



2013-10

Afslag på aktindsigt i interne dokumenter om forberedelsen af overenskomstforhandlingerne med Danmarks Lærerforening

Danmarks Lærerforening klagede til ombudsmanden over et afslag på aktindsigt i interne dokumenter udarbejdet af en arbejdsgruppe nedsat af regeringen. Arbejdsgruppen skulle analysere arbejdstiden i folkeskolen og det almene gymnasium med henblik på at forberede de kommende overenskomstforhandlinger. Omkring tidspunktet for påbegyndelse af overenskomstforhandlingerne indstillede arbejdsgruppen sit arbejde, da det ifølge Finansministeriet ikke længere var aktuelt. Finansministeriet oplyste også, at arbejdsgruppens dokumenter var forblevet interne i offentlighedslovens forstand, da de ikke indgik i myndighedernes efterfølgende forberedelse af overenskomstforhandlingerne.

Efter en undersøgelse af aktindsigtssagen konkluderede ombudsmanden, at der på baggrund af Finansministeriets oplysninger ikke var juridisk grundlag for at kritisere det meddelte afslag på aktindsigt.

Sagen gav dog ombudsmanden anledning til at fremkomme med nogle generelle betragtninger om "offentlighedstænkning".

(13/00165)

Danmarks Lærerforening klagede til mig over Arbejdsgruppen om analyse af arbejdstid i folkeskolen og det almene gymnasiums afslag på aktindsigt i brev af 4. januar 2013.

Efter en nærmere undersøgelse af sagen udtalte jeg følgende:

Ombudsmandens udtalelse

"Ved afgørelsen af 4. januar 2013 meddelte Arbejdsgruppen om analyse af arbejdstid i folkeskolen og det almene gymnasium afslag på aktindsigt i samtlige arbejdsgruppens dokumenter med henvisning til offentlighedslovens § 7 om interne dokumenter. Det drejer sig ifølge aktlisten om 86 dokumenter.

24. april 2013

Forvaltningsret

11241.2 - 11241.3 –

11241.9

Arbejdsgruppen udleverede dog en række konkrete oplysninger i de pågældende dokumenter. Det skete med henvisning til den såkaldte ekstraheringspligt efter lovens § 11. Arbejdsgruppens korrespondance med lærerforeningen er også udleveret.

De 86 dokumentnumre består i hovedsagen af forskellige versioner af udkast til arbejdsgruppens rapport om analyse af lærernes arbejdstid og af e-mailkorrespondance mellem arbejdsgruppens deltagere herom. Dertil kommer bl.a. dagsordener og beslutningsreferater fra de forskellige møder i arbejdsgruppen, herunder i sekretariatet, opdaterede deltagerlister og mødeoversigter.

En forudsætning for, at arbejdsgruppens dokumenter kan anses for interne i offentlighedslovens forstand, er, at arbejdsgruppen kan anses for en selvstændig myndighed. Hvis arbejdsgruppen ikke kan anses for en selvstændig myndighed, er brevvekslingen mellem medlemmerne således ikke intern – og derfor ikke undtaget efter offentlighedslovens § 7 – da arbejdsgruppen består af repræsentanter fra forskellige myndigheder og KL.

Til brug for min vurdering af arbejdsgruppens karakter har jeg først redegjort for de foreliggende faktuelle oplysninger om arbejdsgruppen og de undtagne dokumenter (nedenfor afsnit 1). Dernæst har jeg redegjort for min vurdering af, om arbejdsgruppen kan anses for en selvstændig myndighed (afsnit 2). I afsnit 3 har jeg redegjort for spørgsmålet om, hvorvidt arbejdsgruppens dokumenter må anses for at have mistet deres interne karakter. Afsnit 4 handler om anvendelsen af reglen om ekstraheringspligt og undtagelsesbestemmelsen i offentlighedsloven § 13, stk. 1, nr. 5. I afsnit 5 har jeg anført min konklusion.

1. Faktuelle oplysninger om Arbejdsgruppen om analyse af arbejdstid i folkeskolen og det almene gymnasium

1.1. Om baggrunden for arbejdsgruppen og dens arbejdsopgaver

Regeringen og KL indgik den 4. juni 2011 en aftale om kommunernes økonomi for 2012. Som led i aftalen blev det besluttet, at der skulle iværksættes et fælles arbejde med at analysere lovgivningens og de gældende overenskomststers rammer for en effektiv anvendelse af lærerressourcerne. Der blev udarbejdet et kommissorium for dette fælles arbejde, som blev forelagt for regeringens økonomiudvalg på et møde den 15. november 2011.

I kommissoriet er arbejdsgruppens opgaver bl.a. beskrevet således:

'... en arbejdsgruppe, der skal kortlægge og vurdere, hvordan rammerne for en effektiv anvendelse af lærerressourcerne påvirkes af 1) de centrale overenskomster og 2) lovgivning. Overenskomster og relevant lovgivning behandles samlet, da nogle lovgivningsbestemmelser er afspejlet i overenskomsterne, ligesom visse bestemmelser i overenskomsterne er skrevet ind i lovgivningen.

...

Formålet er at forberede overenskomstforhandlingerne på det offentlige område i 2013, herunder at bidrage til at sætte en fælles arbejdsgiverdagsorden på folkeskole- og gymnasieområdet.

Arbejdsgruppen skal udarbejde en samlet rapport for folkeskole- og gymnasieområdet, der bl.a. skal indeholde følgende emner:

- En kortlægning af gældende overenskomster og lovgivning, der påvirker anvendelsen af lærerressourcerne i folkeskolen og det almene gymnasium.
- En vurdering af gældende overenskomster og lovgivning med fokus på bestemmelser, som begrænser lærernes undervisningstid i folkeskolen og det almene gymnasium.
- En vurdering af det ressourceforbrug, der er forbundet med de enkelte bestemmelser, og effektiviseringspotentialet ved at afskaffe dem.
- Anbefalinger til ændringer af overenskomster og lovgivning, som kan skabe rammerne for en mere effektiv anvendelse af lærerressourcerne til undervisning.

Arbejdet skal bl.a. baseres på eksisterende analyser. Som led i arbejdet skal det afdækkes i hvilket omfang der er behov for yderligere analyser.

Arbejdsgruppen har deltagelse af Finansministeriet (formand), Ministeriet for Børn og Undervisning og KL. Arbejdsgruppens medlemmer afholder selv de udgifter, der er forbundet med deltagelse i arbejdsgruppen.

Rapporten færdiggøres i april og med henblik på at kunne indgå i forhandlingerne om kommunernes økonomi for 2013. Kommunikation af resultatet, herunder i forhold til overenskomstforhandlingerne i 2013, fastlægges senere.'

På mødet i regeringens økonomiudvalg blev det besluttet at nedsætte arbejdsgruppen. Arbejdsgruppen blev formelt nedsat den 3. februar 2012.

Det fremgår af Finansministeriets udtalelse af 12. april 2013 til mig, at arbejdsgruppen holdt sit første møde den 7. februar 2012 og sit sidste møde den 24. august 2012. Finansministeriet har i udtalelsen også oplyst, at ar-

bejdsgruppens arbejde kun resulterede i et udkast til analyserapport – det seneste udkast er fra den 19. november 2012. Dette udkast blev aldrig sendt ud til arbejdsgruppens medlemmer.

Finansministeriet har samtidig oplyst, at arbejdsgruppens arbejde er indstillet, og at arbejdsgruppen anses for ophørt med at eksistere.

1.2. Om arbejdsgruppens organisation og forholdet til de udpegende myndigheder og KL

Det fremgår af en e-mail af 5. december 2011 fra Finansministeriet, at arbejdsgruppen skulle organiseres sådan, at den bestod af en styregruppe sammensat af kontorchefer og et sekretariat sammensat af fuldmægtige og konsulenter.

Der er i bilag 2 et kort notat, der beskriver styregruppens henholdsvis sekretariatets opgaver. I notatet er det desuden oplyst, at arbejdsgruppen (styregruppen) forud for sine møder skulle sørge for at have klare mandater til at træffe beslutninger på møderne. Det er også anført, at der ved behov kunne koordineres et møde på afdelingschefniveau i KL og ministerierne. Arbejdsgruppen anførte i udtalelsen af 18. februar 2013 til mig herom:

'... Et sådant møde har dog aldrig fundet sted.

Med hensyn til afklaring af mandater til at træffe beslutning i arbejdsgruppen er det arbejdsgruppens opfattelse, at dokumenter eller oplysninger herfra – uden derved at fortabe deres interne karakter – af et arbejdsgruppemedlem vil kunne udleveres til eller i hvert fald refereres over for andre ansatte i det pågældende medlems normale ansættelsesmyndighed (f.eks. en styrelsesdirektør eller chef i departementet, der ikke er medlem af arbejdsgruppen), såfremt videregivelsen er et nødvendigt led i medlemmets varetagelse af ansættelsesmyndighedens interesser i arbejdsgruppen, og videregivelsen alene sker med henblik herpå. Et arbejdsgruppemedlem vil således efter dette synspunkt kunne videregive oplysninger til en overordnet med henblik på f.eks. at få fastlagt et forhandlingsmandat i arbejdsgruppen.'

