevant for sagen, sådan som det kræves, ligesom det kan siges at være en faktisk oplysning,

der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning.

Men der er jo problemet med den "efterfølgende irrelevans", der dukker op, hvis

sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante, fordi de blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger.

Man kan med nogen ret betvivle, at oplysningerne er blevet opdateret med "bedre" oplysninger, hvis "bedre" skal forstås som "mere korrekte".

Men muligheden består for, at opdateringen i sig selv udlægges som tilstrækkelig grund til at afvise aktindsigt på det grundlag.

Vurderingslemmen: Denne kattelēm giver aktindsigt til oplysninger om "interne faglige vurderinger i endelig form", også selv om de indgår i ministerbetjening.

Men er der tale om en ”faglig” vurdering, og har den en ”endelig” form?

I denne sag er det kun den grundtakstrederegørelse, der afleveres til Folketinget, der kan siges at have endelig form.

De tidligere versioner er der ikke adgang til, for de er udkast eller foreløbige versioner.

Ikke en jordisk chance

Som man kan se, er aktindsigt efter Offentlighedskommissionens lovudkast en ligning med mange ubekendte – og vide muligheder for skøn.

Vi vil ikke garantere, at der ikke i betænkningens 1216 sider gemmer sig andre ’kattelomme’ eller ’forstoppelser’, der kan bruges til at åbne eller lukke for adgang til aktindsigt.

Men under alle omstændigheder er der her tale om skøn, som det er umuligt at kontrollere for den journalist, der sidder og bokser med sagen om hjælperordningerne for handicappede.

Han har ikke en jordisk chance for at foretage alle disse afvejninger af, hvilken ’kattelomme’, der måske står åben og kan bruges.

Han kender hverken eksistensen eller indholdet af de afslørende dokumenter og ved derfor ikke, hvor han skal sætte ind.

Det vil i den situation være praktisk at skyde med ’spredde hagl’ og henvise til alle de bestemmelser, der kan indeholde den rigtige undtagelse.

Det gælder både begæringer om aktindsigt og eventuelle efterfølgende klager.

På baggrund af erfaringerne med myndighedernes behandling af aktindsigtsansøgninger og klager under den gældende lov, er der ikke nogen grund til at tro, at det nødvendigvis giver aktindsigt.

Til gengæld kan det have betydning, hvis sagen ender hos Ombudsmanden, at han kan se, at der specifikt er henvist til et retsgrundlag, som myndighederne har negligeret. Ombudsmanden kan nemlig udtale kritik, og det burde gøre indtryk på myndighederne.

Gør vi hele regnebrættet op, forekommer det os mest sandsynligt, at forsøget på at afsløre den ovenfor beskrevne sag gennem aktindsigt ville have meget svære vilkår under den nye lov – med muligheden for ministerbetjening.

Det er muligt, at der ad åre vil findes en ombudsmandspraksis, der har åbnet en af 'kattelømmene', der så kan give adgang til aktindsigt i sager, der kan minde om denne.

Men det sker i bedste fald – ad åre.

Eksempel 2:

Svaret, der blev et spørgsmål

Den 28. oktober 2009 kommer daværende sundhedsminister Jakob Axel Nielsen med en meddelelse om, at nu er der lavet et nyt grundlag for de takster, det offentlige skal betale, når patienter bliver behandlet på privathospitaler.

Lettelsen over at kunne komme med det nye beregningsgrundlag er åbenlys. Den smutter med i Sundhedsministeriets pressemeddelelse, der konstaterer, at man samtidig offentliggør

et internt udredningsarbejde om afregning med private sygehuse, som flere gange har været efterspurgt af Folketingets sundhedsudvalg.

Udredningsarbejdet har da også været længe undervejs. Ordningen med det udvidede frie sygehusvalg startede ved nytår 2002 og dens politiske hovedarkitekt var daværende indenrigs- og sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen.

Den blev kritiseret for at forgylde privatsygehuse, og i 2007 var kritikken så stærk, at regeringsgrundlaget for den genvalgte VK-regering den 22. november det år lovede, at

Der skal sikres størst mulig grad af fair konkurrence mellem offentlige og private sygehuse. Regeringen vil derfor arbejde for, at afregningen med private sygehuse skal afspejle forpligtelserne og rammevilkårene for de private sygehuse.

Men det tog alligevel næsten to år, før det løfte blev indfriet. Til gengæld har der tilsyneladende været håb om, at nu var den sag ude af verden.

Det var den ikke.

Sagsforløb

En bog om et projekt

I slutningen af september 2010 dukker der pressehistorier op om en bog, der er på vej til udgivelse.

Projekt Løkke, hedder den, og i den fortæller journalist Tanja Frederiksen fra TV2 News og valgforsker Sigge Winther Nielsen fra Københavns Universitet om statsminister Lars Løkke Rasmussens vej til magtens øverste tinde.

Den 23. september kommer dagbladet Information med en bogomtale, der virkelig sætter gang i pressen og det politiske Danmark. Overskriften lyder:

Bog: Regeringen beordrede belastende oplysninger slettet.

Forsidehistorien refererer til 22 af bogens sider, der beskæftiger sig med det, en af sagens hovedpersoner omtaler som ”de gyldne haner” til de private sygehuse – dvs. de meget gunstige priser, det offentlige betaler, når patienter henvises til privathospitaler som led i det udvidede fri sygehusvalg.

Kernen er dette citat fra bogen:

Der kommer derfor ordre til en håndfuld embedsmænd om, at de skal slette mails, der kan indeholde oplysninger om den hemmelige rapport.

Flere embedsmænd i Sundhedsministeriet skal nu koordinere med andre ministerier for at sikre, at de mails, som bliver slettet det ene sted, også bliver slettet det andet sted. Både afsender og modtager skal sløres.

På systematisk vis bliver sporene mellem ministerierne vasket væk, helt uhørt ud fra dansk forvaltningstradition.

Bag disse oplysninger står ifølge Tanja Frederiksen to relevante, anonyme kilder, der uafhængigt af hinanden har udtalt sig i interview, der er blevet optaget.

Forfatterne står ved deres løfte til de to kilder om anonymitet. Ingen har offentligt identificeret sig selv som kilde til oplysningen om sletningsordren.

Ministeriets departementschef, Michael Dithmer, oplyser den 1. oktober i en pressemeddelelse, at e-mailene nu er blevet offentliggjort i overensstemmelse med reglerne i offentlighedsloven, og at ingen e-mails er blevet slettet.

Oplysningen om e-mailsletningen vækker opsigt, ikke mindst på baggrund af den samtidige debat omkring udkastet til en ny offentlighedslov.

Ordvalget er forskelligt, men flere jurister tilslutter sig forfatternes opfattelse af, at sletningen er

helt uhørt ud fra dansk forvaltningstradition,

hvilket er rigtigt, når ordet ”uhørt” læses med betydningen ”groft”, ”uantageligt” eller ”horribelt”.

Derimod er det, som andre eksempler i denne bog viser, noget, der flere gange er foregået i dansk forvaltning i nyere tid.

Projekt Løkke-bogens oplysninger om e-mailsletning udløser en lavine af informationer, kommentarer, dementier, vurderinger, etc. omkring et politisk forløb, der startede med regeringens løfte i 2007 om at skabe fair konkurrence mellem offentlige og private sygehuse.

I slutningen af september og begyndelsen af oktober 2010 sætter medierne store ressourcer ind på at få – og give – overblik over en sag, som man kan se, at flere journalister har fulgt tæt, siden det i 2006 kom frem, at der var tale om overbetaling.

Skal sagen undersøges nærmere ved hjælp af aktindsigt, er det første, en undersøgende redaktion vil gøre, at forsøge at få overblik over sagen som helhed – dvs. lave en såkaldt tidslinje.

Det forløb, der kan stykkes sammen på grundlag af de implicerede egne oplysninger og offentligt tilgængelige informationer, ser således ud:

Tidslinje

Mail-sagen fra folketingsvalget i 2007 til starten af oktober 2010

2007:

13. november Folketingsvalg efter en valgkamp, hvor kritik af forgyldning af privathospitalerne gennem rundhændede takster indgår.

Regeringspartierne og Dansk Folkeparti går tilbage fra 94 til 89 mandater, men med støtte fra et færøsk mandat kan Anders Fogh Rasmussen fortsætte som statsminister.

22. november Regeringen præsenterer sit regeringsgrundlag ”Mulighedernes samfund”. Heri findes et løfte om at sikre ”fair konkurrence mellem offentlige og private sygehuse”.

Det sker på grundlag af kritik af, at privatsygehuse er blevet betalt efter meget rundhændede takster.

- 23. november** Den nye regering præsenteres: Lars Løkke Rasmussen bliver finansminister, Jakob Axel Nielsen bliver sundhedsminister og Lene Espersen fortsætter som justitsminister.
- 2008:**
- August** Rigsrevisionen tager af egen drift betalingen til privatsygehusene op. Frem til maj 2009 indsamler rigsrevisionen materiale og gennemfører interviews til brug for en ”Beretning til Statsrevisorerne om pris, kvalitet og adgang til behandling på private sygehuse”.
- Efteråret** Sundhedsministeriet igangsætter internt udredningsarbejde om taksterne for behandling på privatsygehuse
- 10. september** Ny regering efter den konservative partiformand Bendt Bendtsens udtræden. Lene Espersen bliver økonomi- og erhvervsminister.
- 7. november** Det udvidede frie sygehusvalg suspenderes med den begrundelse, at der ovenpå overenskomstkonflikten var massive problemer med ventelister.
Suspensionen skal gøre det muligt at afvikle ventetidspuklen så hurtigt som muligt og på en økonomisk ansvarlig måde.
- 2009:**
- 19.–20. marts** Sundhedsminister Jakob Axel Nielsen mødes med sin partiformand, vicestatsminister og økonomi- og erhvervsminister Lene Espersen. Jakob Axel Nielsen fortæller om ministeriets konklusion: Taksterne kan sættes omkring 25 pct. ned.

Jakob Axel Nielsens spindoktor, Frank Kors-holm, orienterer Lene Espersen og den konser-vative folketingsgruppe om Sundhedsministe-riets interne beregninger af privatsygehustak-ster.

