



Beskæftigelsesministeriet
Ved Stranden 8
1061 København K

Gammeltorv 22
DK-1457 København K

Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

Beskæftigelsesministeriets j.nr. 2017-1325: Klage over Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 18. marts 2016 om aktindsigt

15-09-2017

Jeg vedlægger en kopi af mit brev af dags dato til Lærernes Centralorganisation (LC).

Dok.nr. 17/00491-28/CLA
Bedes oplyst ved henvendelse

Som det fremgår, er jeg – for en række af de akter, som Beskæftigelsesministeriet undtog fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 – ikke enig i, at ministeriet kunne undtage akterne i deres helhed. Det samme gælder for nogle af de akter, som Beskæftigelsesministeriet har undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

+ bilag

Uanset dette har jeg ikke fundet grundlag for at henstille til Beskæftigelsesministeriet at genoptage sagen. Det skyldes, at en del af akterne efter min opfattelse kunne være undtaget fra aktindsigt efter andre bestemmelser i offentlighedsloven, eller at akterne (i endelig form) enten allerede er udleveret til LC eller er offentligt tilgængelige.

Som det også fremgår, er jeg i alt væsentligt enig i, at akterne ikke indeholder yderligere oplysninger omfattet af ekstraheringspligten i § 28, stk. 1, end dem, som er indeholdt i det udleverede bilag fra akt 1 på sag nr. 2013-6419, eller som enten fremgår af andre dokumenter, der er udleveret i forbindelse med aktindsigten, eller er offentligt tilgængelige.

Jeg finder dog, at Beskæftigelsesministeriet i begrundelsen for afgørelsen mere tydeligt burde have angivet, at dokumenterne indeholdt oplysninger, som var ekstraheringspligtige efter bestemmelsen i § 28, stk. 1, men at de ikke var ekstraheret, da de enten fremgik af det materiale, som blev udleveret (offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2), eller var offentligt tilgængelige (offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3).

I sidstnævnte tilfælde burde ministeriet have oplyst præcist, hvor LC kunne finde oplysningerne.

Endelig kan jeg ikke kritisere Beskæftigelsesministeriets vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen



Skilleark

Dokumentnummer: 17/00491-28



Lærernes Centralorganisation, LC
Niels Hemmingsens Gade 10
1153 København K

Gammeltorv 22
DK-1457 København K

Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 18. marts 2016 – delvist afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende lov nr. 409 af 26. april 2013

15-09-2017

Jeg har nu behandlet sagen færdig.

Dok.nr. 17/00491-21/CLA
Bedes oplyst ved henvendelse

For en række af de akter, som Beskæftigelsesministeriet undtog fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, er jeg ikke enig i, at ministeriet kunne undtage akterne i deres helhed.

Det samme gælder for nogle af de akter, som Beskæftigelsesministeriet har undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

Uanset dette har jeg ikke fundet grundlag for at henstille til Beskæftigelsesministeriet at genoptage sagen. Det skyldes, at en del af akterne efter min opfattelse kunne være undtaget fra aktindsigt efter andre bestemmelser i offentlighedsloven, eller at akterne (i endelig form) enten allerede er udleveret til Lærernes Centralorganisation, LC (herefter LC) eller er offentligt tilgængelige.

Jeg er i alt væsentligt enig i, at akterne ikke indeholder yderligere oplysninger omfattet af ekstraheringspligten i § 28, stk. 1, end dem, som er indeholdt i det udleverede bilag fra akt 1 på sag nr. 2013-6419, eller som enten fremgår af andre dokumenter, der er udleveret i forbindelse med aktindsigten, eller er offentligt tilgængelige.

Beskæftigelsesministeriet burde dog i begrundelsen for afgørelsen mere tydeligt have angivet, at dokumenterne indeholdt oplysninger, som var ekstraheringspligtige efter bestemmelsen i § 28, stk. 1, men at oplysningerne ikke var ekstraheret, da de enten fremgik af det materiale, som blev udleveret (offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2), eller var offentligt tilgængelige (offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3). I sidstnævnte tilfælde burde ministeriet have oplyst præcist, hvor LC kunne finde oplysningerne.

Jeg kan ikke kritisere Beskæftigelsesministeriets vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed.

I det følgende kan du læse nærmere om begrundelsen for resultatet af min undersøgelse. Fra s. 13 er der en gennemgang af sagens forløb.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Sagen handler om Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 18. marts 2016 og spørgsmålet om LC's adgang til aktindsigt i dokumenter og oplysninger om beregningsmetoder og beregningsgrundlag for loven om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler mv., herunder ministeriets beregninger af værdien af bortfald af 60 års-reglen (lov nr. 409 af 26. april 2013).