I udtalelsen er det desuden oplyst, at arbejdsgruppens dokumenter er blevet udarbejdet af arbejdsgruppens sekretariat udelukkende efter arbejdsgruppens instruks og under ansvar overfor denne. Sekretariatet har således ikke arbejdet efter instrukser fra medarbejdernes (primære) ansættelsessted.

Ved det første møde i arbejdsgruppen – den 7. februar 2012 – blev bilag 5 udleveret til medlemmerne. I bilaget beskrives retningslinjerne i ombudsmandspraksis for, at en arbejdsgruppe kan anses for en selvstændig myndighed.

Om deltagerne i arbejdsgruppen, herunder sekretariatet

Det fremgår af deltagerlisten pr. 7. februar 2012 (bilag 2 – udkast), at der på dette tidspunkt skulle deltage i alt 19 medarbejdere i arbejdsgruppen. Otte medarbejdere skulle deltage i selve arbejdsgruppen og 11 medarbejdere i arbejdsgruppens sekretariat. Der er opregnet navne på 13 medarbejdere i arbejdsgruppens sekretariat, men da to af navnene også fremgår af listen over deltagere i selve arbejdsgruppen, har jeg kun talt dem med i arbejdsgruppen. Alle deltagernes navne, telefonnumre og individuelle e-mail-adresser var oplyst på deltagerlisten.

Det fremgår af deltagerlisten pr. 5. september 2012 (bilag 88), at der på dette tidspunkt deltog 42 medarbejdere i arbejdsgruppen, heraf 12 medarbejdere i selve arbejdsgruppen og 30 i arbejdsgruppens sekretariat. Der er også her to navne, der både står opført under arbejdsgruppen og arbejdsgruppens sekretariat.

Af de 19 deltagere fra februar 2012 var der 16, som fortsat var i arbejdsgruppen i september 2012. Derudover var der i september 2012 kommet yderligere 26 deltagere.

I februar 2012 var de otte deltagere i styregruppen medarbejdere fra otte forskellige kontorer. De 11 sekretariatsmedarbejdere kom fra tre af de kontorer, som også havde medlemmer i styregruppen. Derudover var der sekretariatsmedarbejdere fra fem kontorer, som ikke var repræsenteret i styregruppen. Der var således deltagere i styregruppen og sekretariatet fra i alt 13 kontorer.

I september 2012 havde styregruppen 12 deltagere, som efter det oplyste var ansat i otte forskellige kontorer. De 30 medarbejdere i sekretariatet var ansat i mindst 16 forskellige kontorer. Det bemærkes, at der er fire medarbejdere på deltagerlisten, der ikke har oplyst, hvilket kontor de var ansat i. Fem af de 16 kontorer var også repræsenteret blandt styregruppens medarbejdere. I alt var der deltagere i arbejdsgruppen og sekretariatet fra 18 forskellige kontorer.

Det fremgik af selve kommissoriet, at 'Finansministeriet' skulle være formand for arbejdsgruppen. Det fremgik af bilag 2 – udkast, at (A), (...) i Finansministeriets (...) kontor, var formand. Det fremgik ikke af deltagerlisten for september 2012 (bilag 88), hvem der på dette tidspunkt var formand for arbejdsgruppen.

Arbejdsgruppen har i udtalelsen af 18. februar 2013 oplyst, at deltagerlisterne blev ajourført løbende som følge af personaleudskiftninger. I udtalelsen er det også oplyst, at tre personer successivt har været formænd for arbejdsgruppen. Det drejer sig om (...) (A), fungerende (...) (B) og senere (...) (C).

1.3. Om arbejdsgruppens dokumenter

Det er oplyst i arbejdsgruppens udtalelse af 18. februar 2013, at arbejdsgruppen konsekvent har anvendt et særligt brevhoved på alle sine dokumenter.

Arbejdsgruppens dokumenter har ifølge det oplyste været journaliseret på særskilte sager i hver af de tre myndigheder og KL. Disse sager har kun været tilgængelige for de medarbejdere, der var medlem af arbejdsgruppen og arbejdsgruppens sekretariat.

Dog er det oplyst i udtalelsen af 18. februar 2013, at arbejdsgruppens dokumenter ved en beklagelig fejl i det elektroniske sagsstyringssystem i Moderniseringsstyrelsen ikke var blevet teknisk begrænset og dermed adskilt fra styrelsens øvrige sager. Det er i samme udtalelse oplyst, at fejlen nu er rettet, og at der ikke er oplysninger om eller i øvrigt grundlag for at antage, at uvedkommende faktisk har læst akterne hos Moderniseringsstyrelsen.

2. Vurdering af, om arbejdsgruppen kan anses for en selvstændig myndighed

Hidtidig praksis for, hvornår tværministerielle arbejdsgrupper kan anses for selvstændige myndigheder (i relation til offentlighedslovens § 7 om interne arbejdsdokumenter), er bl.a. beskrevet i Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 524 ff. Det anføres bl.a. her (s. 525 f.):

'Det fremgår af den nævnte ombudsmandspraksis, at der bl.a. lægges vægt på følgende hovedkriterier ved vurderingen af, om den pågældende arbejdsgruppe kan betragtes som en selvstændig forvaltningsmyndighed: *om* der i arbejdsgruppen indgår repræsentanter fra andre myndigheder, herunder eventuelt private (bl.a. FOB 1994, side 401*), *om* arbejdsgruppens opgave er afgrænset såvel i tidsmæssig- som emnemæssig henseende (bl.a. FOB 1989, side 175*), *om* opgaven er af en selvstændig karakter (bl.a. FOB 2004, side 98*), *om* arbejdsgruppen er undergivet andre myndigheders instruktionsbeføjelse (FOB 1992, side 206*), og *om* arbejdsgruppens eventuelle afgørelser kan indbringes for en anden myndighed (FOB 1992, side 206*).

I det omfang en arbejdsgruppes opgave er afgrænset i f.eks. tidsmæssig og emnemæssig henseende og er af selvstændig karakter, vil det forhold, at arbejdsgruppens mødereferater mv. er udarbejdet på den stiftende myndigheds brevpapir, eller at arbejdsgruppens medlemskreds er skiftet undervejs, ikke føre til, at arbejdsgruppen ikke kan betragtes som en selvstændig forvaltningsmyndighed, jf. FOB 2004, side 98*.'

Jeg henviser også til sagen omtalt i ombudsmandens beretning 2010 17-1* om afslag på aktindsigt i den såkaldte CIA-arbejdsgruppes dokumenter.

Jeg er enig med arbejdsgruppen i, at gruppens opgave i kommissoriet var beskrevet som en klar emne- og tidsmæssigt afgrænset opgave.

Efter en gennemgang af sagens akter må jeg også lægge til grund, at arbejdsgruppen – indtil dens ophør som beskrevet i Finansministeriets brev af 12. april 2013 – både formelt og reelt har ageret som en selvstændig myndighed.

Jeg henviser til, at deltagerlisterne har været præcise og ajourførte, således at kun aktuelle medlemmer har været opført på listen. Der har desuden i relation til hvert medlem været oplyst den individuelle e-mail-adresse til den pågældende (i modsætning til f.eks. mailadressen til den primære ansættelsesmyndighed). Ved en gennemgang af korrespondancen i sagen har jeg heller ikke identificeret e-mail-korrespondance til andre end netop de oplyste medlemmer af arbejdsgruppen, herunder sekretariatet.

Arbejdsgruppens dokumenter har tillige efter det oplyste været journaliseret på særskilte journalnumre. Dokumenterne/journalsystemet har desuden været spærret for andre end netop arbejdsgruppens deltagere – bortset fra en teknisk fejl i Moderniseringsstyrelsen, som dog efter det oplyste ikke ses at have haft konsekvenser.

De undtagne dokumenter er desuden alle udarbejdet på arbejdsgruppens eget brevpapir. Der foreligger f.eks. ikke dokumenter eller baggrundsbidrag fra deltagerne (primære) ansættelsesmyndigheder.

På den baggrund mener jeg ikke, at jeg kan kritisere, at arbejdsgruppen har anset sig selv for at være en selvstændig myndighed. Den omstændighed, at der i løbet af arbejdsgruppens forholdsvis korte levetid foregik en betydelig udskiftning af medlemmer af såvel styregruppe som sekretariat – og at arbejdsgruppen samlet set har haft et meget betydeligt antal medlemmer – kan under de anførte omstændigheder ikke føre til et andet resultat.

Jeg kan derfor heller ikke kritisere, at brevvekslingen mellem arbejdsgruppens deltagere og arbejdsgruppens sekretariat som udgangspunkt må anses for intern.

3. Afgivelse af interne dokumenter

I det omfang et internt arbejdsdokument helt eller delvist afgives til udenforstående, vil dokumentet som hovedregel miste sin interne karakter og dermed være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler.