21. marts Lene Espersen siger i interview med Politiken, at der skal ”skrues ned for de gyldne haner” og at taksterne for behandling på privathospitaler skal sænkes med omkring 25 pct. Besparselsen skal bruges på de offentlige syge-huse.

1. april Regeringen indgår aftale med Danske Regio-ner om rammerne for genindførelse af det ud-videde frie sygehusvalg og tilrettelæggelse af samarbejdet med de private sygehuse.

5. april Anders Fogh Rasmussen går af som statsmi-nister, og Lars Løkke Rasmussen overtager posten.

13. maj I Folketingets spørgetid forklarer Lene Esper-sen, hvordan hun er nået frem til, at taksterne skal være 25 procent lavere. Hun svarer på spørgsmål fra Jonas Dahl (SF), at det hviler på et grundigt arbejde i den kon-servative folketingsgruppe.

Sundhedsminister Jakob Axel Nielsen forkla-rer samme dag Folketingets sundhedsudvalg, at det grundige analysearbejde, Lene Espersen har henvist til, er det, han som minister bruger til at fastsætte de nye takster.

- 16. juni** Rigsrevisionens ”Beretning til Statsrevisorerne om pris, kvalitet og adgang til behandling på private sygehuse” offentliggøres. Den konstaterer, at Sundhedsministeriet siden 2006 har vidst, at priserne for behandling på private sygehuse kunne sættes ned, uden at det er forsøgt. Rigsrevisionen finder, at Sundhedsministeriet ikke har sikret ”skyldig hensyntagen til økonomien”. Karakteristikken udløser en politisk fordømmelse af Rigsrevisor fra regeringspartierne.
- 1. juli** Suspensionen af det udvidede frie sygehusvalg ophæves.
- 2010:**
- 23. februar** Regeringsomdannelse. Lene Espersen bliver udenrigsminister, mens Jakob Axel Nielsen forlader regeringen.
- 14. august** Jakob Axel Nielsen meddeler sin kreds i Aalborg, at han forlader Folketinget senest ved næste valg.
- 16. september** Det meddeles, at Jakob Axel Nielsen udtræder af Folketinget for at blive administrerende direktør for Aleris Privathospitaler.
- 23. september** Information omtaler e-mailsletningen på grundlag af bogen Projekt Løkke.
- 28. september** Økonomi- og erhvervsministeriet udsender en redegørelse, der oplyser, at en medarbejder i ministeriet fik en besked fra Lene Espersens

særlige rådgiver, Morten Langager, som den pågældende forstod således, at al korrespondance med Sundhedsministeriet om en spørgetime i Folketinget skulle stoppes og slettes.

29. september Lene Espersen indrømmer, at hun den 13. maj 2009 svarede udenom spørgsmål om privat-hospitalstaksterne i Folketingets spørgetid.

Sundhedsministeriet udsender et notat, der viser, at Lene Espersen fik et talepapir direkte fra Sundhedsministeriet, og ikke, som hun sagde i Folketinget, fra den konservative folketingsgruppe.

30. september Ritzau skriver på baggrund af aktindsigt i en anden sag (Burka-sagen), at Lene Espersens tidligere særlige rådgiver Morten Langager under sit arbejde som spindoktor brugte en privat e-mailadresse, så e-mails til og fra ham gik uden om det ministerielle system.

En række medier får aktindsigt i e-mails, der er udvekslet mellem Økonomi- og erhvervsministeriet og Sundhedsministeriet. Medarbejderes navne er udstreget, og i en e-mail, der betegnes som intern, er hele indholdet streget ud.

Det fremgår af en af disse e-mails, at en medarbejder i Sundhedsministeriet forsøgte at finde ud af hos en kollega i Økonomi- og erhvervsministeriet, hvor Lene Espersen havde de oplysninger fra, som hun brugte i Folketinget 13. maj 2009.

1. oktober

Flere medier citerer Jakob Axel Nielsen for at indrømme, at han lod sin spindoktor, Frank Korsholm, forsyne Lene Espersen med Sundhedsministeriets hidtil hemmelige beregninger om privatsygehustakster, før hun fortalte om nedskæringsplanerne i Politiken 21. marts 2009.

Sundhedsministeriets departementschef, Kristian Wendelboe, udsender pressemeddelelse, hvori han kritiserer, at de fortrolige beregninger blev sendt ud af ministeriet før regeringens holdning var afklaret.

2.–3. oktober

Konservativt landsråd, hvor Lene Espersen genvælges som formand.

4. oktober

Lene Espersen beklager skriftligt til Folketingets præsidium, at hun ikke svarede præcist i spørgetimen 13. maj 2009.

Statsminister Lars Løkke Rasmussen afviser, at der er tilbageholdt oplysninger i sagen om betalingen til privatsygehuse.

Han understreger, at ministre ikke blot skal svare korrekt, men også fyldestgørende i Folketinget. Han fastslår, at han har fuld tillid til Lene Espersen.

Rigsrevisor Henrik Otbo kritiserer Sundhedsministeriet skarpt for at have hemmeligholdt en færdig rapport om taksterne for Rigsrevisionen, uanset at der blev spurgt direkte efter den.

Vurdering

E-mails fra ministeriets gemmer

Ovenstående er de fakta, som den udersøgende redaktion har til rådighed.

Bruger man den gældende offentlighedslov, kan der i tidslinjen identificeres et skarpt hjørne den 20. marts 2009, da tidligere sundhedsminister Jakob Axel Nielsens daværende spindoktor, Frank Korsholm, sender talepunkter ud ad Sundhedsministeriet.

Da Sundhedsministeriet den 29. september i år orienterer om sagen, citeres Frank Korsholm for at have sagt:

Jeg kan tilføje i forbindelse med denne sag, at jeg har sendt talepunkter til den konservative pressetjeneste og til den konservative sundhedsordfører Vivi Kier den 20. marts 2009 kl. 14.53.

Udtalelsen omtaler ikke en direkte kommunikation med Lene Espersen og kunne forstås sådan, at informationen til hende er gået gennem pressetjenesten og folketingsgruppen. Men det svarer ikke til indholdet af den mail, Korsholm rent faktisk sendte til pressetjenesten og Vivi Kier, hvor der stod:

Lene E. går ud i Politiken i morgen med et krav om at sænke de takster (...) som man betaler de private hospitaler. Det sker, som I måske ved, efter Jakob Axel ikke har kunnet trænge igennem i forhold til Lars Løkke. Jeg vedlægger et notat med talepunkter, som hun læner sig lidt op ad, når hun giver interviewet.

Hvis Lene Espersen skal kunne ”læne sig lidt op ad” talepunkterne, som Korsholm sender til orientering for Kier og pressetjenesten, må hun have fået dem direkte.

Der er altså tre forskellige modtagere af talepunkterne, og ingen af dem var en del af Sundhedsministeriet.

Dermed var de oplysninger om nedskæringen af taksterne, der fremgik af dem, ikke længere interne, og dermed ifølge den gældende offentlighedslov ikke beskyttet mod aktindsigt. Det samme gælder Frank Korsholms orienterende e-mail, der også er et dokument, der forlader Sundhedsministeriet

Vi har ikke set medier, der omkring 20. marts 2009 begærede aktindsigt i baggrunden for Lene Espersens udtalelser til Politiken, men har nogen gjort det uden resultat, er de blevet afvist i strid med offentlighedsloven.

Der kan også konstateres eksterne e-mails og dokumenter omkring sagen midt i maj, både før og efter Lene Espersens kontroversielle svar i spørgetiden den 13. maj 2009 – som senere er kommet frem gennem aktindsigt, dog med mange overstregninger.

To dage før den 13. maj, da Lene Espersen efter eget udsagn

ikke svarede på hans spørgsmål,

da hun skulle besvare et spørgsmål fra SF'eren Jonas Dahl i Folketingets spørgetid, sender en medarbejder i Sundhedsministeriet et par dokumenter i sagen til en medarbejder i Økonomi- og erhvervsministeriet. Begge navne er i den senere aktindsigt anonymiseret.

Der er samtidig sendt kopi til en anden modtager, hvis navn også er anonymiseret. Har der også stået en myndighedsbetegnelse, er den ligeledes streget ud.

De fremsendte dokumenter er dels en reaktion fra Sundhedsministeriets og Finansministeriets departementschefer på Rigsrevisionens udkast til kritik af manglende reguleringer af de private sygehustakster, dels et 'uclearet' – dvs. ikke godkendt – udkast til mulige udtalelser om sagen.

Den 14. maj jagter en medarbejder i Sundhedsministeriet grund-

laget for Lene Espersens udtalelser i Folketingets spørgetime (det er her, hun skjuler, at Sundhedsministeriet er hendes kilde til at foreslå en takstsænkning for behandling på privathospitaler på 25 pct.) Det sker gennem en e-mail til en medarbejder i Økonomi- og erhvervsministeriet – også her er begge navne senere anonymiseret.

Dagen efter rykker Sundhedsministeriet for svar med henvisning til, at dagbladet Politiken stiller spørgsmål om udredningsgrundlaget. Et par timer senere afblæses jagten – der er skaffet en lydoptagelse fra Folketinget.

Det hele slutter med, at et – endnu en gang anonymiseret – navn sender en e-mail, hvor næsten alt er udstreget, videre til tre andre anonymiserede navne.

Sundhedsministeriet har siden forklaret, at der er tale om en orienteringsmail til ministeriets ledelsessekretariat.

Alle de overstregede navne i mail-udvekslingerne forklares med, at der er tale om ikke-højtplacerede medarbejdere, som ministeriet vil beskytte mod pressestorm.

De ovenfor nævnte e-mails dukker først op den 30. september 2010, efter at Projekt Løkke-bogen har citeret kilder for, at der er slettet e-mails i sagen.

Ovenstående sag om overbetaling af private sygehuse har i flere år været omgivet af mediernes store og klare interesse. Det har alene muligheden for, at statsministeren kunne være ansvarlig for frås med statens midler, været garant for.