2. Beskæftigelsesministeriets afgrænsning af materiale omfattet af LC's aktindsigtsanmodning

Beskæftigelsesministeriet har anset LC's aktindsigtsanmodning som en anmodning om indsigt i en delmængde af det materiale, som Fagbladet Folkeskolen i 2013 bad om aktindsigt i.

Dengang identificerede ministeriet to sager med materiale af betydning for fagbladets aktindsigtsanmodning – sag nr. 2013-3407 og sag nr. 2013-6419. Mens sag nr. 2013-3407 indeholdt en lang række akter, indeholdt sag nr. 2013-6419 kun en enkelt akt.

Det fremgår af sagen, at Beskæftigelsesministeriet har vurderet, at en del af akterne på sag nr. 2013-3407 og akten på sag nr. 2013-6419 er omfattet af LC's aktindsigtsanmodning.

Beskæftigelsesministeriet har på den aktliste, som jeg (og LC) har modtaget, angivet, hvilke akter på sag nr. 2013-3407 ministeriet har anset for omfattet af LC's aktindsigtsanmodning.

Jeg har i forbindelse med min behandling af sagen lagt denne angivelse til grund.

3. Hvilke akter gav Beskæftigelsesministeriet henholdsvis aktindsigt i og afslag på aktindsigt i?

Det fremgår af sagen, at Beskæftigelsesministeriet gav LC fuld aktindsigt i akt 47, 51, 71, 82, 221 og 407 på sag nr. 2013-3407 og delvis aktindsigt (ekstrahering) i akt 1 på sag nr. 2013-6419.

Beskæftigelsesministeriet gav afslag på aktindsigt i de øvrige akter på sag nr. 2013-3407, som ministeriet anså for omfattet af LC's aktindsigtsanmodning.

4. Retsgrundlaget for det delvise afslag på aktindsigt

Beskæftigelsesministeriet har i forbindelse med ministeriets afgørelse af 27. september 2013 til Fagbladet Folkeskolen på aktlisterne for sag nr. 2013-3407 og sag nr. 2013-6419 for hver enkelt akt angivet, efter hvilken bestemmelse i den tidligere gældende offentlighedslov det pågældende dokument blev undtaget fra aktindsigt.

Der er tale om § 7 og § 10, nr. 2, i den tidligere offentlighedslov om henholdsvis interne arbejdsdokumenter og brevveksling mellem ministerier om lovgivning.

I afgørelsen af 18. marts 2016 til LC anførte Beskæftigelsesministeriet, at interne dokumenter, som – da ministeriet traf afgørelse i anledning af Fagbladet Folkeskolens aktindsigtsanmodning – kunne undtages efter den tidligere offentlighedslovs § 7 (lov nr. 572 af 19. december 1985), nu blev undtaget efter den nye offentlighedslovs § 23 (lov nr. 606 af 12. juni 2013).

Beskæftigelsesministeriet anførte endvidere, at de dokumenter, som – da ministeriet traf afgørelse i anledning af Fagbladet Folkeskolens aktindsigtsanmodning – kunne undtages efter den tidligere offentlighedslovs § 10, nr. 1 og 2, vedrørende ministermødemateriale og brevveksling mellem ministerier om lovgivning, nu blev undtaget efter den nye offentlighedslovs § 23 (og § 24).

Ministeriet anførte, at henvisningen til § 10, nr. 1, var relevant for akten på sag nr. 2013-6419.

På aktlisten er der for dette dokument imidlertid henvist til den tidligere offentlighedslovs § 7. Jeg lægger til grund, at denne henvisning er den korrekte, jf. også henvisningen til den tidligere aktindsigtsafgørelse i forhold til Fagbladet Folkeskolen, hvor der kun er henvist til § 7 og § 10, nr. 2, som hjemmel til undtagelse af dokumenter.

Jeg lægger i øvrigt til grund, at ministeriet med henvisningen til, at de dokumenter, der tidligere blev undtaget efter § 10, nr. 2, i den gamle offentlighedslov, nu er undtaget efter "§ 23 (og § 24)", mener, at dokumenterne er undtaget, fordi der er tale om interne dokumenter, der er udvekslet mellem forskellige ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning eller bistand, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

Beskæftigelsesministeriet har i afgørelsen om ekstrahering anført, at § 29 ikke finder anvendelse i sagen, da dokumenterne er udfærdiget før den nye offentlighedslovs ikrafttræden den 1. januar 2014. Herudover har ministeriet anført, at "[m]inisteriet kan henholde sig til bemærkningen i afgørelsen af 27. september 2013 om, at akterne i sag 2013-3407 ikke indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, idet der dog henvises til offentlighedslovens § 28 (tidligere § 11)."