Afgivelsen til en 'udenforstående' behøver ikke nødvendigvis at være afgivelse til en anden fysisk person. Der kan også være tale om afgivelse i tilfælde, hvor en og samme person har to forskellige funktioner, sådan som f.eks. arbejdsgruppemedlemmerne havde det, idet de både var medlemmer af arbejdsgruppen og ansat i den myndighed, som de var udpeget af (den primære ansættelsesmyndighed). Hvis en arbejdsgruppes dokumenter inddrages i ansættelsesmyndighedens behandling af andre sager (end den, der vedrører selve arbejdet i arbejdsgruppen), vil dokumenterne således kunne anses for afgivet, jf. nærmere nedenfor. Det gælder, selv om de pågældende andre sager behandles af personer, der også er medlemmer af arbejdsgruppen.

Derimod vil et internt arbejdsdokument i en arbejdsgruppe normalt ikke kunne anses for afgivet, alene fordi medlemmerne af arbejdsgruppen i en anden sammenhæng – uden rent faktisk at anvende de pågældende dokumenter, men f.eks. med støtte i deres hukommelse – gør brug af de synspunkter mv., der er udviklet som led i arbejdsgruppens virksomhed.

I Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven er der om afgivelse af interne dokumenter bl.a. anført (side 514 ff.)

' ...

Denne retsvirkning har ikke fundet udtryk i selve offentlighedslovens § 7, men i bestemmelsens forarbejder hedder det, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 219:

'Denne adgang til at undtage interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt gælder i almindelighed dog kun, så længe materialet er i den pågældende myndigheds besiddelse og således udelukkende danner grundlag for myndighedens egne interne overvejelser.'

...

2.1.3.2. Afgivelse af et dokument

Der er ikke i loven eller dens forarbejder taget stilling til, hvornår et dokument kan anses for afgivet til udenforstående. Det er dog fast antaget, at et dokument er afgivet, hvis det sendes eller på anden måde overlades til udenforstående. En sådan overladelse eller fremsendelse kan ske som almindelig post, telefax eller e-mail. Også i tilfælde, hvor et internt dokument 'underhånden' videregives til en anden myndighed, vil dokumentet skulle anses for afgivet med den virkning, at det mister sin interne karakter, jf. FOB 1972, side 81*.

Derimod vil det efter omstændighederne kunne give anledning til tvivl, om et internt dokument skal anses for afgivet, hvis en udenforstående er blevet be-

kendt med dets indhold, uden at dokumentet fysisk har forladt den myndighed, som har udarbejdet det. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis en udenforstående har gennemlæst dokumentet hos den pågældende myndighed, jf. Vogter, side 175.

Justitsministeriet synes i en udtalelse (L.A. 1994-7611-3) at have lagt til grund, at en ministers interne talepapir, som den pågældende benytter helt eller delvist i en mundtlig redegørelse over for et folketingsudvalg, ikke derved mister sin interne karakter. I udtalelsen anføres det således, 'at internt talepapir, der fysisk faktisk udleveres [...] vil miste sin interne karakter [...]'.

En særlig problemstilling i relation til afgivelse af interne arbejdsdokumenter gør sig gældende i forhold til ad hoc-myndigheder, der etableres med henblik på et samarbejde mellem de forskellige myndigheder og organisationer, og som typisk består af repræsentanter for disse myndigheder mv., jf. pkt. 2.2.5 nedenfor.

...

2.2.5.3. I det omfang et af arbejdsgruppens dokumenter betragtes som et internt arbejdsdokument, kan der opstå spørgsmål om, i hvilket omfang dokumentet kan anses for afgivet til udenforstående, navnlig den myndighed som medlemmet repræsenterer. Er det afgivet, fortaber det sin interne karakter, jf. pkt. 2.1.3.2 ovenfor.

Det forhold, at arbejdsgruppens interne dokumenter journaliseres i de myndigheder, hvor arbejdsgruppens medlemmer er ansat, indebærer ikke i sig selv, at dokumenterne mister deres interne karakter, jf. FOB 1994, side 401*. Det er dog en betingelse, at journalisering sker på sager, der kun er tilgængelige for de medarbejdere i ansættelsesmyndigheden, der har tilknytning til arbejdsgruppen. Hvis sagen ikke er forbeholdt disse medarbejdere, anses dokumentet for afgivet til ansættelsesmyndigheden.

Endvidere vil et dokument blive anset for afgivet, hvis dokumentet udleveres til en eller flere af de i arbejdsgruppen repræsenterede myndigheder (departementet eller styrelserne). Det vil f.eks. være tilfældet, hvis dokumentet inddrages i den pågældende myndigheds behandling af andre sager.

Det er dog antaget, at interne arbejdsdokumenter eller oplysninger herfra – uden derved at fortabe deres interne karakter – af et arbejdsgruppemedlem vil kunne udleveres til eller i hvert fald refereres over for andre ansatte i det pågældende medlems normale ansættelsesmyndighed (f.eks. en styrelsesdirektør eller chef i departementet, der ikke er medlem af arbejdsgruppen), såfremt videregivelsen er et nødvendigt led i medlemmets varetagelse af ansæt-

telsesmyndighedens interesser i arbejdsgruppen og videregivelsen alene sker med henblik herpå, jf. Justitsministeriets sag L.A. 1994-760-0062.

Et arbejdsgruppemedlem vil således efter dette synspunkt kunne videregive oplysninger til en overordnet med henblik på f.eks. at få fastlagt et forhandlingsmandat i arbejdsgruppen.

Ombudsmanden har imidlertid i FOB 1994, side 401*, og FOB 2004, side 98*, udtalt, at et dokument må anses for afgivet til udenforstående '[i] den situation hvor oplysninger fra særmyndigheden har været drøftet med en minister eller en anden udenforstående'.

Det kan således ikke anses for endeligt afklaret, i hvilket omfang et arbejdsgruppemedlem – som led i varetagelsen af ansættelsesmyndighedens interesser i arbejdsgruppen – kan videregive oplysninger fra arbejdsgruppens interne arbejdsdokumenter til medlemmets foresatte i ansættelsesmyndigheden, uden at dokumentet derved mister sin interne karakter.'

Det er således fast antaget, at et internt dokument må anses for afgivet, hvis det fysisk er sendt til udenforstående. Ud fra det oplyste i arbejdsgruppens udtalelse af 18. februar 2013 og Finansministeriets udtalelse af 12. april 2013 må jeg lægge til grund, at arbejdsgruppens dokumenter ikke fysisk er sendt til udenforstående personer.

Jeg må også lægge til grund, at arbejdsgruppedokumenterne fysisk har været journaliseret på sager i den primære ansættelsesmyndighed, som kun arbejdsgruppedeltagerne har haft adgang til. Jeg har i den forbindelse – som også anført ovenfor – noteret, at der har været en teknisk fejl i Moderniseringsstyrelsen, således at andre end arbejdsgruppedeltagerne har haft adgang til arbejdsgruppedokumenterne i styrelsen. Det er imidlertid også oplyst, at denne tekniske fejl er blevet rettet, og at der ikke er oplysninger, der tyder på, at den tekniske adgang er blevet brugt af udenforstående. Jeg mener derfor ikke, at den tekniske fejl i sig selv betyder, at arbejdsgruppedokumenterne må anses for at have mistet deres interne karakter.

Det centrale spørgsmål i relation til arbejdsgruppedokumenterne er herefter, om dokumenterne alligevel må anses for at have mistet deres interne karakter som følge af, at de – med den nævnte betænkningens ord – har været inddraget i 'den pågældende myndigheds behandling af andre sager'.

Som anført i mit brev af 5. april 2013 til arbejdsgruppen måtte de omhandlede dokumenter således f.eks. anses for at have været inddraget i de pågældende ministeriers og KLs 'andre sager' i det omfang, de har været inddraget i den efterfølgende forberedelse af selve overenskomstforhandlingerne. Det gælder, selv om det (helt eller delvist) er de samme personer, der har været

medlemmer af arbejdsgruppen og deltaget i forberedelsen af selve overenskomstforhandlingerne i de pågældende ministerier og KL.

Finansministeriet har i sin udtalelse af 12. april 2013 oplyst følgende om dette spørgsmål:

'Arbejdsgruppens arbejdsudkast hviler på allerede eksisterende analyser fra blandt andet Rigsrevisionen, Ministeriet for Børn og Undervisning (... [konsulentfirma; min bemærkning]) og KL. Arbejdsgruppens arbejdsudkast udgør således en fælles sammenstilling af en række tidligere analyser af arbejdstidsreglerne for henholdsvis folkeskolelærere og lærere på det almene gymnasium.