Den er foregået under den gældende offentlighedslov, der giver adgang til myndigheders eksterne dokumenter – og derfor er det bemærkelsesværdigt, at dokumenter af stor potentiel interesse for medierne ikke er kommet frem før nu – om end i overstreget form.

Vi kan selvfølgelig ikke være sikre på, om dokumenter, der burde være udleveret som aktindsigt, er blevet hemmeligholdt. Men i betragtning af de eksempler, vi har behandlet i denne bog, er det en mulighed, der ikke kan udelukkes.

Er det ikke tilfældet, er der her tale om et eksempel på, at det ek-

sisterende system, uanset dets objektive kriterium for aktindsigt, er så uigennemsigtigt, at det yder den politiske beslutningsproces en ret stor beskyttelse – måske større end det var hensigten, da loven blev vedtaget.

Tjek af 'kattlemmene'

Hvordan vil journalisternes muligheder se ud under den nye offentlighedslov?

E-mailsagen eksploderer den 23. september 2010 på en måde, der meget vel kan blive typisk for, hvad der sker, hvis Offentlighedskommissionens udkast til ministerbetjeningsregler i en ny offentlighedslov bliver gennemført.

Sådan som sagen er berettet af de implicerede, ligner den et konservativt forsøg på at sørge for, at der langt om længe sker noget i sagen om de private sygehuses store indtægter fra det offentlige. De implicerede er to ministre og partikammerater, og de bistås af deres spindoktorer og – tilsyneladende – nogle få embedsmænd

Sundhedsministeriet har en konservativ minister, og det betyder, at partiet kan ende med at få ansvaret for overforbruget på de private sygehuse. Det er partiformanden og sundhedsministeren ikke interesseret i, så de starter en aktion for at få gang i besparelserne, men uden at det skaber problemer for statsministeren, der satte det hele i gang, da han var sundhedsminister.

Grundmaterialet for aktionen er Sundhedsministeriets materiale, der har stået til rådighed for sundhedsministeren og hans spindoktor. Det er sendt til økonomi- og erhvervsministeren (Lene Espersen) og mindst to andre modtagere med tilknytning til Det konservative Folkeparti.

Det er derfor rimeligt at regne med, at materialet vil blive behandlet i administrationen som *ministerbetjening* af ikke blot én, men to ministre.

Der er med andre ord ikke tale om konkrete forvaltningsbeslutninger, men om rent politisk spin. Forvaltningslemmen er dermed lukket.

Det samme er dokumentlemmen – der er ingen af dokumenterne, der omfattes af disse undtagelser fra ministerbetjening.

Udstregningslemmen har en formulering, der umiddelbart kunne være interessant, når der gives adgang til ”en sags faktiske grundlag”, for man kommer unægtelig virkeligheden nærmere, når man følger informationernes tur gennem systemet. Men der er, som vi så under vurderingen af forvaltningslemmen, tale om politik – og ”politiske og strategiske udtalelser” er netop udelukket fra aktindsigt.

Tilbage er vurderingslemmen, der giver adgang til ”interne faglige vurderinger i endelig form”.

Men faglige vurderinger kræver særlig indsigt og ikke blot ren embedsmandsindsigt.

Man behøver ikke særlig indsigt for at se, at der er politiske problemer – og derfor er også denne lem lukket.

For os at se er alle lemme dermed lukket.

Skal en sådan sag rejses, efter at udkastet til en ny offentlighedslov er vedtaget, må det ske, fordi anonyme kilder afslører sagen – og nogen i øvrigt tør skrive om deres forklaring.

Nogen systematisk adgang findes ikke længere.

Eksempel 3:

En ikke særlig lødige sag

En yndet disciplin i det ministerielle spin er det, man kunne kalde bearbejdelse af den politiske jordbund gennem præsentation af statistik.

Den amerikanske forfatter Mark Twain sagde ganske vist, at

der er tre slags løgn: løgn, forbandet løgn og statistik,

men af og til må der mere til – præsentationen og/eller tilrettelæggelse må klare det, som statistikken ikke i sig selv formår.

Sagen om hjælperordningerne for handicappede, som vi gennemgik ovenfor, er et eksempel på det.

Sagen om kommunerne, der pludselig viste sig at være danmarksmestre i aktivering er en anden.

Som det fremgår af denne bemærkelsesværdige sag – hvis afdækning var en af årsagerne til, at DR-Orienterings Jesper Tynell modtog Cavlingprisen 2009 – blev der gjort meget for at undgå, at dokumenterne kom frem, da journalisten begærede aktindsigt.

Begæringen handlede om en sag, hvori daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen, hans ministerium og Arbejdsmarkedsstyrelsen havde hovedrollerne.

Sagsforløbet

Tabersagen, der gav gevinst

I april 2004 sad daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen med en sag, der lignede en tabersag.

Arbejdet med en ny kommunalreform var i gang, og beskæftigelsesministeren skulle bidrage med en nedlæggelse af Arbejdsformidlingen, AF – for arbejdet med at skaffe job til ledige på dagpenge skulle lægges ud i kommunerne.

Men samtidig med, at beskæftigelsesministeren gjorde klar til forhandlinger med de politiske partier og arbejdsmarkedets parter, kørte der pressehistorier om, at kommunerne ikke var gode til aktivering – og at de i hvert fald ikke var så gode som AF.

Netop da skete der noget, der gjorde arbejdet lettere for ministeren:

Arbejdsmarkedsstyrelsen sivede et notat, der viste, at kommunerne faktisk var *bedre* end AF til at få folk i arbejde, når man sammenlignede den såkaldte udslningsprocent, dvs. andelen af dem, der kommer i arbejde igen efter endt aktivering.

Timing'en var perfekt og – som mange havde mistanke om – ikke tilfældig. Mange fandt, at rapporten måtte være politisk bestillingsarbejde, og at den oven i købet ”ikke var særlig lødig”, som Dansk Arbejdsgiverforenings daværende arbejdskraftchef, Tina Voldby, udtrykte det i DR-Orientering.

Men det fik ikke politisk betydning. Flertallet bag regeringen gik ind for, at kommunerne skulle have opgaven.

Begge vurderinger – at regeringen havde bestilt resultatet, og at regnemethoden ikke var særlig lødig – viste sig at slå til.

Det skete dog først mange måneder senere, da DR-Orientering havde fået kæmpet sig frem til aktindsigt i alle dokumenter, der handlede om rapporten.

I det øjeblik afslørede det, hvordan det lod sig gøre at få det til at se ud, som om kommunerne var dobbelt så gode til aktivering som AF.

Tricket bestod i, at Beskæftigelsesministeriet i en e-mail – der først langt senere kom frem gennem aktindsigt – beder Arbejdsmarkedsstyrelsen lave et notat, der kan ”vende debatten”, som det udtrykkes.

Ministeriet giver også anvisning på, *hvordan* styrelsen kan gøre det:

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' 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 udslningsmål (...) end AF.

Man kan sige, at den sidste sætning blot lyder som en henstilling eller et forslag. Men læses den med embedsmandsbriller – og i sammenhæng med understregningen af, at ministeren hele tiden bliver mindet om kommunernes dårlige resultater – er der ingen tvivl: Her er et forslag, man ikke siger nej til i det danske embedsmandssystem.

Da denne e-mail sendes, er beskæftigelsesindsatsen delt mellem kommunerne og AF.

Kommunerne tager sig af kontanthjælpsmodtagere, der er ledige, mens AF tager sig af ledige, der modtager dagpenge.

Kontanthjælpsmodtagerne bliver i kommunerne, efter de daværende regler, aktiveret så snart de bliver ledige eller kort tid efter. Dagpengemodtagerne bliver i AF først aktiveret efter et år med resultatløs jobsøgning. Dertil kommer, at det er lettere at få korttidsledige i arbejde end langtidsledige. AF har derfor den tungeste aktiveringsopgave.

Beskæftigelsesministeriet beder med andre ord Arbejdsmarkedsstyrelsen om at sammenligne kommunernes resultater med *korttidsledige*, arbejdsmarkedsberedte personer – med AFs resultater med *langtidsledige*, der mindst har været uden job på arbejdsmarkedet i et år.

Og sådan får Claus Hjort Frederiksen et notat, som han kan påstå viser, at det vil være *langt bedre* at flytte arbejdet med at skaffe jobs til de ledige over i kommunerne, som led i daværende indenrigsminister Lars Løkke Rasmussens kommunalreform.

Bestilt arbejde

Syv måneder senere krakelerer historien, og mistanken om, at rapporten var bestilt arbejde til ministeren – og ikke særlig lødigt – bliver bekræftet. Først af resultatet af en aktindsigtsprocedure, dernæst senere af Claus Hjort Frederiksen selv, da dokumentationen til sidst blev så stærk, at han under ministeransvar må besvare spørgsmål om notatets baggrund i Folketinget.

Jo der var tale om

notater, ministeriet bestilte i Arbejdsmarkedsstyrelsen i forbindelse med offentliggørelsen af regeringens udspil til strukturreform

og om sammenligningen indrømmer ministeren, at:

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.

Det tager syv måneder at komme så langt. Og da er Claus Hjort Frederiksens politiske problemer med at få nedlagt AF – og få aktiveringen flyttet til kommunerne – løst. Reformen er da vedtaget i Folketinget.

Vejen til afsløringer er som allerede påvist i denne bog ofte brolagt med det politisk-administrative systems uvilje og kreative tænkning. Aktindsigten bliver her forhalet, og derudover bliver dét, vi i denne bogs del 1 kaldte 'udeladelses-metoden', i høj grad benyttet: Der kommer en bunke dokumenter, som hævdes at omfatte alle informationer, der er adgang til efter loven – og medsendte journal-oversigter

ser ud til at bekræfte det. En højtstående repræsentant for Arbejds-
markedsstyrelsen bedyrer i et radiointerview, at alt er udleveret.

Granskning af dokumenterne viser imidlertid, at det ikke er sandt
– der henvises bl.a. til et brev, der ikke er med.

Yderligere brevvekslinger og forhalingen tager mere tid, men syv
måneder efter kommer de sidste og afslørende dokumenter frem.

Vurdering

En nærværende minister

Ministeren er meget nærværende i denne fortælling.