I afgørelsen af 27. september 2013 anførte ministeriet, at dokumenterne i sag nr. 2013-3407 "ikke i øvrigt [indeholder] ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 11, som ikke i forvejen er offentliggjort".

Jeg forstår dette sådan, at det er ministeriets opfattelse, at der i dokumenterne i sag nr. 2013-3407 findes oplysninger, som er omfattet af retten til aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1, men at ekstraheringspligten ikke gælder, fordi oplysningerne er offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Vedrørende ekstraheringspligtige oplysninger fra sag nr. 2013-6419 har ministeriet henvist til et bilag til afgørelsen af 27. september 2013, hvori de ekstraherede oplysninger fremgår.

5. Min vurdering

5.1. Dokumenter undtaget efter offentlighedslovens § 23

5.1.1. § 23 i den nye offentlighedslov – der med mindre indholdsmæssige forskelle svarer til § 7 i den tidligere offentlighedslov – har følgende ordlyd:

"§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

- 1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,
- 2) (...)
- 3) (...)

Stk. 2. Dokumenter omfattet af stk. 1, der afgives til udenforstående, mister deres interne karakter, medmindre afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde.

Stk. 3. (...)"

Det afgørende for, at et dokument kan betragtes som internt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, er således, at dokumentet ikke er afgivet til udenforstående.

Efter bestemmelsen i stk. 2 mister dokumenter, der er afgivet til udenforstående, dog ikke deres interne karakter, hvis afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde.

I tilfælde, hvor afgivelsen af et internt dokument til udenforstående tjener et teknisk formål eller lignende, f.eks. hvor et bekendtgørelsesudkast sendes til trykning hos et privat firma, mister dokumentet ikke sin interne karakter. Se i den forbindelse Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, s. 419 med henvisning til en udtalelse af 12. januar 1988 fra Justitsministeriet.

5.1.2. Jeg har ved min gennemgang af akterne i sagen kunnet konstatere, at en række af de akter, der er undtaget fra aktindsigt i medfør af (nu) § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven, består af flere selvstændige dokumenter.

Jeg har umiddelbart forstået det sådan, at de bestemmelser i offentlighedsloven, som er angivet på aktlisterne, efter Beskæftigelsesministeriets opfattelse kan anvendes på både akternes hoveddokument og de bagvedliggende vedhæftede dokumenter.

Når der er tale om dokumenter, der består af et hoveddokument og et eller flere bagvedliggende dokumenter (som f.eks. en e-mailtråd eller en e-mail med vedhæftede filer), følger det imidlertid af offentlighedsloven, at myndighederne skal foretage en vurdering af, om der efter loven er tale om flere forskellige selvstændige dokumenter – uanset om myndighederne har journaliseret dokumenterne under samme dokumentnummer. Det er ikke i sig selv afgørende efter offentlighedsloven, hvordan f.eks. vedhæftede filer er journaliseret.

En myndighed kan således ikke med henvisning til en enkelt undtagelsesbestemmelse i offentlighedsloven afslå aktindsigt i alle dele af dokumenter, der i offentlighedslovens forstand består af flere dokumenter – medmindre alle dokumenter er omfattet af den pågældende undtagelsesbestemmelse.

5.1.3. For en række af de akter, der i deres helhed er undtaget efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, gælder det, at nogle af dokumenterne (e-mails og/eller bilag) stammer fra Moderniseringsstyrelsen og Ministeriet for Børn og Undervisning (nu Undervisningsministeriet).

Det drejer sig om akt 3, 6, 9, 10, 20, 26, 32, 42, 45, 97, 396, 397 og 400 på sag nr. 3013-3407 og akt 1 på sag nr. 2013-6419.

Jeg finder derfor ikke, at Beskæftigelsesministeriet kunne undtage disse akter fra aktindsigt i deres helhed efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Jeg har gjort Beskæftigelsesministeriet bekendt med min opfattelse.

Da de dokumenter, der er udvekslet med Moderniseringsstyrelsen og Ministeriet for Børn og Undervisning, imidlertid efter min opfattelse i stedet ville kunne undtages efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, har jeg ikke grundlag for at henstille til Beskæftigelsesministeriet at genoptage sagen med henblik på en fornyet vurdering af disse dokumenter.