Da arbejdsgruppens formål var en indledende, overordnet strategifklaring forud for overenskomstforhandlingerne i 2013 har der været en fælles forståelse mellem Finansministeriet og KL – det vil sige parterne bag den økonomiaftale, som har givet arbejdsgruppen sit opdrag – om at indstille arbejdet, da det ikke længere var aktuelt. Det seneste arbejdsudkast af 19. november 2012 blev da heller aldrig sendt ud til arbejdsgruppens medlemmer. Arbejdsgruppen må på den baggrund anses for at være ophørt. For god ordens skyld bemærkes, at der efterfølgende har været besvaret enkelte aktindsigtsanmodninger.

De overenskomstkrav, som KL og Finansministeriet (Moderniseringsstyrelsen) i december 2012 fremsatte på undervisningsområdet, svarer indholdsmæssigt til de krav på området, som KL og Finansministeriet (Personalestyrelsen) har fremsat ved tidligere overenskomstforhandlinger. I den forbindelse bemærkes det, at overenskomstkravene fra Finansministeriet (Moderniseringsstyrelsen) omfatter en lang række yderligere undervisningsområder, end der er beskrevet i arbejdsgruppens arbejdsudkast, herunder fx de frie grundskoler, efterskoler, erhvervsskoler, produktionsskoler, AMU, VUC, SOSU-skoler mv.

For god ordens skyld bemærkes det, at der har været et vist personale-mæssigt sammenfald mellem medlemmerne af arbejdsgruppen og de medarbejdere i Finansministeriet (Moderniseringsstyrelsen) og KL, der har deltaget i overenskomstforhandlingerne.

Men arbejdsgruppens dokumenter har ikke været inddraget i behandlingen af andre sager i Finansministeriet, og som tidligere oplyst heller ikke i andre sager i Ministeriet for Børn og Undervisning eller i KL. Arbejdsgruppens dokumenter er heller ikke indgået i forberedelsen af selve overenskomstforhandlingerne.

Arbejdsgruppens dokumenter er således ikke offentliggjort eller afgivet til udenforstående i øvrigt under omstændigheder, der har medført, at dokumen-

terne har fortabt deres interne karakter, ligesom dokumenterne som nævnt ikke er indgået i behandlingen af andre sager.

Til det, som Finansministeriet har anført, skal jeg bemærke følgende:

Det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium, at den skulle 'udarbejde en samlet rapport', og at formålet var at 'forberede overenskomstforhandlingerne på det offentlige område i 2013, herunder at bidrage til at sætte en fælles arbejdsgiverdagsorden på folkeskole- og gymnasieområdet.' Det fremgår også, at rapporten skulle indeholde '[a]nbefalinger til ændringer af overenskomster og lovgivning, som kan skabe rammerne for en mere effektiv anvendelse af lærerressourcerne til undervisning'.

På den baggrund kan det forekomme overraskende, at arbejdsgruppens arbejde – så vidt jeg må forstå i løbet af november 2012 – blev indstillet uden afgivelse af rapport, og at det skete med den begrundelse, at arbejdet 'ikke længere var aktuelt'. Det stemmer i den forbindelse næppe med kommissoriets ordlyd, når Finansministeriet i sin udtalelse af 12. april 2013 anfører, at arbejdsgruppens formål alene var en 'indledende, overordnet strategifklaring'. En naturlig forståelse af kommissoriet synes således at lægge op til en ret specifik rapport, herunder som anført med '[a]nbefalinger til ændring af overenskomster og lovgivning'.

Det kan også forekomme overraskende, at arbejdsgruppens dokumenter – herunder de forskellige udkast til rapporter – efter Finansministeriets oplysninger 'ikke [er] indgået i forberedelsen af selve overenskomstforhandlingerne'. Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til, at de foreliggende udkast til rapport forekommer ganske gennearbejdede, og til, at formålet med arbejdsgruppens arbejde netop var at forberede de pågældende overenskomstforhandlinger.

Jeg må imidlertid lægge de oplysninger, som Finansministeriet har givet mig, til grund. Herefter – og i lyset af det, der er anført ovenfor om, hvornår interne arbejdsdokumenter må anses for afgivet – kan jeg ikke på det grundlag, der foreligger for mig, tilsidesætte arbejdsgruppens og Finansministeriets vurdering, hvorefter de pågældende dokumenter ikke har mistet deres interne karakter.

Sagen giver mig samtidig anledning til at tilføje nogle mere generelle betragtninger:

Som anført ovenfor kan flere af de forhold, som arbejdsgruppen og Finansministeriet har oplyst, set udefra forekomme overraskende, hvis man sammenholder dem med, hvad der i lyset af arbejdsgruppens formål og kommissorium mv. umiddelbart måtte anses for naturlige fremgangsmåder.

Det anførte gælder ikke mindst den omstændighed, at arbejdsgruppens dokumenter – herunder de mange og gennemarbejdede udkast til rapport – efter det oplyste end ikke er indgået i forberedelsen af selve overenskomstforhandlingerne. Jeg henviser igen til, at formålet med arbejdsgruppens arbejde netop var 'at forberede overenskomstforhandlingerne på det offentlige område i 2013'.

Jeg kan ikke vide, hvad den præcise baggrund for de nævnte forhold er, men en samlet vurdering efterlader det indtryk, at der kan have været planlagt og disponeret netop med sigte på – ud fra for så vidt forståelige hensyn til det offentliges forhandlingsposition – at undgå, at de omhandlede dokumenter blev undergivet aktindsigt.

En sådan 'offentlighedstænkning' kan efter min opfattelse i almindelighed ikke anses for ulovlig, men det er naturligvis under alle omstændigheder meget uheldigt, hvis den fører til fremgangsmåder ('krumspring'), der må anses for uhensigtsmæssige – f.eks. ved at der ikke gøres tilstrækkelig praktisk brug af relevante dokumenter.

Jeg bemærker i den forbindelse også, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, efter min opfattelse yder en ret vidtgående beskyttelse af offentlige interesser i en sag som den foreliggende (jf. nærmere afsnit 4 nedenfor), og at tilrettelæggelse af fremgangsmåder derfor i det mindste bør ske på grundlag af en vurdering af offentlighedslovens samlede undtagelsesbestemmelser – og ikke kun på grundlag af bestemmelserne om interne arbejdsdokumenter. I sidstnævnte tilfælde vil der således efter omstændighederne let kunne blive tale om uhensigtsmæssige arbejdsgange, som ikke er nødvendige for at beskytte rimelige interesser hos de pågældende offentlige myndigheder.

Jeg har gjort Finansministeriet bekendt med min opfattelse.

4. Ekstraheringspligten og undtagelse af oplysninger

For interne dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 7 gælder der en pligt til ekstrahering, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

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

Ekstraheringspligten gælder altså 'oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet'.

Det fremgår af akt (...), at arbejdsgruppen har ekstraheret – altså udleveret – oplysninger om gældende overenskomster og lovgivning og oplysninger fra andre undersøgelser, f.eks. undersøgelser fra OECD, PISA, KL, Capacent og Rigsrevisionen og oplysninger fra Danmarks Statistik.

Arbejdsgruppen har derimod ikke udleveret oplysninger om f.eks. ressourceforbruget i relation til de enkelte bestemmelser i overenskomsterne og effektiviseringspotentialet ved at afskaffe dem.

Umiddelbart forstår jeg, at arbejdsgruppen anser oplysningerne om bl.a. ressourceforbruget for at være omfattet af ekstraheringspligten i § 11, stk. 1, men undtaget fra aktindsigt i medfør af § 13, stk. 1, nr. 5 og nr. 6. Jeg henviser bl.a. til arbejdsgruppens markeringer i akt (...).

Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, og nr. 6, har følgende ordlyd:

'§ 13. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

...

5) det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed, eller

6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.'

Jeg har koncentreret min undersøgelse til § 13, stk. 1, nr. 5, idet den går forud for opsamlingsbestemmelsen i nr. 6.

Bestemmelsens forarbejder og anvendelse i praksis er nærmere beskrevet i Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven s. 678 ff. Det anføres således bl.a.:

'Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 5, er identisk med 1970-lovens § 2, stk. 2, nr. 3, der delvist svarede til 1963-kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 3.

Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at den tager sigte på at beskytte hensynet til det offentlige økonomiske interesser bl.a. i forbindelse med det offentlige kontraktindgåelse, idet der i sådanne tilfælde er et hensyn til, at det offentlige kan virke på lige vilkår som private erhvervsdrivende virksomheder, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 229, og Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 588.

4.2.5.2. Bestemmelsens indhold

Det følger af bestemmelsens forarbejder, at den er tænkt anvendt i forhold til det offentliges forhandlinger med offentligt ansattes organisationer om løn- og personaleforhold, jf. også FOB 1971, side 30*.

Justitsministeriet har i en sag (L.A. 1975-543-71) om aktindsigt i dokumenter om omklassificering af tjenestemandstillinger inden for post- og telegrafvæsenets radioingeniørtjeneste, udtalt sig nærmere om rækkevidden af udtrykket 'det offentliges økonomiske interesser'. Justitsministeriet gav i den forbindelse udtryk for, at bestemmelsen ikke blot giver adgang til at tilgodese det offentliges umiddelbare økonomiske interesser i forbindelse med den eller de forhandlinger, som et dokument vedrører, men at også det offentliges økonomiske interesser i forbindelse med senere forhandlinger må anses for omfattet af bestemmelsen, hvis dette er af væsentlig betydning for det offentliges fremtidige forhandlingsposition.