Det er ham, der skal have aktiveringsbrikken til at falde på plads i
puslespillet med kommunalreformen.

Derfor er det ham, der har problemer med de negative pressehi-
storier om kommunerne, der simpelt hen ikke er gode nok til at få
ledige i arbejde.

Der henvises da også direkte til Claus Hjort Frederiksen i den e-
mail, som bestiller en rapport, der på et 'ikke særlig lødigt' grundlag
vender om på virkeligheden og gør kommunerne til aktiveringskam-
pens helte.

Han er også meget til stede i en såkaldt kommunikationsplan, som
også dukker op i brevvekslingen mellem ministeriet og styrelsen.
Den fastsætter en strategi for, hvordan styrelsens notater skal lækkes
til bestemte medier i dagene før og lige efter ministerens præsentation af reformen.

Der er ingen tvivl om, at vi her er inde i kerneområdet af minister-
betjeningen. Der er tale om e-mails og dokumenter, der flyger frem
og tilbage mellem et ministerium og en underordnet myndighed, og
formålet er at bringe ministeren i den gunstigst mulige position til

de kommende politiske forhandlinger om en enstrengt
beskæftigelsesindsats

som der står i sagens måske mest afgørende dokument – den e-mail,

hvori ministeriet bestiller den rapport, der kan ”vende debatten”. Denne e-mail gennemhuller påstanden om, at der ikke er tale om bestilt arbejde, og den viser, hvordan ministeriet giver besked på, hvordan regnestykket skal stilles op for at give det ønskede facit.

Offentlighedskommissionen skriver, at også den slags dokumenter skal betragtes som ministerbetjening og derfor undtages for aktindsigt:

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.

E-mailen er helt klart omfattet af ministerbetjeningen i den foreslåede nye offentlighedslov, sådan som den defineres af kommissionen.

Hvad med ’kattlemmene’?

Eksercitsen med at vise, at kommunerne er *bedre* end AF til at få folk i arbejde, er så politisk som noget i denne verden og indeholder ingen af de elementer, der er forbeholdt ministeren som forvaltningschef.

Det er ikke en konkret forvaltningsafgørelse, det drejer sig ikke om kontraktforhold og det angår ikke ministeriets kontrol eller tilsyn med dets underordnede myndigheder. Forvaltningslemmen er lukket.

Hvis der skal være mulighed for at bruge udstregningslemmen og kræve ekstrahering – adgang til dele af e-mailen – forudsætter det, at indholdet ikke er

interne og eksterne faglige vurderinger eller politiske og strategiske udtalelser,

og det vil det være svært at mene om en e-mail, der redegør for en del af strategien for politiske forhandlinger.

Det samme gælder den kommunikationsplan, der fastsætter, hvordan debatten skal ”vendes” omkring det tidspunkt, hvor reformen skal præsenteres.

Der kan muligvis skaffes ekstrahering fra Arbejdsmarkedsstyrelsens notater af opgørelser omkring kommunernes og AFs resultater og de metoder og forudsætninger, der har været brugt til opgørelserne.

Noget sådan åbner lovudkastet strengt taget mulighed for, men det er en begrænset mulighed. Kommissionen skriver, at det f.eks. kan være, hvordan man optæller antallet af biler på en motorvej. Det vil formentlig give mulighed for at se tallene i det notat, ministeren har bestilt. Det har bare ikke nogen betydning, for disse oplysninger er allerede offentliggjort og givet til pressen.

Det betyder, at i bedste fald kunne man afsløre, hvilke undersøgelsesresultater, Arbejdsdirektoratet stiller op mod hinanden.

Men man kan *ikke* afsløre, at det er noget, ministeren og hans embedsmænd bestiller for at ’vende debatten’.

Man kan sige, at ministeriets e-mail angiver en metode og en forudsætning for opstillingen, men det er også politiske og strategiske overvejelser. Det handler ikke om, hvordan man skal optælle aktiverede – men om hvordan man skal præsentere og udlægge tallene.

Udstregningslemmen forekommer os derfor også at være lukket. Det betyder efter vor opfattelse, at ministerbetjeningen gør det udelukket at få indsigt i, hvordan en politisk afgørelse kan lempes igennem ved hjælp af et ”ikke særlig lødigt” materiale, der bestilles til ministeren hos en underordnet myndighed.

Da der ikke er andre mulige kattelemme at falde tilbage på, forekommer det usandsynligt, at denne sag nogensinde ville blive afdækket under den nye offentlighedslovgivning.

Eksempel 4:

Kreativitet med givet facit

Forslaget om at lukke af for aktindsigt i ministerbetjening bygger ikke på indsamlede erfaringer.

Det har vi kommissionsformanden, ombudsmand Hans Gammeltoft-Hansens ord for:

Det er ikke en direkte for kommissionens medlemmer dokumenteret erfaringsbaseret virkelighed. Men det er – når vi taler om kommissionens medlemmer – en refereret virkelighed, som for os er blevet en forestillet virkelighed. Om det vil jeg sige, at en forestillet virkelighed kan jo – det ved vi fra mange menneskelige forhold – være mindst lige så reel som den erfaringsbaserede.

Det betyder ikke, at der overhovedet ikke findes eksempler på, hvordan kreative embedsmænd fungerer i en situation, hvor tankerne og den sproglige innovation skal kunne rulle frit, og hvor alt er til diskussion – altså lige med undtagelse af den politiske konklusion.

Sådan er det som regel i et system, hvor forvaltningschefen også er politisk chef. Sådan er det også, når der ikke blot er én chef, men som i dette eksempel, der stammer fra dagbladet Information, en hel forsamling af politiske chefer – nemlig regeringen.

Sagsforløb

Premiere med nachspiel

Mandag den 4. december 2006 er der premiere i Grand Teatret i Mikkel Bryggersgade i det indre København.

Efter at rulleteksterne er forsvundet og lyset tændt, går de fleste

premierægæster til baren. En af dem dropper dog muligheden for at skylle beretninger om krig, nedværdigende behandling, tortur og ansvar ned med en drink.

I stedet haster han gennem de krogede gader til et af de store, tidligere forsikringspalæer ved Holmens Kanal.

Premierefilmen er journalisternes Christoffer Guldbrandsens og Nils Giversens senere så omstridte tv-dokumentarfilm Den hemmelige krig – der rejser spørgsmålet, om Danmark ved at overlade en større gruppe afghanske fanger til amerikanske styrker havde krænket folkeretten.

Manden, der ikke giver sig tid til en drink, er forsvarsminister Søren Gades særlige rådgiver – eller spindoktor – Jakob Winther.

Målet for hans tur gennem København er Forsvarsministeriet, hvor 15 medarbejdere sidder og venter på hans beretning.

Mødet i Forsvarsministeriet er et vigtigt led i regeringens afværgeaktion mod filmens indhold – en afværgeaktion, der også omfatter Statsministeriet og Udenrigsministeriet.

Mødet er vigtigt, fordi afværgeaktionen her får et input om filmens faktiske indhold. Jakob Winther havde forud for premieren efter eget udsagn samlet sig viden om filmen fra Guldbrandsens og Giversens interviews og andre kilder. Det havde han indviet Statsministeriets og Udenrigsministeriets spindoktorer i.

Den mandag aften er de tre ministerier i højeste alarmberedskab. Nogle dage før, fredag den 1. december, havde daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen lovet Udenrigspolitisk Nævn, at regeringen ville komme med en redegørelse for danske styrkers håndtering af fanger under aktioner i Afghanistan i første halvår af 2002.

Afværgeaktionen var således allerede i gang – men først nu, da Winther præcist kunne identificere de problemer, filmen rejste, kunne modoffensivens mål udpeges.

Vi kan følge processen, hvor et stort antal embedsmænd fra de tre ministerier arbejdede sammen på tværs af alle ministerieskel, netop

fordi de forskellige udkast til statsministerens lovede redegørelse blev sendt mellem de tre ministerier.

Dermed blev de efter den gældende offentlighedslov eksterne og dermed blev informationer tilgængelige gennem aktindsigt i det omfang, de ikke handlede om sikkerhed, forholdet til udlandet, etc.

I juli 2007 lå de omsider på Information, der gennemgik deres indhold den 25. juli, dvs. næsten otte måneder efter, at arbejdet foregik.

En redegørelses anatomi

Af aktindsigten kan man stykke ministeriernes koordinerede bestræbelser sammen.

Afværgeaktionen starter samme dag, som Anders Fogh Rasmussen bebuder en redegørelse, og der arbejdes ihærdigt på den, indtil dagen før den offentliggøres, onsdag den 13. december ved middagstid.

I forskellige udkast kan man følge, hvordan formuleringerne på de afgørende punkter bliver pudset af og står skarpere og skarpere.

Man kan også se, at embedsmændene fra de tre ministerier i starten ikke er bange for formuleringer, der giver plads til lidt tvivl og lidt usikkerhed.

Men efterhånden som arbejdet skrider frem, forsvinder tvivlen og antydningerne af usikkerhed for at give plads for afklaret skarphed.

Det gælder f.eks., at USA og Danmark ikke har samme opfattelse af, om fangne *talebaner* er omfattet af Genève-konventionerne om behandling af krigsfanger.

Her refererer første udkast uenigheden sådan:

Uanset at regeringen ikke er enig i alle elementer i den amerikanske analyse, hvorefter de tilbageholdte ikke tildeles rettigheder direkte i medfør af 3. eller 4. Genève-konvention...,

men allerede i næste udkast bliver det til

Uanset at regeringen ikke måtte være enig i alle elementer i den amerikanske analyse, hvorefter ...,

og da er den tidligere direkte konstaterede uenighed – med ordene 'måtte være' – blevet reduceret til en mulig uenighed.

I den endelige version er alle spor af egentlig uenighed imidlertid forsvundet. Der står:

For så vidt angår det forhold, at den amerikanske retsopfattelse indebar, at Al Qaida og Taleban ikke kunne få status som krigsfanger, bemærkes dernæst, at denne fortolkning af konventionen – uanset at den kunne give anledning til nogen tvivl – ikke indebar afvigelser i forhold til de tilbageholdtes rettigheder af en så vigtig karakter, at man fra dansk side af den grund ikke kunne overlade tilbageholdte personer til de amerikanske styrker

og hermed er uenigheden blevet til en forbigående tvivl, som regeringen ikke finder nogen grund til at lade få indflydelse på sagen.