5.1.4. For en række andre akter, der er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, gælder, at dokumenterne i akterne er udvekslet med Folketinget. Det drejer sig om akt 113, 201, 215, 237 og 328 på sag nr. 2013-3407.

Der er tale om spørgsmål fra Folketingets Beskæftigelsesudvalg, Beskæftigelsesministeriets svar på spørgsmålene og korrektur på lovforslaget.

Jeg finder derfor ikke, at Beskæftigelsesministeriet kunne undtage disse akter fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Jeg har gjort Beskæftigelsesministeriet bekendt med min opfattelse, men har ikke grundlag for at henstille til Beskæftigelsesministeriet at genoptage sagen. Det skyldes, at dokumenterne (i endelig form) er offentligt tilgængelige.

5.1.5. Akt 39 og 84 på sag nr. 2013-3407 er udvekslet med Rosendahl – Schultz Grafisk A/S. Jeg forstår det sådan, at de udvekslet i forbindelse med den tekniske opsætning af lovudkastet.

Som det fremgår af pkt. 5.1.1, mister dokumenterne ikke herved deres interne karakter, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 2.

Jeg kan således ikke kritisere, at dokumenterne blev undtaget fra aktindsigt.

Det er imidlertid min opfattelse, at Beskæftigelsesministeriet i begrundelsen for afgørelsen burde have anført, at disse dokumenter var udvekslet med udenforstående, men at de kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 2.

5.1.6. For så vidt angår akt 36 på sag nr. 2013-3407 har jeg forstået det, der er anført på aktoversigten, sådan, at Beskæftigelsesministeriet ikke anså dokumentet for omfattet af Fagbladet Folkeskolens aktindsigtsanmodning, men at ministeriet har anset dokumentet for omfattet af LC's aktindsigtsanmodning.

Jeg har endvidere forstået det sådan, at ministeriet har undtaget akt 36 fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Akt 36 er en e-mail med bilag i form af forslag til lov om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler for visse grupper af ansatte på det offentlige område. E-mailen er sendt fra Beskæftigelsesministeriet til Rigsombuddet (Rigsombudsmanden på Færøerne, antager jeg) til orientering, da lovforslaget også kom til at gælde for Færøerne.

Jeg finder derfor ikke, at Beskæftigelsesministeriet kunne undtage akt 36 fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Jeg har gjort Beskæftigelsesministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg har ikke grundlag for at henstille til Beskæftigelsesministeriet at genoptage sagen med henblik på en fornyet vurdering af akt 36. Det skyldes, at lovforslaget blev udleveret til LC sammen med akt 47.

5.1.7. For så vidt angår de øvrige akter, som Beskæftigelsesministeriet har undtaget fra aktindsigt i medfør af § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven, har jeg ikke bemærkninger.

5.2. Undtagelse af dokumenter efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2

5.2.1. Som anført ovenfor har jeg forstået det sådan, at de dokumenter, som i forbindelse med den tidligere aktindsigtsafgørelse blev undtaget efter § 10, nr. 2, i den tidligere offentlighedslov, nu er undtaget efter den nye offentlighedslovs § 24, stk. 1, nr. 2.

Bestemmelsen i offentlighedslovens 24, stk. 1, angiver de betingelser, der skal være opfyldt, for at et dokument eller en oplysning kan undtages fra aktindsigt, mens § 23, stk. 1, nr. 2, blot præciserer, at dokumenter omfattet af § 24, stk. 1, skal betragtes som interne.

Bestemmelserne i § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1, lyder således:

”§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

1) (...)

2) dokumenter, der efter § 24, stk. 1, udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, og

3) (...)”

”§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage,

at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem:

- 1) Et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.
- 2) Forskellige ministerier.”

Af forarbejderne til § 24, stk. 1 (jf. forslag til lov nr. 606 af 12. juni 2013, lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketingstidende 2012-2013, lovforslagets specielle bemærkninger vedrørende § 24), fremgår, at bestemmelsen har til formål at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening.

Det fremgår videre, at det afgørende for, om et dokument eller en oplysning udveksles som led i ministerbetjening, er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det fremgår også, at bestemmelsen omfatter forskellige typer af interne dokumenter (og oplysninger), der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, herunder bl.a. udkast til "talepapir" og "beredskabstalepunkter", notater, redegørelser, vurderinger og handlingsplaner mv.

Bestemmelsen omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem ministerier indbyrdes. Hvis der er tale om dokumenter og oplysninger, der udveksles med udenforstående, kan bestemmelsen ikke finde anvendelse.