Justitsministeriet gav endvidere udtryk for, at bestemmelsen i øvrigt må antages at indeholde hjemmel til at undtage dokumenter, der under lønforhandlinger mv. er fremlagt af det offentliges forhandlingsmodpart, hvis en imødekommelse af en begæring om aktindsigt ville indebære en nærliggende fare for, at tilsvarende materiale ikke ville blive tilvejebragt under senere forhandlinger.

Ombudsmanden tiltrådte i en utrykt udtalelse af 28. januar 1976 disse synspunkter, jf. Vogter, side 245, der i øvrigt anfører, at synspunkterne i Justitsministeriets udtalelse må kunne finde anvendelse på andre former for aftaleindgåelse, jf. tilsvarende betænkning nr. 857/1978, side 259.

...

4.2.5.3. Ombudsmandens praksis

I det følgende gives et referat af sager vedrørende § 13, stk. 1, nr. 5 (1970-lovens § 2, stk. 2, nr. 3), der har været behandlet af ombudsmanden, herunder enkelte af de sager, der er omtalt under pkt. 4.2.5.2:

I FOB 1971, side 30*, fandt ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere, at Undervisningsministeriet havde meddelt (delvist) afslag på aktindsigt i nogle forhandlinger mellem ministeriet og Børne- og ungdomsforsorgens personaleforbund angående et forhandlingsoplæg vedrørende løn- og arbejdsmæssig kompensation til daginstitutionspersonalet for modtagelse af praktikelever på institutionerne.

...

FOB 1982, side 55*, drejede sig om, at Energiministeriet med henvisning til det offentliges forhandlinger om løn- og personaleforhold havde meddelt af-

slag på aktindsigt i en udtalelse, som ministeriet havde indhentet fra ledelsen af Danmarks Geologiske Undersøgelse. Da udtalelsen imidlertid var udleveret til tillidsmændene i Danmarks Geologiske Undersøgelse, fandt ombudsmanden ikke, at afslaget havde haft hjemmel i undtagelsesbestemmelsen.

...'

I afgørelsen af 4. januar 2013 anførte arbejdsgruppen om anvendelsen af undtagelsesbestemmelserne i § 13, stk. 1, nr. 5 og 6:

'Ifølge offentlighedsloven § 13, stk. 1, nr. 5, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed. Den selvstændige forvaltningsvirksomhed har vurderet, at det er nødvendigt at undtage de nævnte oplysninger fra aktindsigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentlige økonomiske interesser, da offentliggørelse af oplysningerne vil kunne skade det offentlige forhandlingsposition i forhold til fremtidige forhandlinger herunder overenskomstforhandlingerne på det offentlige område i 2013.

Ifølge offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Den selvstændige forvaltningsmyndighed har vurderet, at det er nødvendigt at undtage de nævnte oplysninger fra aktindsigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til den politiske og interne beslutningsproces. Den selvstændige forvaltningsmyndighed har i den forbindelse lagt vægt på hensynet til beskyttelsen af den politiske beslutningsproces i forhold til fremtidige forhandlinger herunder overenskomstforhandlingerne på det offentlige område i 2013.'

Danmarks Lærerforening har i udtalelsen af 20. februar 2013 heroverfor anført, at lærerforeningen ikke har anmodet om aktindsigt i de strategiske overvejelser til brug for overenskomstforhandlingerne. Lærerforeningens anmodning skal derimod ses som et ønske om at blive inddraget i arbejdet med selve analysen.

Anvendelse af undtagelsesbestemmelserne i § 13 forudsætter på den ene side, at det vurderes at være 'nødvendigt for at beskytte væsentlige hensyn' til en eller flere af de interesser, der er opregnet i § 13, stk. 1, nr. 1-6. Ved formuleringen af bestemmelsen er der lagt op til, at oplysninger kun kan undtages, hvis der må antages at være nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning, jf. Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven s. 658.

På den anden side fremgår det af bestemmelsens forarbejder (jf. ovenfor), at den bl.a. tager sigte på netop overenskomstforhandlinger. Dette må efter min opfattelse også ses i lyset af, at der kan siges at opstå en væsentlig 'skævhed' mellem overenskomstparterne, såfremt den ene part via offentlighedsloven kan få adgang til modpartens taktiske oplæg mv., mens det modsatte ikke gælder (som følge af, at private fagforeninger ikke er omfattet af offentlighedsloven). Dette tilsiger efter min opfattelse, at bestemmelsen ikke fortolkes meget snævert i en situation som den foreliggende.

For nogle af de oplysninger, som arbejdsgruppen har undtaget i medfør af § 13, stk. 1, nr. 5 (og nr. 6), kan det efter min opfattelse give anledning til tvivl, om betingelserne efter bestemmelsen kan anses for opfyldt, og disse oplysninger kan umiddelbart forekomme sammenlignelige med de oplysninger, som arbejdsgruppen har ekstraheret og givet indsigt i.

I lyset af det anførte vedrørende anvendelse af bestemmelsen i overenskomstsammenhæng har jeg imidlertid ikke tilstrækkeligt grundlag for at anfægte arbejdsgruppens og Finansministeriets vurdering. Jeg kan i den forbindelse tilføje, at de pågældende oplysninger efter min opfattelse ikke kan anses for indholdsmæssigt væsentlige for Danmarks Lærerforening.

5. Konklusion

Konklusionen på min undersøgelse er, at jeg ikke har grundlag for at kritisere resultatet af arbejdsgruppens afslag af 4. januar 2013 på aktindsigt.

Jeg har samtidig til orientering sendt en kopi af dette brev og den nedenfor omtalte nyhed til Folketingets Retsudvalg, Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg og Folketingets Finansudvalg.

Til lærerforeningens orientering vedlægger jeg en kopi af den nyhed, som jeg vil offentliggøre på min hjemmeside om sagen.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen."

Sagsfremstilling

I e-mails af 30. og 31. juli 2012 bad lærerforeningen (på ny) om aktindsigt i dokumenter fra arbejdsgruppen. Anmodningen var ifølge arbejdsgruppens afgørelse af 4. januar 2013 formuleret således:

"I nedenstående afgørelse om aktindsigt står der, at I forstår anmodningen sådan, at anmodningen sigter til arbejdsdokumenter til og med den 30. marts 2013. Dette er ikke helt korrekt. Vi ønsker aktindsigt til dags dato eller indtil arbejdsgruppens arbejde er afsluttet ultimo april 2012 [må være 2013, min bemærkning], såfremt arbejdet er afsluttet.

Jeg glemte i mit svar til dig i går lige at præcisere en ting mere. I afgørelsen skriver I, at I forstår anmodningen om aktindsigt sådan, at den sigter til den selvstændige myndigheds interne arbejds papirer. I den oprindelige anmodning om aktindsigt skriver jeg specifikt, at det gælder alle former for korrespondance mellem KL, UVM og regeringen. Det gælder således også al korrespondance mellem den selvstændige arbejdsgruppe og de førnævnte myndigheder/institutioner, som arbejdsgruppens deltagere til dagligt arbejder i. Det gælder således også al form for afrapportering tilbage til de pågældende myndigheder på baggrund af det arbejde, der finder sted i arbejdsgruppen.

Og i forlængelse af min mail sendt til dig i går gælder ovenstående også alle dokumenter frem til arbejdsgruppens ophør. Altså ikke kun frem til ultimo marts, men ultimo maj, som nævnes som det tidspunkt arbejdsgruppens arbejde skal være færdigt."

Arbejdsgruppen skrev i breve af 9. august, 14. september, 12. oktober, 8. november og 7. december 2012 til lærerforeningen, at sagen desværre ikke kunne afsluttes inden 10 dage. Arbejdsgruppen henviste til sagens omfang og kompleksitet.

Arbejdsgruppen traf afgørelse i brev af 4. januar 2013. I afgørelsen var der bl.a. anført:

"På baggrund af din aktindsigtsanmodning har den selvstændige forvaltningsmyndighed identificeret en række dokumenter, som er omfattet af anmodningen, jf. vedlagte aktliste.

Den selvstændige forvaltningsmyndighed kan oplyse, at arbejdsgruppen er organiseret som en selvstændig myndighed, og at dokumenter udarbejdet til arbejdsgruppens eget brug, og dokumenter som udveksles mellem arbejdsgruppens medlemmer, er omfattet af offentlighedslovens § 7. Den selvstændige forvaltningsmyndighed har således besluttet at undtage arbejdsgruppens dokumenter fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7, jf. vedlagte aktliste.

Ifølge offentlighedslovens § 7 omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter, herunder dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug. Den selvstændige forvaltningsmyn-

dighed bag analysen af lærernes arbejdstid i folkeskolen og det almene gymnasium har vurderet, at de nævnte dokumenter har karakter af interne dokumenter. Der er tale om dokumenter, der er udarbejdet af den selvstændige forvaltningsmyndighed til eget brug, og som ikke har været afgivet til udenforstående.