Spørgsmålet om USA's holdning til den 3. Genève-konvention giver anledning til en konstatering af, at

den amerikanske retsopfattelse som minimum (...) indebar, at alle tilbageholdte ville blive behandlet humant og dermed ikke ville blive udsat for tortur og anden grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling,

hvori man aner en afsmitning fra konventionsteksten, der forbyder

vold mod liv og legeme, i særdeleshed mord under enhver form, lemlæstelse, grusom behandling og tortur (...) krænkelse af den personlige værdighed, i særdeleshed ydmygende og nedværdigende behandling.

Det bliver siden til

Sammenfattende indebar den amerikanske retsopfattelse således som minimum, at alle tilbageholdte ville blive behandlet humant og dermed ikke ville blive udsat for tortur eller anden mishandling,

hvilket er en ændring, der bringer den danske formulering nærmere på daværende præsident George W. Bush' regelsæt for talebaners og Al Qaida-folks status som fanger. Her står:

The detainees will not be subjected to physical or mental abuse or cruel treatment

(De tilbageholdte vil ikke blive udsat for fysisk eller psykisk mishandling og grusom behandling).

Der er også oplysninger, der medtages, for siden at forsvinde:

I starten af forløbet optræder en oplysning om, at de implicerede danske enheder (med kodenavnet Task Group Ferret) havde udarbejdet instruktioner for behandling af fanger.

Der er også en oplysning om, at Forsvarsministeriet ikke blev orienteret, da de danske soldater under en aktion den 17. februar 2002 tilbageholder 31 afghanere.

I begge tilfælde er det oplysninger, der var ukendt for offentligheden, og embedsmændene endte med at foretrække, at sådan skulle det fortsat være.

Frifindelse fra første dag

Dommen i regeringens redegørelse lyder på pure frifindelse, og det kommer ikke som nogen stor overraskelse.

Hvad der virker mere interessant er, at frifindelsen findes allerøverst på det allerførste udkast fra embedsmændene. Undervejs forsvinder det fra udkastene for så i den endelige version at komme

– som *konklusion* – i en ny formulering i redegørelsens slutning.

Men hele tiden har embedsmændene altså kendt facit – deres opgave var at finde et regnestykke, der gav *netop det* facit.

Opgaven var ikke at undersøge, om filmen Den hemmelige krig indeholdt forhold, den danske stat skulle tage op til overvejelse. Opgaven var at fastslå så klart og skarpt som muligt, at – som statsministeren formulerede det:

Der er ikke fugls føde på den sag!

Information giver denne gennemgang af den forudgående ”frifindelse”:

Det fremgår af de indledende linjer i det allerførste udkast til redegørelsen, der udgør et såkaldt resumé, trykt i kursiv, som kun findes i dette udkast. Resuméet frikender pure regeringen på seks punkter.

De første to lyder: ”Redegørelsen fastslår, at regeringen ikke (har) misinformeret Folketinget, ligesom regeringen heller ikke har forholdt Folketinget oplysninger.”

Den næste gælder den amerikanske regerings omstridte fortolkning af Genève-konventionerne, der f.eks. ikke anerkender taleban-soldater eller Al Qaida-krigere som krigsfanger: ”USA’s position vedr. Genève-konventionerne anvendelse i Afghanistan var offentligt kendt”.

Den fjerde drejer sig om det forsvarlige i at overdrage fanger til amerikanerne: ”Sluttelig gav den amerikanske regerings tilkendegivelser om anvendelse af Genève-konventionerne, herunder om beskyttelsen af tilbageholdte, således ikke regeringen anledning til at betvivle, at overdragelse af tilbageholdte til de amerikanske styr-

ker i Afghanistan ville være foreneligt med Danmarks folkeretlige forpligtelser i henhold til den humanitære folkeret.”

De sidste to punkter drejer sig om overdragne fanger og beskyldninger om overgreb: ”Ligeledes gendrives påstanden i filmen om, at danske soldater skulle have overdraget flere end 34 personer i amerikansk varetægt, ligesom det heller ikke sandsynliggøres, at personer tilbageholdt af danske soldater skulle have været udsat for overgreb, mens de har været i amerikansk varetægt.”

Vurdering

Ministerbetjening på topniveau

Redegørelsen er et stykke arbejde, der er bestilt af regeringschefen på regeringens vegne. Der skal være tale om en udtalelse, der utvetydigt tager afstand fra enhver kritik af danske embedsmænd og militærfolks udlevering af en gruppe afghanske fanger til de amerikanske styrker.

På baggrund af, at ’frifindelsen’ findes formuleret på allerførste udkast til redegørelsen, kan man sige, at det reelt er embedsmændenes opgave at rådgive regeringen om, hvordan den kan fremstille sin sag sådan, at argumentation kan understøtte den allerede formulerede afvisning af enhver kritik.

Der er – set under denne synsvinkel – tale om en åbenlys politisk og strategisk rådgivning på et højt politisk niveau.

Efter de gældende regler er der aktindsigt i hele rækken af udkast.

Der blevet sendt i kredsløb mellem de tre implicerede ministerier – Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, og som sådan er de eksterne.

De handler om militære forhold, men da aktindsigten imødekommes, er der kun et punkt, hvor man påberåber sig hensynet til militære hemmeligheder – antallet af soldater i den danske enhed streges over i alle papirer – bortset fra et. Så tallet kommer ud alligevel.

Hensynet til andre lande – her først og fremmest USA – bliver heller ikke påkaldt, hvilket heller ikke kan undre i betragtning af, at gruppearbejdet i høj grad går ud på at afproblematisere forskellen i dansk og amerikansk opfattelse af Genève-konventionerne relevans over for afghanske fanger.

Mange ministre, én holdning

Efter de regler, som Offentlighedskommissionen foreslår til den nye offentlighedslov, er situationen en helt anden.

Embedsmændene betjener ikke én, men hele tre ministre – de skal lave en udtalelse på hele regeringens vegne. De kommer alle fra ministerier, der samarbejder om en fælles opgave.

Derfor er det nærliggende at forestille sig, at en afgørelse om aktindsigt efter de foreslåede, nye regler vil tage udgangspunkt i bestemmelsen om, at

Retten til aktindsigt omfatter ikke (...) oplysninger, der udveksles mellem ministerier indbyrdes i forbindelse med ministerbetjening.

Sagen drejer sig om en politisk tilkendegivelse og ikke en konkret afgørelse i en forvaltningssag, en indgåelse af et kontraktforhold eller en ministeriel kontrol- eller tilsynsopgave, og derfor kan undtagelserne i forvaltningslemmen næppe bruges til at skaffe aktindsigt i udkastene.

Dokumentlemmen dur heller ikke – der indgår ikke den slags dokumenter, som denne undtagelse omfatter.

Derfor må man overveje, om man i hvert fald kan få fat i dele af materialet gennem udstregningslemmen.

Men her støder vi på reglen om, at der ikke skal ekstraheres fra

interne og eksterne faglige vurderinger eller politiske og strategiske udtalelser,

og den vil givetvis blokere for, at vi kan få uddrag fra udkastene.

Tilbage er muligheden for at få aktindsigt i dokumenter, der omfatter

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

– altså vurderingslemmen.

Men her støder vi mod bestemmelsen om, at det skal være dokumentets endelige form. Og den har vi allerede – det er den redegørelse, som daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen præsenterede onsdag den 13. december 2006 med bemærkningen

Der er ikke fugls føde på den sag!

Havde vi ikke fået den endelige redegørelse, havde det nu ikke hjulpet os. For reglen siger også

Det gælder dog ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning.

På baggrund af denne vurdering er vi ikke i tvivl om, at det under den foreslåede lovgivning ikke vil være muligt at få indsigt i embedsmændenes arbejde. Området vil være lukket land, hvor det er

umuligt for borgere og presse at kontrollere,

at alt går rigtigt til under forvaltningens udførelse af dens opgaver.

Med mindre en regering skulle se sin fordel i at give adgang til en sådan arbejdsproces, vil baggrunden for storpolitiske tilkendegivelser for altid være hyllet i mystik og formodninger – hvis det altså ikke lykkes journalister at skaffe sig informationer fra relevante kilder mod løfte om fuld anonymitet.

Fra den aktuelle politiske debat ved vi, at anonyme kilder meget ofte bliver brugt til at mistænkeliggøre både nyhederne og dem, der viderebringer dem.

Eksempel 5:

Da skatteministeren tog glæderne på forskud

Problemet ved at beskrive virkningerne af en lov, der ikke har nået at virke et stykke tid er, at kritik af loven afvises med, at det først er, når der er dannet en egentlig praksis, at man kan få overblik over lovens virkninger.

Men sådan er det tilsyneladende ikke i den sag, der opstod, da journalist Christian Grønning fra TV2/Nyhederne begærede aktindsigt hos SKAT i en ledende skattemedarbejders tjenesterejser.

For skatteminister Troels Lund Poulsen ser ud til at tage forskud på glæderne i forslaget om, at ministerbetjening skal undtages fra aktindsigt. Med den begrundelse, at SKAT arbejder på en redegørelse til skatteministeren, afviser han at give aktindsigt i sagen. Først når skatteministeren har fået redegørelsen og sendt den videre til Folketinget, vil oplysningerne blive frigivet.

Så her har vi et eksempel, der handler om ministerbetjening – oven

i købet før begrebet er gennemført ved lov. Spørgsmålet er, om det så også *er* ministerbetjening efter udkastet til den nye offentlighedslov.

Sagsforløb

En sag, der startede 12 år tidligere

I 1998 fik daværende justitsminister Frank Jensen til offentlige ansattes store glæde og mod pressens skarpe protester ændret offentlighedsloven. Der blev sat grænser for de oplysninger om offentlige ansatte, man kan få aktindsigt i.

Det blev dog ikke en total lukning til personalemapperne i det offentlige, der blev gennemført. Man skulle dog stadig have adgang til

oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser.