Den tidligere gældende offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer) indeholdt ikke nogen almindelig undtagelsesbestemmelse til beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces i forbindelse med ministerbetjening svarende til den gældende offentlighedslovs § 24. Loven indeholdt derimod forskellige bestemmelser, der på mere afgrænsede områder varetog hensynet til den politiske beslutningsproces, herunder bl.a. bestemmelsen i § 10, nr. 2, om brevveksling mellem ministerier om lovgivning.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 24 har således et bredere anvendelsesområde end § 10, nr. 2, i den tidligere lov. Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg ved min prøvelse kun har foretaget en vurdering af, om dokumenterne kan undtages efter bestemmelsen i § 24, stk. 1, nr. 2, og således ikke om dokumenterne også kunne undtages efter § 10, nr. 2, i den tidligere lov.

5.2.2. Jeg har gennemgået de akter, der er blevet undtaget efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og er for de fleste akters vedkommende enig i, at de kunne undtages efter bestemmelsen.

For nogle akters vedkommende finder jeg imidlertid ikke, at de i deres helhed kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. Det drejer sig om akt 101, 218, 220 og 236, der indeholder e-mailtråde, hvori der indgår e-mails fra Folketinget.

Jeg har gjort Beskæftigelsesministeriet bekendt med min opfattelse, men har ikke grundlag for at henstille til Beskæftigelsesministeriet at genoptage sagen med henblik på en fornyet vurdering af disse dokumenter.

Det skyldes, at indholdet af akterne i al væsentlighed enten er offentligt tilgængeligt eller er tidligere udgaver af lovforslaget, der i alt væsentligt svarer til lovforslaget, der er udleveret til LC med akt 47.

5.3. Ekstrahering

5.3.1. Jeg er enig med Beskæftigelsesministeriet i, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 29 ikke finder anvendelse på de undtagne dokumenter, da dokumenterne er udfærdiget før 1. januar 2014, jf. herved offentlighedslovens § 42, stk. 9.

Derimod finder offentlighedslovens § 28 anvendelse på dokumenterne. Bestemmelsen lyder således:

”§ 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.”

Jeg har for så vidt angår ekstrahering efter § 28 gennemgået akterne i sagen med særlig fokus på, om der i de akter, som Beskæftigelsesministeriet har undtaget fra aktindsigt, er yderligere ekstraheringspligtige oplysninger om beregningsmetoder eller beregningsgrundlaget for loven om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler mv., herunder ministeriets beregninger af værdien af bortfald af 60 års-reglen – dvs. det der er kerneområdet i LC's aktindsigtsanmodning.

5.3.2. Efter min gennemgang af akterne er jeg i alt væsentligt enig i, at akterne ikke indeholder yderligere oplysninger omfattet af ekstraheringspligten i

§ 28, stk. 1, end dem, som er indeholdt i det udleverede bilag fra akt 1 på sag nr. 2013-6419, eller som enten fremgår af andre dokumenter, som er udleveret i forbindelse med aktindsigten (offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2), eller er offentligt tilgængelige (offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3).

Jeg bemærker i den forbindelse, at mange af dokumenterne enten er identiske med de dokumenter, som LC har fået udleveret, eller er tidligere udgaver af samme dokumenter. En del dokumenter indeholder også besvarelser af folketingssspørgsmål, som er offentligt tilgængelige.

Det er således min opfattelse, at der ikke i det materiale, som Beskæftigelsesministeriet har identificeret som omfattet af LC's aktindsigtsanmodning, findes oplysninger, som ikke er tilgængelige for LC, og som drejer sig om beregningsmetoder eller beregningsgrundlaget for loven om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler mv., herunder ministeriets beregninger af værdien af bortfald af 60 års-reglen.

Jeg bemærker dog, at Beskæftigelsesministeriet i begrundelsen for afgørelsen mere tydeligt burde have angivet, at dokumenterne indeholdt oplysninger, som var ekstraheringspligtige efter bestemmelsen i § 28, stk. 1, men at oplysningerne ikke var ekstraheret, da de enten fremgik af det materiale, som blev udleveret (offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2), eller var offentligt tilgængelige (offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3).

I sidstnævnte tilfælde burde ministeriet have oplyst præcist, hvor LC kunne finde oplysningerne. Jeg henviser til pkt. 3 i den endelige redegørelse af 16. december 2015 i sag nr. 2015-59, offentliggjort på www.ombudsmanden.dk.