Den selvstændige forvaltningsmyndighed har vurderet, at visse af de dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7, indeholder oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet, som skal udleveres i medfør af offentlighedslovens § 11, stk. 1, jf. vedlagte aktliste. Det bemærkes, at de samme oplysninger kun udleveres én gang, hvis de fremgår af flere dokumenter.

For så vidt angår de oplysninger, der herefter som udgangspunkt er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, har den selvstændige forvaltningsmyndighed efter en konkret vurdering besluttet, at visse oplysninger bør undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedsloven § 13, stk. 1, nr. 5 og § 13, stk. 1, nr. 6, jf. vedlagte aktliste.

Ifølge offentlighedsloven § 13, stk. 1, nr. 5, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed. Den selvstændige forvaltningsvirksomhed har vurderet, at det er nødvendigt at undtage de nævnte oplysninger fra aktindsigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentlige økonomiske interesser, da offentliggørelse af oplysningerne vil kunne skade det offentlige forhandlingsposition i forhold til fremtidige forhandlinger herunder overenskomstforhandlingerne på det offentlige område i 2013.

Ifølge offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Den selvstændige forvaltningsmyndighed har vurderet, at det er nødvendigt at undtage de nævnte oplysninger fra aktindsigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til den politiske og interne beslutningsproces. Den selvstændige forvaltningsmyndighed har i den forbindelse lagt vægt på hensynet til beskyttelsen af den politiske beslutningsproces i forhold til fremtidige forhandlinger herunder overenskomstforhandlingerne på det offentlige område i 2013.

Det bemærkes, at princippet om meroffentlighed er indgået i den selvstændige forvaltningsmyndigheds overvejelser i forbindelse med behandlingen af sagen. Overvejelserne har ført til, at forvaltningsmyndigheden har besluttet ikke at udlevere yderligere dokumenter og oplysninger be-

grundet i hensyn, der ligger bag de nævnte undtagelsesbestemmelser i offentlighedslovens § 7, § 13, stk. 1, nr. 5 og § 13, stk. 1, nr. 6.

Den selvstændige forvaltningsmyndighed vedlægger en aktliste og en kopi af de relevante dokumenter.

Den sene besvarelse beklages.”

Danmarks Lærerforening klagede i brev af 8. januar 2013 til mig over arbejdsgruppens afgørelse. Lærerforeningen henviste til sin tidligere klage af 4. oktober 2012. Om selve afslaget anførte lærerforeningen bl.a., at arbejdsgruppen ikke kunne anses for en selvstændig myndighed.

Lærerforeningen skrev i brev af 8. februar 2013 (brevet vedrører primært den sag, som jeg behandler under j.nr. (...)), at arbejdsgruppens organisering talte imod at anse den for en selvstændig arbejdsgruppe. Lærerforeningen henviste bl.a. til, at styregruppen (kontorchefer) skulle indhente mandater fra deres respektive myndigheder forud for møderne i arbejdsgruppen, og at det desuden var aftalt, at der kunne koordineres et møde på afdelingschefniveau. Dette talte således for, at arbejdsgruppen handlede under instruks fra deres respektive myndigheder, og at arbejdsgruppen derfor ikke havde nogen selvstændig kompetence. Lærerforeningen anførte også, at arbejdsgruppens udvidelse undervejs var med til at skabe uklarhed om dens størrelse og dens karakter af en afgrænset selvstændig forvaltningsmyndighed.

Jeg bad arbejdsgruppen om en udtalelse i anledning af lærerforeningens klage.

Arbejdsgruppen udtalte i brev af 18. februar 2013 bl.a.:

”Som nærmere beskrevet nedenfor blev arbejdsgruppen nedsat med det formål at sætte en fælles arbejdsgiverdagsorden på folkeskole- og gymnasieområdet, herunder som led i forberedelsen af overenskomstforhandlingerne på det offentlige område i 2013. Ved de verserende overenskomstforhandlinger er arbejdsgiversidens hovedkrav således normalisering af lærernes arbejdstidsregler både på det kommunale og statslige område.

Det bemærkes helt overordnet, at vurderingen af, hvorvidt og i hvilket omfang en anmodning om aktindsigt i arbejdsgruppens arbejde kan imødekommes, nødvendigvis må foretages i lyset af det forhold, at en udlevering af oplysninger vil kunne kompromittere arbejdsgiversidens forhandlingsposition. Hvis arbejdstagersiden gennem aktindsigt kunne opnå indblik i arbejdsgiversidens overvejelser om overenskomstforhandlin-

gerne, ville arbejdsgiversidens forhandlingsposition således blive svækket.

2.1. Arbejdsgruppens nedsættelse

Den 4. juni 2011 indgik den daværende regering og KL en aftale om kommunernes økonomi for 2012. På aftalens side 13 fremgår bl.a. følgende:

'Lærernes undervisning er skolens omdrejningspunkt og det centrale i forhold til at sikre et højt fagligt udbytte for eleverne. Sammenlignet med andre lande bruger danske lærere i folkeskolen og gymnasierne en mindre del af deres samlede arbejdstid på undervisning. Der er også stor forskel på, hvor meget lærerne underviser fra skole til skole.

Kommunerne og staten arbejder løbende med at sikre mere undervisningstid inden for de gældende overenskomster. Og kommunerne har igangsat en målrettet indsats, hvor implementeringen af den gældende overenskomst sammenlignes på tværs af kommuner og institutioner.

Regeringen og KL er enige om et styrket fokus på at opnå mere undervisningstid for de nuværende ressourcer i folkeskolen og det almene gymnasium. Som led heri gennemføres et fælles arbejde, hvor der blandt andet med udgangspunkt i eksisterende analyser af lærernes arbejdstidsanvendelse foretages en vurdering af, om lovgivning og de gældende overenskomster sætter en god ramme for en effektiv anvendelse af lærerressourcerne. Desuden kortlægges erfaringer med fx undervisningsassistenter mv.

Status for arbejdet drøftes på kvartalsmøder mellem regeringen og KL og afsluttes ultimo april 2012.'

På baggrund af kommuneaftalen udarbejdede Finansministeriet, Moderniseringsstyrelsen og Ministeriet for Børn og Undervisning en sag med henblik på forelæggelse for regeringens økonomiudvalg. Af kommissoriet, der blev forelagt for regeringens økonomiudvalg, fremgår følgende:

'Der nedsættes på den baggrund en arbejdsgruppe, der skal kortlægge og vurdere, hvordan rammerne for en effektiv anvendelse af lærerressourcerne påvirkes af 1) de centrale overenskomster og 2) lovgivning. Overenskomster og relevant lovgivning behandles samlet, da nogle lovgivningsbestemmelser er afspejlet i overenskomsterne, ligesom visse bestemmelser i overenskomsterne er skrevet ind i lovgivningen.

Arbejdsgruppens kortlægning og vurdering af overenskomster og lovgivning skal føre til en række konkrete anbefalinger til, hvordan folkeskole-

og gymnasielærernes undervisningstid kan øges ved ændringer i overenskomsterne og lovgivningen. En del af anbefalingerne vil være parallelle på folkeskole- og gymnasieområdet, mens andre vil være område-specifikke.

Formålet er at forberede overenskomstforhandlingerne på det offentlige område i 2013, herunder at bidrage til at sætte en fælles arbejdsdagorden på folkeskole- og gymnasieområdet.

Arbejdsgruppen skal udarbejde en samlet rapport for folkeskole- og gymnasieområdet, der bl.a. skal indeholde følgende emner:

- En kortlægning af gældende overenskomster og lovgivning, der påvirker anvendelsen af lærerressourcerne i folkeskolen og det almene gymnasium.
- En vurdering af gældende overenskomster og lovgivning med fokus på bestemmelser, som begrænser lærernes undervisningstid i folkeskolen og det almene gymnasium.
- En vurdering af det ressourceforbrug, der er forbundet med de enkelte bestemmelser, og effektiviseringspotentialet ved at afskaffe dem.
- Anbefalinger til ændringer af overenskomster og lovgivning, som kan skabe rammerne for en mere effektiv anvendelse af lærerressourcerne til undervisning.

Arbejdet skal bl.a. baseres på eksisterende analyser. Som led i arbejdet skal det afdækkes i hvilket omfang der er behov for yderligere analyser.

Arbejdsgruppen har deltagelse af Finansministeriet (formand), Ministeriet for Børn og Undervisning og KL. Arbejdsgruppens medlemmer afholder selv de udgifter, der er forbundet med deltagelse i arbejdsgruppen.

Rapporten færdiggøres i april og med henblik på at kunne indgå i forhandlingerne om kommunernes økonomi for 2013. Kommunikation af resultatet, herunder i forhold til overenskomstforhandlingerne i 2013, fastlægges senere.'