Hvis der er tale om chefer, har man også adgang til

oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover,

som det lidt knudret udtrykkes i loven. Men det sidste begrænses dog til to år efter en beslutning om advarsler og andre reaktioner (§2, stk. 3).

Det er en ret enkel paragraf, der normalt ikke volder de store vanskeligheder, og da sagen med SKAT startede, havde TV2/Nyhederne erfaring fra andre sager, hvor der uden store vanskeligheder og lange behandlingstider var givet oplysninger efter bestemmelsen.

Den 26. april 2010 anmodede tv-stationen pr. e-mail om aktindsigt i løn- og personaleforhold for en af SKATs chefer. Det understreges, at tjenesterejser er inkluderet i anmodningen, der også omfatter bi-

lag for repræsentationer, som den pågældende chef har afholdt i en nærmere bestemt periode.

Alt ser ud til at gå normalt. Dagen efter bekræftes modtagelse af anmodningen pr. e-mail. Fire dage senere meddeler SKAT, at sagsbehandlingstiden udvides med 14 dage som følge af påske og materialets omfang. Det tilføjes, at materialet vil blive fremsendt senest den 16. april.

Den 15. april kommer der besked fra SKAT om, at leveringsfristen udskydes til

sidste halvdel af maj måned,

og det får TV2-journalisten til at tage telefonisk kontakt med den relevante kontorchef i SKAT.

15. april 2010 omkring klokken 17 kontakter Christian Grønning kontorchef (...) med henblik på at søge et kompromis, herunder at få noget af materialet udleveret. Blandt andet efterspørger Christian Grønning en journaloversigt og foreslår at SKAT fremsender udskrifter fra tjenesterejsesystemet i oversigtsform – hvorefter TV2/Nyhederne efterfølgende vil søge om detaljeret aktindsigt i de sager, som har konkret interesse. Samtidig foreslår Christian Grønning, at Skatteministeriet fremsender en del af materialet først, og så fremsender resten på et senere tidspunkt. Reaktionen fra kontorchef (...) var: "vi vender tilbage".

Sådan beskrives forløbet, da TV2/Nyhederne senere klager til Ombudsmanden.

Det handler om ministerbetjening

14 dage senere ringer kontorchefen til journalisten med besked om,

at SKAT ikke kan sende det materiale, som TV2/Nyhederne har foreslået – hverken noget af materialet eller en oversigt med tjenesterejser og repræsentation. Ifølge TV2/Nyhedernes klage til ombudsmanden siger kontorchefen:

Årsagen til dette, oplyste han, var den store bevågenhed som netop disse sager pt. havde hos ministeren, og det faktum at man netop nu arbejdede på en redegørelse til ministeren om rejse- og repræsentationsudgifter for alle ledere i SKAT over lønramme 37.

Den besked rejser et spørgsmål, som journalisten ifølge klagen stiller til kontorchefen:

Direkte adspurgt om TV2/Nyhederne først kunne forvente materialet efter at ministeren har afleveret sin redegørelse, svarede (...), at "det kan du sagtens risikere".

Derefter sker der intet før den 2. juni.

Den dag modtager redaktionen næsten alle de oplysninger, den har ret til at få aktindsigt i efter offentlighedsloven (§ 2, stk. 3). Der er dog én væsentlig undtagelse – de ønskede oplysninger om den pågældende chefs tjenesterejser er ikke med. SKAT begrundes udeladelsen med henvisning til en bestemmelse, der må siges at være rimelig belastende for den pågældende chef – nemlig bestemmelsen, der begrænser aktindsigten i det omfang

det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til (...) forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffefuldbyrkelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning (§ 13, stk. 1, nr. 3).

Sådan oplyser SKAT i virkeligheden et nyhedsmedie om, at den

pågældende chef er impliceret i noget, der i *bedste fald* er et disciplinært og i *værste fald* et strafferetligt anliggende. Men det fremgår ikke, at en sådan sag rent faktisk foregår, eller hvad det nærmere bestemt er for væsentlige hensyn, der skal beskyttes.

Derefter klager TV2/Nyhederne til Ombudsmanden, der endnu ikke har færdigbehandlet sagen 3½ måned efter, at klagen blev afsendt – altså i skrivende stund.

På forespørgsel fra TV2/Nyhederne meddeler SKAT den 30. august – 5 måneder efter modtagelse af anmodningen om aktindsigt – at der ikke kommer mere.

Samtidig gives der en væsentlig oplysning: Det er faktisk ikke SKAT, som TV2/Nyhederne er oppe at slås med – det er skatteminister Troels Lund Poulsen og hans ministerielle embedsmænd, der har lukket for det, som Offentlighedskommissionen i sin betænkning omtaler som ”standardprægede” oplysninger. I svaret fra SKAT står:

Skatteministeriet fastholder sin afgørelse.

Det betyder, at din anmodning om aktindsigt i

1. direktør (...) tjenesterejser fra 1. januar 2006 og frem til dags dato
2. bilag for repræsentationsudgifter afholdt af direktør (...) i samme periode

ikke vil blive givet, før end redegørelsen til Folketinget er afgivet.

Med andre ord – skatteministeren har behandlet redegørelsen, som om den var ministerbetjening, og har lukket af for en bestemmelse, der hvert eneste år bruges i adskillige sager uden de store vanskeligheder.

Vurdering

Forvaltningschefen på banen

I ovenstående sag er der selvfølgelig det politiske indhold, at mini-

steren har en politisk interesse i, at han og hans ansvarsområde ikke tager sig for tåbeligt ud. Men derudover handler den om ministerens ansvar som forvaltningschef for bl.a. SKAT.

Når vi tjekker de kattelomme, der er indrettet i lovudkastet, kan vi derfor konstatere, at forvaltningslemmen står åben. Denne sag angår ministeren som forvaltningschef.

Og derfor bør der også efter offentlighedskommissionens udkast gives aktindsigt i sagen. Den er ikke omfattet af ministerbetjeningen.

Som eksempel på, hvordan ministerbetjening kan risikere at blive brugt, i det mindste indtil en klar ombudsmandspraksis er skabt, er sagen om skatteministerens afslag på aktindsigt derfor en glimrende illustration på, at ministerens aktivitet og behov helliggøres og skubbes foran andre hensyn.

Først lidt forhaling, så en henvisning til ministerbetjeningen. Derpå et tidrøvende juridisk tovtrækkeri, om det i virkeligheden er politik eller ikke – hvorefter det hele ender hos Ombudsmanden.

Man kan sige, at som eksempel på regelret ministerbetjening er sagen ikke særlig god. Men som eksempel på, hvad ministerbetjeningen *kan* blive brugt til, er den meget illustrativ.

Sidste nyt

Netop da denne bog skulle gå i trykken, meddelte SKAT Ombudsmanden, at sagen vil blive genovervejet og genoptaget.

Virkningen er, at Ombudsmanden stopper sin behandling, mens SKAT og Skatteministeriet efter 8 måneders forhaling kan udskyde tidspunktet for aktindsigt – og dermed TV2/Nyhedernes afsløring af sagen – yderligere.

Samtidig kan genovervejelsen måske forhindre, at der kommer en næse fra Ombudsmanden.

Sådan kan man fjerne to ubehageligheder med ét smæk under den danske offentlighedslovgivning.

Eksempel 6:

Men man sletter da dokumenter

Når du sletter en fil eller en mappe fra harddisken, slettes den ikke straks. Den gemmes i stedet i Papirkurv, indtil Papirkurv bliver tømt. (...) Når du sletter en fil fra computeren, bliver den flyttet til Papirkurv, hvor den gemmes midlertidigt, indtil Papirkurv tømmes. Det gør det muligt at gendanne de filer, du sletter ved et uheld. De filer, du gendanner, gendannes på deres oprindelige placering.

Brugsanvisning for Windows 7

Vi ved det godt. Selvfølgelig kan man slette dokumenter.

PC-brugere gør det hver dag. Papirbrugere gør det også hver dag. Intet er lettere.

Vi gør det – og embedsmænd gør det – måske også i uskyldige sammenhænge – men kommer det frem, udløser det en gysen.

Under debatten om Sundhedsministeriets e-mailsag er vi blevet mindet om det, man kaldte ”gyset i Kæremålssalen”, da det under Tamilsagen blev afsløret, at Justitsministeriets departementschef egenhændigt havde makuleret to belastende dokumenter.

Sagen om Beskæftigelsesministeriets slettede dokumenter i 2008 er lærerig og værd at tage op. Den er lærerig på den måde, at den viser, at embedsmænd virkelig kan sættes til at slette dokumenter, når ministeren er i knibe.

Den er også interessant, fordi den viser, at offentlige systemer også kan det, vor egen PC kan – dokumenter kan simpelt hen slettes og forsvinde ud af omsætningen. Men de kan også genoplives, hvis det passer os.

Og så er den vigtig, fordi den siger en hel del om ministerbetjening.

Sagsforløb

En god nyhed

I juni 2008 kommer Beskæftigelsesministeriet med en nyhed, som den daværende beskæftigelsesminister, Claus Hjort Frederiksen, er åbenlyst tilfreds med. Ministeriet udsender en pressemeddelelse, der citerer ministeren således:

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

300-timers-reglen går ud på, at en gift kontanthjælpsmodtager ikke kan få understøttelse, hvis han eller hun ikke har haft almindeligt lønnet arbejde i mindst 300 timer inden for de sidste 2 år.

Ideen med den er at motivere kontanthjælpsmodtagere til at gøre en ekstra indsats for at komme i arbejde.

Det, der efter beskæftigelsesministerens opfattelse viser, at ordningen virker, gengives sådan i pressemeddelelsen:

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.

SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd, der engang hed Socialforskningsinstituttet, har gennemført undersøgelsen, og centret betegner sig selv som

et uafhængigt nationalt forskningscenter under Socialministeriet.

Centrets hjemmeside fastslår også, at

SFI ønsker at være kendt for faglighed, uafhængighed, troværdighed og anvendelighed.

Derfor betoner beskæftigelsesministeren, at det er *SFI*, der har konstateret, at 300-timers-reglen virker. Det fremstår netop som en blåstempling af ordningen.