Jeg har gjort Beskæftigelsesministeriet bekendt med min opfattelse. Da jeg – som nævnt ovenfor – ved min gennemgang af de akter i sagen, som Beskæftigelsesministeriet har undtaget fra aktindsigt, har kunnet konstatere, at der ikke i materialet findes dokumenter eller oplysninger, der falder inden for kerneområdet af LC's aktindsigtsanmodning, og som LC ikke enten har modtaget aktindsigt i, fremgår af ekstraheringen eller er offentligt tilgængelige, foretager jeg mig ikke mere i relation til spørgsmålet om ekstrahering.

Hvis LC vil have mere præcise oplysninger om, hvor LC kan finde de oplysninger, som er offentligt tilgængelige, beder jeg LC om selv at rette henvendelse til Beskæftigelsesministeriet herom.

6. Meroffentlighed

Offentlighedslovens § 14, stk. 1, om meroffentlighed har følgende ordlyd:

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

Det fremgår af Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 18. marts 2016, at ministeriet overvejede meroffentlighed i forbindelse med afgørelsen af 27. september 2013.

Dengang førte en afvejning af Fagbladet Folkeskolens interesse i at få aktindsigt i akterne over for de hensyn, der lå til grund for undtagelsesbestemmelserne i den tidligere offentlighedslovs § 7 og § 10, nr. 1 og nr. 2, til, at ministeriet vurderede, at der ikke var grundlag for at imødekomme fagbladets anmodning om meroffentlighed.

Da Beskæftigelsesministeriet den 18. marts 2016 gav LC delvist afslag på aktindsigt, overvejede ministeriet, om der – i lyset af den tid, der var gået siden afgørelsen i 2013 – var grundlag for at give meroffentlighed. Med den samme begrundelse, som fremgik af den tidligere afgørelse, var det imidlertid ministeriets opfattelse, at der ikke var grundlag for meroffentlighed – udover hvad der fulgte af den kopi af afgørelsen af 27. september 2013, som LC havde modtaget.

Jeg kan ikke kritisere Beskæftigelsesministeriets vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Beskæftigelsesministeriet

Sagsfremstilling

Den 2. februar 2016 modtog jeg en klage med bilag fra Lærernes Centralorganisation (LC).

Jeg videresendte klagen med bilag til Beskæftigelsesministeriet den 11. februar 2016, bl.a. som en anmodning fra LC om aktindsigt (i medfør af offentlighedsloven) i dokumenter og oplysninger om beregningsmetoder og beregningsgrundlaget for loven om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler mv. (lov nr. 409 af 26. april 2013), herunder ministeriets beregninger af værdien af bortfald af 60 års-reglen.

Jeg henviser til sagen med mit sagsnr. 16/00497.

Beskæftigelsesministeriet traf afgørelse i sagen den 18. marts 2016. Ministeriet skrev i den anledning følgende til LC:

"Beskæftigelsesministeriet har via Folketingets Ombudsmand modtaget en anmodning fra Lærernes Centralorganisation om aktindsigt i: 'materiale i ministeriet i dokumenter og oplysninger om beregningsmetoder og beregningsgrundlaget for loven om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler m.v., herunder ministeriets beregninger af værdien af bortfald af 60 årsreglen'.

Beskæftigelsesministeriet kan indledningsvis oplyse, at ministeriet tidligere, den 27. september 2013, traf afgørelse om aktindsigt i forbindelse med en anmodning om aktindsigt indgivet af Fagbladet Folkeskolen, som udgives af Danmarks Lærerforening om aktindsigt i: *'Alle dokumenter, notater og akter, som vedrører behandlingen og forberedelsen af lovforslag L 215 i de relevante ministerier herunder Moderniseringsstyrelsen samt relevante kontakter til eksempelvis Kommunernes Landsforening (KL) i denne forbindelse'.*

Beskæftigelsesministeriet opfatter anmodningen fra Lærernes Centralorganisation som en anmodning om aktindsigt i en delmængde af det materiale som Fagbladet Folkeskolen bad om aktindsigt i. Beskæftigelsesministeriet vedlægger derfor en kopi af afgørelsen til Fagbladet Folkeskolen samt en ny aktliste med fortegnelse over de akter i sag nr. 2013-3407 og 2013-6419, der indeholder oplysninger om beregningsmetoder og beregninger.

Siden ministeriet traf afgørelse den 27. september 2013 er den nye offentlighedslov trådt i kraft (1. januar 2014). I forhold til lovsagerne fra 2013 får det imidlertid ikke nogen praktisk betydning, idet retten til aktindsigt i interne faglige vurderinger, jf. lovens § 29, ikke finder anvendel-

se på dokumenter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden. Det fremgår af offentlighedslovens § 42, stk. 9.