Sagen blev forelagt for regeringens økonomiudvalg den 15. december 2011, hvor det blev besluttet at nedsætte arbejdsgruppen 'Den selvstændige forvaltningsmyndighed bag analyse af lærernes arbejdstid i folkeskolen og det almene gymnasium', bestående af Finansministeriet, Moderniseringsstyrelsen, Ministeriet for Børn og Undervisning og KL. Arbejdsgruppen blev herefter nedsat den 3. februar 2012.

2.2 Arbejdsgruppens organisering

Det bemærkes først og fremmest, at der efter arbejdsgruppens opfattelse er tale om en arbejdsgruppe, som må anses for en selvstændig myndighed, i relation til offentlighedslovens § 7, nr. 2, og at dokumenter udarbejdet til arbejdsgruppens brug samt dokumenter, der udveksles mellem arbejdsgruppens medlemmer, må betragtes som myndighedens interne arbejdsdokumenter, jf. offentlighedslovens § 7.

Det bemærkes endvidere, at arbejdsgruppen har udarbejdet bilag 5 'Retningslinjer for selvstændig forvaltningsmyndighed' samt bilag 2 'Organisering af arbejdsgruppe bag analyse af arbejdstid i folkeskolen og det almene gymnasium' af 7. februar 2012, jf. vedlagte bilag. Bilagene indgik første gang i mødematerialet ved arbejdsgruppens møde den 7. februar 2012 og beskriver grundlaget for arbejdsgruppens organisering.

Arbejdsgruppen skal i den sammenhæng gøre opmærksom på, at arbejdsgruppen havde en klar emne- og tidsmæssig afgrænset opgave af selvstændig karakter, således som det fremgår af kommissoriet for arbejdet. Det kan endvidere bemærkes, at arbejdsgruppens opgaver har været afgrænset fra KL, Ministeriet for Børn og Undervisning og Finansministeriets øvrige opgaver.

Arbejdsgruppen er organiseret således, at den består af en 'Arbejdsgruppe' og et 'Sekretariat for arbejdsgruppen'. Arbejdsgruppen og sekretariatets opgaver og sammensætning er nærmere specificeret i bilag 2 (senere bilag 88) vedrørende organisering af arbejdsgruppen, hvoraf det bl.a. fremgår, at sekretariatet forestår det praktiske arbejde samt udarbejder relevante dokumenter. Derudover afrapporterer sekretariatet til arbejdsgruppen og sørger for konkrete leverancer til brug for arbejdsgruppens beslutninger. Arbejdsgruppens arbejde er bl.a. beskrevet således, at den udstikker retningslinjerne for arbejdet og sikrer fremdrift i sekretariatets arbejde ved løbende beslutningstagen. Derudover vurderer og godkender arbejdsgruppen udkast og afrapporteringer fra sekretariatet. De pågældende medarbejdere i arbejdsgruppens sekretariat har således ved arbejdsgruppens dokumenters udarbejdelse været undergivet instruktion af og været ledet af arbejdsgruppen. Dokumenterne er på den baggrund blevet til som en del af arbejdet for den særligt oprettede myndighed, alene under instruktion af og ansvar over for denne myndigheds ledelse.

Dertil kommer, at den samlede arbejdsgruppe gennem hele forløbet på myndighedsniveau har været fast sammensat af Finansministeriet, Moderniseringsstyrelsen, Ministeriet for Børn og Undervisning samt KL. Den konkrete deltagerliste for henholdsvis 'Arbejdsgruppen' og 'Sekretariatet for arbejdsgruppen' er løbende opdateret som følge af relevante perso-

nalemæssige ændringer hos de respektive myndigheder. (...) (A), fungerende (...) (B) og senere (...) (C) har varetaget formandskabet for arbejdsgruppen, jf. f.eks. bilag 2 og akt (...).

Arbejdsgruppen har ligeledes konsekvent anvendt særligt brevhoved på alle arbejdsgruppens dokumenter, således at arbejdsgruppens dokumenter er holdt adskilt fra de enkelte myndigheders øvrige dokumenter. Arbejdsgruppen er derfor allerede ved møde af 7. februar 2012 i bilag 5 blevet gjort opmærksom på, at hvis dokumenter udveksles mellem arbejdsgruppen og udenforstående, skal dokumenterne betragtes som eksterne dokumenter, der som udgangspunkt er undergivet aktindsigt. Arbejdsgruppen bemærker, at udvalgets dokumenter aldrig er blevet offentliggjort eller afgivet til udenforstående i øvrigt under omstændigheder, der har medført, at dokumenterne har fortabt deres interne karakter.

Arbejdsgruppen er som nævnt sammensat af repræsentanter fra Finansministeriet, Moderniseringsstyrelsen, Ministeriet for Børn og Undervisning og KL. For så vidt angår KL, som ikke er omfattet af offentlighedsloven, og som er en forening organiseret på privatretligt grundlag, bemærkes det, at KL er indgået i arbejdsgruppen på samme vilkår som de øvrige deltagende myndigheder og har iagttaget de samme forholdsregler med hensyn til afgivelse af dokumenter, journalisering mv.

Arbejdsgruppen kan endvidere oplyse, at arbejdsgruppens dokumenter generelt er journaliseret på sager, der kun er tilgængelige for de medarbejdere i ansættelsesmyndigheden, der er medlemmer af arbejdsgruppen. Det er således alene de embedsmænd, der har deltaget i arbejdsgruppen eller været tilknyttet dennes sekretariat, der har haft adgang til de pågældende dokumenter. Akter, der vedrører arbejdsgruppen, er alene blevet journaliseret på de pågældende sager.

Det bemærkes for en god ordens skyld, at sagen i Moderniseringsstyrelsen ved en beklagelig fejl oprindeligt ikke var adgangsbeskrænset og dermed adskilt fra styrelsens øvrige sager. Moderniseringsstyrelsen har dog ikke oplysninger om, eller grundlag for at antage, at sagens akter er kommet uvedkommende til kendskab. Moderniseringsstyrelsen har nu sikret, at den pågældende sag holdes adskilt fra styrelsens øvrige sager.

Som nævnt finder arbejdsgruppen samlet set ikke, at udvalgets dokumenter i øvrigt kan anses for at have været afgivet til udenforstående under omstændigheder, der har medført, at dokumenterne har fortabt deres interne karakter.

Såfremt Ombudsmanden måtte finde, at et eller flere af arbejdsgruppens dokumenter måtte have mistet deres interne karakter, er det arbejds-

gruppens opfattelse, at oplysningerne i de pågældende dokumenter vil skulle underkastes en konkret vurdering, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5 og 6. Som der redegøres nærmere for nedenfor under punkt 3.3., er det arbejdsgruppens opfattelse, at udlevering af selv forholdsvis simple eller rent faktuelle oplysninger efter omstændighederne kan compromittere den balance i forhandlingspositionerne, som begge overenskomstparter i sagens natur tillægger afgørende betydning for et forhandlingsforløb.

2.3 Arbejdsgruppens bemærkninger til DLF's klagepunkter

DLF anfører i brev af 18. december 2012, at der i e-mail af 5. december 2011 til arbejdsgruppens kommende deltagere fremgår følgende:

'I forbindelse med de forberedende øvelser til analysen af arbejdstid er vi ved at lave et organiseringsnotat. Vi forestiller, som man plejer, en styregruppe med kontorchefer og et sekretariat/arbejdsgruppe med fuldmægtige og konsulenter.

Vi vil derfor bede Jer sende os navn, telefonnummer og mailadresse for hver af de medarbejdere, der skal indgå i hhv. sekretariatet/arbejdsgruppen og styregruppen. I må meget gerne sende listen inden kl. 14.00 i morgen.

Det er naturligvis ikke bindende og kan ændres i løbende. Det er blot for, at vi kan indkalde de rigtige til møderne.'

Arbejdsgruppen bemærker til dette, at omtalte e-mail blev udsendt forud for nedsættelsen af arbejdsgruppen, og at den uformelle e-mail beskrev en indledende øvelse forud for fastlæggelsen af den kommende arbejdsgruppes medlemskreds. På tidspunktet for arbejdsgruppens nedsættelse d. 3. februar 2012 forelå der således en deltagerliste.

DLF anfører endvidere i brev af 18. december 2012: *'Af kommissoriet fremgår det også, at arbejdsgruppens medlemmer selv afholder de udgifter, der er forbundet med deltagelse i arbejdsgruppen.'*

Hertil bemærker arbejdsgruppen, at en tværministeriel myndighed netop er kendetegnet ved, at der indgår repræsentanter fra andre myndigheder eller organisationer, og at der ikke er tale om et nyt ansættelsesforhold. Der skal som følge heraf ydes betaling efter overenskomster og aftaler i hovedansættelsen.

DLF anfører derudover ved brev af 8. januar 2013 og igen ved brev af 8. februar 2013, at der i dokumentet vedrørende arbejdsgruppens organisering fremgår følgende vedrørende arbejdsgruppens opgaver:

'Arbejdsgruppen skal forud for møderne sørge for at have klare mandater til at træffe beslutninger på møderne. Såfremt der vurderes behov herfor, kan arbejdsgruppen beslutte at koordinere et møde på afdelingschefniveau i KL, Ministeriet for Børn og Undervisning og Finansministeriet.'