Det glade ministerium

Men da DR-Orienterings Jesper Tynell undersøger undersøgelsesmetoden, viser der sig at være grundlæggende problemer med de to konklusioner – som angiveligt skulle vise, at ordningen virker efter hensigten.

Undersøgelsen siger, at en tredjedel er kommet i arbejde, fordi 300-timers-reglen lukkede af for offentlige penge. Men der er en anden mulighed – nemlig at *en del* af dem ville være kommet i arbejde under alle omstændigheder – fordi ledigheden generelt faldt markant i undersøgelsesperioden.

Det har SFI ikke undersøgt, indrømmer forskeren bag rapporten i et interview med DR-Orientering.

Han indrømmer også, at det havde været muligt at gøre det.

Undersøgelsen viser endvidere, at næsten en tredjedel ”kalder sig selv hjemmegående”. Researchen viser, at dette tal også omfatter mennesker, der trods intensiv jobsøgning har fået afslag på kontanthjælp og herefter er tvunget til at gå hjemme uden en indkomst at leve af.

SFI-forskeren indrømmer, at der ikke er lavet en særskilt undersøgelse af denne mulighed og mener, at

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

Problemerne med konklusionerne i SFI-rapporten fører til research i beskæftigelsesministerens mulighed for at påvirke SFIs evaluering af ministerens 300-timers-regel.

Evalueringen er blevet bestilt af Arbejdsdirektoratet, der er en myndighed under Beskæftigelsesministeriet. Aktindsigt i kontrakten mellem SFI og direktoratet viser, at der tre måneder før rapportens offentliggørelse skal afleveres et udkast til direktoratet.

En e-mail fra forskeren bag rapporten – til en anden forsker – beretter, at

Beskæftigelsesministeriet er så glade for rapporten

men da DR-Orientering begærer aktindsigt i det oprindelige udkast, er svaret, 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.

To måneder og en lang brevveksling senere indrømmer SFI, at der faktisk er blevet sendt

idéudkast (...) og (...) foreløbige undersøgelsesresultater

til to ansatte i Arbejdsdirektoratet. Men disse to har fået dokumenterne, fordi de er med i en følgegruppe – ikke fordi de er ansat i direktoratet. Deres tilknytning til SFI siges at være så tæt, at dokumenterne skal betragtes som *interne* SFI-dokumenter. Derfor er de heller ikke omfattet af retten til aktindsigt, mener SFI.

En af de to medarbejdere, der har modtaget papirerne, forklarer imidlertid, at hun sad i følgegruppen for at repræsentere direktoratet over for SFI. I en telefonsamtale siger hun:

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’.

En aktindsigt i sagen om SFI-rapporten hos Arbejdsdirektoratet giver efter 1½ måneds ventetid indsigt i 33 dokumenter uden væsentlig betydning for vurderingen af, om ministeriet eller direktoratet har kunnet påvirke rapportens indhold.

Et dokument, der ikke findes, er det udkast til rapporten, som direktoratet har fået – og som den ansatte fortalte var kommet til direktoratet. Samtidig viser en aktindsigt i Beskæftigelsesministeriet, at direktoratet faktisk har sendt ministeriet et resumé af rapporten.

Endelig viser det sig, at der er lavet om på Arbejdsdirektoratets journalisering – den journal, der er givet aktindsigt i, er først oprettet to dage før materialet blev sendt til DR-Orientering, og papirerne er lagt ind samme dag.

Arbejdsdirektoratet indrømmer modstræbende, at det er tilfældet:

For overskuelighedens skyld blev dokumenter vedr. SFIs undersøgelse overflyttet til et nyt journalnummer.

Men det skaber stadig ikke overskuelighed over, hvilke dokumenter, der måtte være frasorteret. Så der begæres aktindsigt i den oprindelige journal, og den viser sig at være særdeles afslørende.

Der mangler 33 numre i journaloversigten, hvilket viser, at der er dokumenter, der er fjernet fra journalen.

Da dét bliver påpeget over for direktoratet, lyder svaret:

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

Journalen med de 33 manglende numre omfatter også 25 dokumenter, der handler om direktoratets rapport fra SFI, men som ikke er blevet udleveret, selv om de var omfattet af begæringen om aktindsigt. Da det afsløres, lyder svaret:

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

En ny kopi af journaloversigten bekræfter, at der nu er forsvundet 58 sagsakter med bilag fra sagen.

Alle kunne se papirerne

Arbejdsdirektoratet bruger samme forklaring som SFI – de to ansatte var så tæt knyttet til SFI, mens rapporten blev skrevet, at dokumenter, de har modtaget i Arbejdsdirektoratet, stadig var *interne* i SFI – og derfor ikke omfattet af retten til aktindsigt.

Næste research-opgave er derfor at fastslå, om den forklaring holder. For Ombudsmandens praksis viser, at det er *afgørende* – i en sådan situation – om de påstået interne papirer også har kunnet ses af andre medarbejdere end dem, der deltager i en arbejdsgruppe.

Journal-oversigterne er markeret som ”Offentlig journal”, hvilket antyder, at deres indhold har været alment tilgængeligt.

Derfor bliver direktoratet anmodet om at forklare, hvem der havde adgang til SFI-papirerne, *før* de blev slettet. Det sker den 12. januar 2009. Og så går tiden.

Først ingen reaktion. Så beklagelser. I starten af februar kommer så et ’goddag-mand-økseskaft’-svar:

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

et helt irrelevant svar, da DR-Orientering har stillet spørgsmål om adgangen til nogle yderst konkrete dokumenter.

Spørgsmålet gentages, og igen er der ingen reaktion. Nye henven-

delser afføder løfter om, at man vil ringe tilbage, hvilket ikke sker.

Da journalist Jesper Tynell ringer til den kontorchef, der sidder med sagen, og denne gang slår båndoptageren til, sker der endelig noget.

Syv timer senere kommer en e-mail, der fastslår:

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.

Da direktoratet bliver spurgt, hvilken hjemmel de så har for at slette dokumenter fra direktoratets journaler, lyder svaret i en e-mail:

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

Alvorlig påtale

Ombudsmanden afslutter sagen med at afvise SFIs og Arbejdsdirektoratets påstand om, at dokumenterne var interne. De var sendt til direktoratet, de indgik i direktoratets arbejde, og dermed var de eksterne og omfattet af aktindsigt.

Det udløser en række alvorlige påtaler af den måde, beskæftigelsesministerens folk har håndteret sagen på.

Den alvorligste gælder sletningen af dokumenter – som Ombudsmanden skriver til journalisten:

Jeg mener at det er meget kritisabelt at Arbejdsdirektoratet slettede dokumenterne. I den forbindelse er det min opfattelse at det er en skærpende omstændighed at sletningen skete efter at du havde anmodet om aktindsigt, og i forbindelse med direktoratets overvejelser om hvordan din aktindsigtsanmodning skulle behandles.

Derfor får Beskæftigelsesministeriet samtidig at vide, at det burde have påtalt afvisningen af aktindsigt og sletningen af dokumenter over for Arbejdsdirektoratet.

Hyper-interne dokumenter

Men mindst lige så interessante er de oplysninger, der kommer frem i Ombudsmandens afgørelse om en offentlig myndigheds mulighed for at slette dokumenter:

Direktoratet skrev bl.a. at det ikke i direktoratets ESDH-system var muligt at slette en sag som var blevet oprettet, eller slette en dokumentregistrering som var blevet journaliseret. Det gjaldt også hvis dokumentregistreringen var oprettet ved en fejl.

Hvis der skete fejljournaliseringer, blev dette derfor overført til en såkaldt "skraldespandssag". Der blev oprettet en sådan sag for hvert kvartal.

Der er ikke almindelig adgang til at se skraldespandssagerne i journalsystemet. Kun to bestemte medarbejdere fra journalen kan se disse sager. Andre kan hverken slå sagen op eller søge dokumentregistreringerne frem.

Direktoratet oplyste også at det ville være teknisk muligt at genskabe elektronisk backup af den tidligere journaloversigt for direktoratets j.nr. 07–119–0313.

Sagt på en anden måde – offentlige dokumenter dør ikke, de dumper simpelthen ned i en skraldespand.

Og dér kan de så ligge, til der af en eller anden grund er behov for at 'genoplive' dem. Men mens de er der, vil det for alle andre end de direkte implicerede og 'skraldemændene' virke som om de var slettet – eller måske snarere 'ikke-papirer'.

Man kunne måske ligefrem kalde dem 'hyper-interne'.

Vurdering

Ren politisk sag

Ministerens udelte glæde ved SFI-rapportens konklusioner understreger, at der er tale om en sag med klar politisk karakter.

300-timers-reglen blev kritiseret af både politikere og fagfolk, og understregningen af, at *nu* var det langt om længe, én gang for alle, slået fast, at den virkede, var en klar politisk tilkendegivelse: Ministeren er blevet betjent, og ministeren er glad – akkurat som SFI-forskeren skrev i sin mail til en anden forsker.

SFI-rapporten kunne netop bruges til at lukke munden på kritikere med – og retfærdiggøre, at man arbejdede videre af det spor, 300-timers-reglen havde lagt. Så det forekommer os sikkert, at i denne sag har der ikke blot været forventning – men en sikker viden om – at ministeren havde brug for dette stykke arbejde.

De undersøgelser, centret *ikke* har lavet, kan afsløres af en journalist med god indsigt i, hvordan man kan skaffe sig et retvisende billede af virkeligheden – det kræver ikke i sig selv aktindsigt.

Men det kræver aktindsigt at afsløre, at opdragsgiverne har haft *mulighed* for at få indflydelse på rapporten, og at vise, hvad de har *brugt* denne mulighed til.

Det væsentligste element i den journalistiske behandling af sagen under den nye offentlighedslov ville, som vi ser det, stadig være en sammenligning mellem centrets udkast og den endelige rapport – og det kræver, at man får fat på det udkast, SFI og Arbejdsdirektoratet kæmpede så hårdt for at gemme af vejen for journalisten Jesper Ty-nell og offentligheden..