Det bemærkes, at korrespondance med folketingsmedlemmer om lovgivning efter den nye offentlighedslov er undtaget fra aktindsigt, jf. lovens § 27, nr. 2. Da sådant materiale imidlertid tidligere er udleveret i forbindelse med aktindsigt, jf. akt 47 i ovennævnte sag, må beskyttelseshensynet anses for opgivet, og akten genudleveres ved kopi af afgørelsen af 27. september 2013.

Det bemærkes endvidere, at interne dokumenter, som tidligere kunne undtages efter den gamle offentlighedslovs § 7, nu undtages efter den nye offentlighedslovs § 23. Det samme gælder den tidligere undtagelsesbestemmelse i den gamle lovs § 10, nr. 1, vedrørende ministermødemateriale (relevant vedr. akten på sag nr. 2013-6419) samt § 10, nr. 2, vedrørende brevveksling mellem ministerier om lovgivning, idet begge bestemmelser er indarbejdet i den nye lovs § 23 (og § 24). Henvisningerne til undtagelsesbestemmelserne §§ 7, 10, nr. 1, og 10, nr. 2, i afgørelsen af 27. september 2013, vil derfor skulle ske til § 23 i nærværende sag.

Ministeriet kan henholde sig til bemærkningen i afgørelsen af 27. september 2013 om, at akterne i sag 2013-3407 ikke indeholder ekstraeringspligtige oplysninger, idet der dog henvises til offentlighedslovens § 28 (tidligere § 11).

Vedrørende ekstraheringspligtige oplysninger fra sag 2013-6419 henvises til ekstraheringen, der er indeholdt i afgørelsen af 27. september 2013.

Det bemærkes dog, at myndighederne efter lovens ikrafttræden har pligt til af egen drift at overveje, om der er grundlag for at give meroffentlighed, jf. lovens § 14.

Beskæftigelsesministeriet overvejede meroffentlighed i forbindelse med afgørelsen af 27. september 2013, og har i lyset af den tid, der er gået siden denne afgørelse på ny overvejet, om der er grundlag for at give meroffentlighed. Med den samme begrundelse som fremgår af afgørelsen af 27. september 2013 er det Beskæftigelsesministeriets opfattelse, at dette ikke er tilfældet ud over den meroffentlighed, der følger af kopien af den tidligere mere omfattende afgørelse.

Beskæftigelsesministeriet har vedlagt aktlister fra de to lovsager med gule markeringer af de akter, der indeholder oplysninger om beregninger og metoder. Se vedlagte bilag med henvisninger efter den nye offentlighedslov for de enkelte akter omfattet af anmodningen.”

Beskæftigelsesministeriets afgørelse var vedlagt en kopi af ministeriets afgørelse af 27. september 2013 til Fagbladet Folkeskolen.

I afgørelsen var der anført følgende:

"Fagbladet Folkeskolen har ved mail af 29. april 2013 bedt om aktindsigt i følgende: 'Alle dokumenter, notater og akter, som vedrører behandlingen og forberedelsen af lovforslag L 215 i de relevante ministerier herunder Moderniseringsstyrelsen samt relevante kontakter til eksempelvis Kommunernes Landsforening (KL) i denne forbindelse.

Jeg er også interesseret i sagens journalliste.

Såfremt nogle af de pågældende dokumenter ikke er omfattet af retten til aktindsigt anmoder jeg om, at der gives meroffentlighed i det omfang, der ikke er noget til hinder herfor.'

Beskæftigelsesministeriet har identificeret to sager med materiale af betydning for Deres anmodning om aktindsigt.

Det drejer sig om sag nr. 2013-3407 samt 2013-6419. Der vedlægges to aktlister henholdsvis aktliste til 2013-3407 med 406 akter og 2013-6419 med en akt.

Ministeriet har nu gennemgået de pågældende akter og giver på baggrund af gennemgangen aktindsigt i 6 akter med bilag. Akterne er vedhæftet.

Det drejer sig om:

Sag nr. 2013-3407:

- Mail til regeringsordførerne med materiale – 1 mail med bilag
- Korrespondance mellem ministeriet og Lotte Rod (R) – 4 mails
- Mail fra Alex Ahrendtsen (DF)

For så vidt angår spørgsmål fra Folketinget i forbindelse med L 215 og besvarelserne af disse spørgsmål (markeret på aktlisten med OFF) henvises til Folketingets hjemmeside.

For så vidt angår sagens øvrige akter, er disse undtaget fra aktindsigt. Der er dels tale om interne dokumenter i Beskæftigelsesministeriet, som er undtaget efter offentlighedslovens § 7. Dels er der tale om korrespon-

dance mellem ministerier om lovgivning, som er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 10, nr. 2. Ministeriet henviser til markering herom på aktlisten. Beskæftigelsesministeriet bemærker i den forbindelse, at korrespondance med Moderniseringsstyrelsen om L 215 er undtaget fra aktindsigt, idet Moderniseringsstyrelsen organisatorisk betragtes som en enhed inden for Finansministeriets departement. Sagens dokumenter indeholder ikke i øvrigt ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 11, som ikke i forvejen er offentliggjort.

Ministeriet har vurderet, at akten på sag nr. 2013-6419 indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 11. Disse oplysninger udleveres, jf. vedlagte bilag med ekstraheringer.

Beskæftigelsesministeriet har endvidere overvejet, om der var grundlag for at imødekomme Deres anmodning om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Ministeriet har herved afvejet den interesse De kunne have i at få aktindsigt i akterne over for de hensyn, der ligger til grund for undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 7 og § 10, nr. 1 og 2. Ministeriet har vurderet, at en sådan afvejning fører til, at der ikke er grundlag for at imødekomme Deres anmodning om meroffentlighed.”

Den 21. december 2016 klagede LC til mig igen. I klagen oplyste LC bl.a., at Beskæftigelsesministeriet havde truffet afgørelse den 18. marts 2016, og at ministeriet var nået til det resultat, at LC ikke havde ret til aktindsigt i yderligere dokumenter og oplysninger end dem, som ministeriet den 27. september 2013 havde truffet afgørelse om at give Fagbladet Folkeskolen aktindsigt i.

Det fremgik endvidere, at LC var af den opfattelse, at LC ikke havde fået aktindsigt i de relevante beregningsmetoder eller beregningsgrundlag, som blev brugt ved udarbejdelsen af lov nr. 409 af 26. april 2013 om forlængelse og fornyelse af kollektive overenskomster og aftaler for visse grupper af ansatte på det offentlige område.

Den 8. februar 2017 bad jeg Beskæftigelsesministeriet om en udtalelse om sagen.

I en udtalelse af 17. marts 2017 anførte Beskæftigelsesministeriet bl.a. følgende:

”Beskæftigelsesministeriet kan henholde sig til afgørelsen af 18. marts 2016.

Ministeriet bemærker, at de oplysninger, der er ekstraheret fra lovsagen, er udleveret med udgangspunkt i akt 1 på sag 2013-6419 (akt 1 er ene-

ste akt på denne sag). Denne akt indgår også i akt 3, akt 6 og akt 396 på sag 2013-3407.

Ombudsmanden har endvidere anmodet om, at det fremgår, hvilke dokumenter der er givet aktindsigt i, og hvilke dokumenter, herunder dele af dokumenter, der ikke er givet aktindsigt i.

Ministeriet bemærker i den forbindelse, at det fremgår af oversigten over akter på lovsagen, hvilke dokumenter der er undtaget og med hvilken hjemmel, de er undtaget (efter den tidligere gældende offentlighedslov). Oversigten blev udarbejdet i forbindelse med afgørelsen til lærernes fagblad Folkeskolen vedr. aktindsigt i hele lovsagen i efteråret 2013. I afgørelsen af 18. marts 2016 er der henvist til hjemlerne i den nugældende offentlighedslov.

Der er givet aktindsigt i sin helhed i akterne 47, 51, 71, 82, 221 og 407 på sag nr. 2013-3407. Der er endvidere givet delvis aktindsigt i det omfang, det fremgår af ekstraheringen fra akt 1 på sag nr. 2013-6419. Herudover er der ikke akter, hvori der er givet delvis aktindsigt. Ministeriet bemærker i den forbindelse, at akterne og oplysningerne i akterne på lovsagen i vidt omfang er offentliggjort (fx lovforslag og folketings svar) eller udleveret med akt 47.”

Den 23. marts 2017 sendte jeg en kopi af Beskæftigelsesministeriets udtalelse af 17. marts 2017 til LC og bad LC om eventuelle bemærkninger.

I e-mail af 3. april 2017 med bilag oplyste LC, at Beskæftigelsesministeriets udtalelse ikke gav anledning til bemærkninger.



Bagside

Antal filer:

2