Et første spor er kontrakten mellem Arbejdsdirektoratet og SFI om

udførelse af undersøgelsen, og der *kunne* under den nye lovgivning måske være mulighed for aktindsigt via den af 'kattedlemmene', vi kalder forvaltningslemmen.

Ministerbetjening gælder ikke som grundlag for at sige nej til aktindsigt i sager om indgåelse af kontraktforhold. Hvis man ved, at der laves kontrakt på SFI-undersøgelser, så må man kunne kræve aktindsigt i kontrakten.

Men det kan ikke udelukkes, at man så havner i andet et slagsmål – nemlig om, hvorvidt det ikke er omfattet af bestemmelsen om, at

retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til: (...) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

Man må tage muligheden i betragtning, eftersom Arbejdsdirektoratet i denne sag viser sig i stand til at gå langt for at undgå belastende oplysninger i at komme frem.

Men vi anser det alligevel for muligt, at kontraktens bestemmelse om, at Arbejdsdirektoratet skulle have et udkast til rapporten tre måneder før offentliggørelse ville kunne graves fra med aktindsigt – om end med forsinkelse.

Men ét er at konstatere, at Arbejdsdirektoratet skal have et udkast til planen – tre måneder før den offentliggøres – noget andet er at få fat på selve udkastet.

Som led i en ministerbetjening mener vi, at udkastet kan og vil blive unddraget aktindsigt – og det er næppe tilgængeligt via forvaltningslemmen, da det må siges at høre entydigt til i ministerens politiske arbejde.

Når det gælder dokumentlemmen er den lukket – for udkastet har i sagens natur ikke ”endelig form” – og *udkast* nævnes specifikt i bemærkningerne som undtaget fra aktindsigt.

Udkastet indeholder, hvad man kan kalde en *faglig vurdering* fra SFI. Spørgsmålet er, om det kan kaldes en ekstern faglig vurdering i betragtning af, at der er tale om en opgave, der i et eller andet omfang foretages, ikke blot *for*, men også *med* Arbejdsdirektoratet.

Dertil kommer, at Offentlighedskommissionen i forbindelse med den bestemmelse, der styrer udstregningslemmen, skriver:

Kommissionen finder anledning til at fremhæve, at de faglige vurderinger og udtalelser, som et ministerium indhenter fra et andet ministerium eller en underordnet myndighed i forbindelse med ministerbetjening, som følge af bestemmelsen i § 28, stk. 1, er interne.

Derfor anser vi det for meget lidt sandsynligt, at dele af udkastet kan fås ad denne vej.

Men er dokumentet en intern faglig vurdering, åbner det muligheden for, at vurderingslemmen kan bruges til at få aktindsigt. Men ikke længe. For forudsætningen er, at dokumentet har endelig form, og det har udkast, som tidligere konstateret, ikke.

Tilbage står, at beskæftigelsesministerens konstatering af, at 300-timers-reglen én gang for alle kan siges at fungere efter hensigten, vil kunne problematiseres – under den nye lov.

De anvendte metoder holder ikke vand, og det kan fastslås, at ministeren og hans folk har haft *mulighed* for at få indflydelse på undersøgelsen.

Men om de har *brugt* deres indflydelse – og *hvordan* – det ser vi ingen mulighed for at afsløre.

Eksempel 7:

Der var én, der var tre ... der var atten

Normalt læser eller hører vi en opsigtsvækkende mediehistorie, som handlekraftige politikere vil gøre noget ved. Så går der nogen tid – mens embedsmandssystemet arbejder – før et forudsigeligt lovinitiativ dukker op.

Sådan var det bare ikke i november 2008, da lovforslag L 69 dukker op i Folketinget.

Lovforslaget omfattede en ændring af udlændingeloven med

Skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold, styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted samt forhøjelse af strafferammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted

som den omfangsrige titel lød.

I folkemunde blev det hurtigt til ”Tuneserloven”, fordi den grundlæggende var rettet mod en tuneser på tålt ophold i Danmark – en tuneser, der var med i den efterhånden store gruppe af mennesker, som PET har mistænkt for at have mordplaner mod tegneren Kurt Westergaard.

Da mistanken mod tuneseren kom frem, var lovforslaget skrevet og havde allerede fået én principiel stramning, ligesom flere fulgte efter.

Sagsforløbet

En ret bunden opgave

Det var BT, der bragte historien om PETs mistanke til tuneseren frem.

Flygtningenævnet har et par uger tidligere besluttet, at han skal have tålt ophold i Danmark. Nu kan BT fortælle, at tuneseren opholder sig mere hos sin familie i Gellerupplanen ved Århus end i Sandholmlejren i Nordsjælland.

Det betyder, at tegneren Kurt Westergaard (der portrætterede profeten Muhammed med en bombe i turbanen) kan risikere at møde tuneseren på gaden, hvilket Westergaard i følge BT ikke føler sig tryk ved.

BTs historie bliver trykt i søndagsavisen den 9. november 2008.

Fire dage senere, torsdag den 13. november, fremlægger integrationsminister Birthe Rønn Hornbech L 69 i Folketinget. Fem uger og en dag senere bliver loven vedtaget. Inden 2008 er slut, er L 69 blevet lov.

Endnu mens lovforslaget var til behandling skaffede Information sig aktindsigt i forberedelsen af lovforslaget og kunne berette om, hvorfor det gik så hurtigt at lovgive – ligesom man fik indblik i, hvem der rettede hvad undervejs i lovens ordlyd.

Afgørende for hurtigheden var, at Integrationsministeriet allerede var i gang med at skrive lovforslaget, da BT-historien dukkede op.

BT havde inden offentliggørelsen hentet kommentarer hos myndigheder og politikere. Desuden havde Flygtningenævnets afgørelse om tålt ophold henledt opmærksomheden på tuneseren. Så ministeriet var klar over, at der var brug for et hurtigt lovarbejde.

Informations aktindsigt viser, at lovskriveriet starter den 6. november – en torsdag, da udlændingekontorets chef skriver til sine samarbejdspartnere, at de skal

lynhurtigt udarbejde et lovforslag, der strammer kontrolforanstaltningerne for terrormistænkte udlændinge på tålt ophold.

Det fremgår også, at der skrives med ført hånd:

Der er tale om en ret bunden opgave, hvor det allerede er besluttet i regeringen, hvad lovforslaget skal indeholde. Der er derfor ikke mulighed for at ændre på rammerne, men vi skal selvfølgelig forsøge at gøre det så praktisk håndterbart som muligt.

Ministeriet har allerede et første udkast klar. Det viser, at ændringerne umiddelbart kun får virkning for *tre* terrormistænkte udlændinge, der er på tålt ophold, og som ikke kan hjemsendes uden risiko for mishandling eller død.

Få timer senere kommer der et nyt udkast med en forklaring om, at regeringens koordinationsudvalg har beskæftiget sig med sagen:

Beklager, men vi har fået en ny melding om drøftelse i K-udvalg i går, som betyder, at der nu er udarbejdet et nyt udkast til lovforslag. I det udkast, jeg sendte tidligere i dag, gjaldt foranstaltningerne kun administrativt udviste udlændinge på tålt ophold. Nu skal foranstaltningerne så gælde alle udlændinge på tålt ophold.

Fra at omfatte tre terrormistænkte udlændinge på tålt ophold er lovforslaget nu udvidet til at omfatte yderligere *15* andre, som der ikke er terrormistanke mod – samt udlændinge, der sidenhen får tålt ophold i Danmark.

Det andet udkast indeholder også en bestemmelse om, at politiet kan føre straffesag mod de udlændinge på tålt ophold, der ikke overholder et påbud om at tage ophold på Sandholm. Det forklares, at

Det ligger i opholdsbegrebet, at den pågældende skal bo på centret og som altovervejende hovedregel skal overnatte i centret hver nat.

Blandt de samarbejdspartnere, der deltager i processen, er Rigspolitiet, og aktindsigten viser, at vicerigspolitichef Hans Viggo Jensen

under lovarbejdet kommer med korrektioner og indsigelser, som kan følges gennem aktindsigt under den gældende lov, da der er tale om en ekstern brevveksling.

Han gør bl.a. opmærksom på, at det er forkert at skrive i bemærkningerne, at politiet konstant er til stede i Sandholm – politiet er der fra kl. 8 om morgenen til kl. 15 eller 16 om eftermiddagen.

Han gør også opmærksom på, at opholdsbegrebet muligvis ikke er klart nok til at holde i retten. Den indvending får dog ingen virkning.

Processen slutter onsdag den 12. november, da sidste version ligger klar. Den har fået endnu en rettelse med politisk først hånd – strafferammen for at overtræde meldepligten, samt en række andre påbud, er blevet sat op fra fire måneder til 1 år efter politiske forhandlinger mellem regeringen og dens støtteparti. Kontorchefen skriver til sine samarbejdspartnere:

Som det er fremgået af presseomtale i dag, blev der i går aftes ændret en del i det lovudkast, I tidligere har set, som følge af en aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti.

Vurdering

Alle lemme er lukket

Det er lovstof, det er politisk stof, og brevvekslingen foregår mellem ministeriets udlændingekontor og en række underordnede myndigheder, bl.a. Rigspolitiet.

Derfor er der ingen tvivl om, at hele korrespondancen – udkast såvel som kommentarer – er omfattet af ministerbetjeningen og derfor vil det ikke være tilgængeligt via aktindsigt under den nye lovgivning.

Vi mener heller ikke, at nogle af 'kattelemmene' kan bruges.

Forvaltningslemmen: Det er politik, ikke forvaltning.

Dokumentlemmen: Materialet hører ikke til nogen af de fem opregnede dokumenttyper.

Udstregningslemmen: Da der er tale om politisk stof, og da Rigspolitiets udtalelser anses for interne, er der ingen adgang ad denne vej.

Vurderingslemmen: Det er nok interne faglige vurderinger, men da de indgår i ministerrådgivning, er der ingen adgang.

Alt i alt – ministerbetjeningen lukker af for denne udviklingshistorie – og det vil den gøre for alle tilsvarende forsøg på at finde ud af, hvorfor en lov blev sådan, som den endte med at blive.

Så fremover vil vi få at vide, hvad ministrene foreslår. Resten vil være tavshed.