Arbejdsgruppen bemærker hertil, at dette kan vedrøre dels spørgsmålet om afgivelse af arbejdsgruppens interne dokumenter og derved fortabelse af dokumenters interne karakter og dels spørgsmålet om, hvorvidt medlemmerne af arbejdsgruppen ved dokumenternes udarbejdelse var undergivet instruktion af og ansvar over for ledelsen af den myndighed, hvor medarbejderen normalt er ansat; eller om dokumentet er blevet til som en del af arbejdet for den særligt oprettede myndighed, alene under instruktion af og ansvar over for denne myndigheds ledelse.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt dokumenterne er blevet til som en del af arbejdet for den særligt oprettede myndighed, alene under instruktion af og ansvar over for denne myndigheds ledelse, bemærker arbejdsgruppen, at det er arbejdsgruppens klare opfattelse, at dokumenterne er blevet til under instruktion og ansvar overfor arbejdsgruppen. Det har således været 'Arbejdsgruppen', der har udstukket retningslinjerne for arbejdsgruppens arbejde samt løbende har drøftet de dokumenter, som 'Sekretariatet' har udarbejdet i den forbindelse.

For så vidt angår spørgsmålet om afgivelse af dokumenter til udenforstående – i dette tilfælde afdelingschefer i KL, Ministeriet for Børn og Undervisning og Finansministeriet – nævnes det i organiseringsbilaget, at koordinering på et møde på afdelingschefniveau kan ske efter behov. Et sådant møde har dog aldrig fundet sted.

Med hensyn til afklaring af mandater til at træffe beslutning i arbejdsgruppen er det arbejdsgruppens opfattelse, at dokumenter eller oplysninger herfra – uden derved at fortabe deres interne karakter – af et arbejdsgruppemedlem vil kunne udleveres til eller i hvert fald refereres over for andre ansatte i det pågældende medlems normale ansættelsesmyndighed (f.eks. en styrelsesdirektør eller chef i departementet, der ikke er medlem af arbejdsgruppen), såfremt videregivelsen er et nødvendigt led i medlemmets varetagelse af ansættelsesmyndighedens interesser i arbejdsgruppen, og videregivelsen alene sker med henblik herpå. Et arbejdsgruppemedlem vil således efter dette synspunkt kunne videregive oplysninger til en overordnet med henblik på f.eks. at få fastlagt et forhandlingsmandat i arbejdsgruppen.

Arbejdsgruppen understreger i den forbindelse, at der udelukkende i enkelte tilfælde har været tale om indhentelse af forhandlingsmandat som et nødvendigt led i medlemmets varetagelse af ansættelsesmyndighe-

dens interesser i arbejdsgruppen. Arbejdsgruppen bemærker, at udvalgets dokumenter således ikke er offentliggjort eller afgivet til udenforstående i øvrigt under omstændigheder, der har medført, at dokumenterne har fortabt deres interne karakter.

Det er på den baggrund arbejdsgruppens opfattelse, at arbejdsgruppen på baggrund af ovenstående opfylder kriterierne for at anses som en selvstændig forvaltningsmyndighed i relation til offentlighedslovens § 7, nr. 2, jf. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind 1, side 524 ff., om selvstændige myndigheder, og at dette indebærer, at dokumenter udarbejdet til arbejdsgruppens eget brug samt brevveksling mellem arbejdsgruppens medlemmer vil være omfattet af offentlighedslovens § 7.

3. Arbejdsgruppens bemærkninger til afgørelse af 4. januar 2013

3.1. Bemærkninger vedrørende anvendelse af offentlighedslovens § 7

Det er som nævnt ovenfor arbejdsgruppens opfattelse, at arbejdsgruppen er organiseret som en selvstændig myndighed, og at dokumenter udarbejdet til arbejdsgruppens eget brug, og dokumenter, som er udvekslet mellem arbejdsgruppens medlemmer, er omfattet af offentlighedslovens § 7. Arbejdsgruppen har derfor besluttet at undtage en række dokumenter fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7, jf. vedlagte aktliste.

Ifølge offentlighedslovens § 7 omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter, herunder dokumenter der udarbejdes af en myndighed til eget brug. Arbejdsgruppen har vurderet, at de nævnte dokumenter har karakter af en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Der er tale om dokumenter, der er udarbejdet af arbejdsgruppen til eget brug, og som ikke har været afgivet til udenforstående.

3.2. Bemærkninger vedrørende anvendelse af offentlighedslovens § 11, stk. 1

Arbejdsgruppen har vurderet, at visse af de dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7, indeholder oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet, som skal udleveres i medfør af offentlighedslovens § 11, stk. 1, jf. vedlagte aktliste.

Det bemærkes, at sagen hovedsagelig består af foreløbige udkast til den samme analyse, og at ekstrahering i dokumenterne derfor er foretaget i den seneste udgave af analysen, jf. akt (...). Det bemærkes endvidere, at analysen ikke er offentliggjort. I arbejdsgruppens afgørelse af 28. juni 2012 blev der ligeledes udleveret oplysninger i medfør af § 11, stk. 1,

hvorfor disse oplysninger allerede fremgår af offentliggjorte dokumenter i sagen. Oplysninger, der i øvrigt fremgår af sagens offentligt tilgængelige dokumenter, er ligeledes ikke udleveret.

For så vidt angår de oplysninger, der herefter som udgangspunkt er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, har den selvstændige forvaltningsmyndighed efter en konkret vurdering besluttet, at visse oplysninger bør undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedsloven § 13, stk. 1, nr. 5, og § 13, stk. 1, nr. 6, jf. vedlagte aktliste.

3.3 Bemærkninger vedrørende anvendelse af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5 og § 13, stk. 1, nr. 6

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at vurderingen af, hvorvidt og i hvilket omfang en anmodning om aktindsigt i oplysninger om afsluttede, kommende eller verserende overenskomstforhandlinger kan imødekommes, nødvendigvis må foretages i lyset af det forhold, at en udlevering af oplysninger vil kunne kompromittere arbejdsgiversidens forhandlingsposition. Hvis arbejdstagersiden gennem aktindsigt kunne opnå indblik i arbejdsgiversidens overvejelser om overenskomstforhandlingerne, ville arbejdsgiversidens forhandlingsposition således blive svækket.

Ifølge offentlighedsloven § 13, stk. 1, nr. 5, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed. Arbejdsgruppen har vurderet, at det er nødvendigt at undtage de nævnte oplysninger fra aktindsigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentlige økonomiske interesser, da offentliggørelse af oplysningerne vil kunne skade det offentlige forhandlingsposition i forhold til aktuelle og fremtidige overenskomstforhandlinger.

Ifølge offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Ved vurderingen af, hvorvidt de nævnte oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt, har arbejdsgruppen fundet, at opretholdelsen af overenskomstforhandlingsprocessens integritet udgør et væsentligt hensyn i § 13, stk. 1, nr. 6's forstand, og at forhandlingsprocessens særlige karakter – herunder forudsætningen om parternes ligeværdige forhandlingsposition – gør det påkrævet, at oplysningerne hemmeligholdes.

Som det fremgår af afgørelsen, er princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., indgået i arbejdsgruppens overvejelser i forbindelse med behandlingen af sagen. Arbejdsgruppens overvejelser

har ført til, at arbejdsgruppen har besluttet ikke at give aktindsigt i videre omfang. Arbejdsgruppen har herved lagt vægt på de hensyn, der ligger bag de nævnte undtagelsesbestemmelser i offentlighedslovens § 7, § 13, stk. 1, nr. 5, og § 13, stk. 1, nr. 6.

Folketingets Ombudsmand har anmodet arbejdsgruppen om en kopi af de akter, der fremgår af aktlisten til afgørelsen. På den baggrund vedlægger arbejdsgruppen sagens akter. Akterne er sorteret i nummerorden og derudover er der i akterne 226, 224 og 248 angivet, hvilke oplysninger arbejdsgruppen anser for omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 11, stk. 1.”

Danmarks Lærerforening kommenterede den 20. februar 2013 udtalelsen af 18. februar 2013. Lærerforeningen anførte bl.a.:

”...

Arbejdsgruppen bemærker helt overordnet, at en anmodning om aktindsigt behandles i lyset af, om udlevering af oplysninger vil kunne kompromittere arbejdsgiversidens forhandlingsposition.

Danmarks Lærerforening skal i den anledning bemærke, at foreningen ikke har anmodet om aktindsigt i arbejdsgiversidens konkrete strategiske overvejelser omkring arbejdsgiversidens forhandlingsposition i forbindelse med overenskomstforhandlingerne i 2013. Foreningen har på baggrund af omtalen i aftalen om kommunernes økonomi for 2012 om: '... at der med udgangspunkt i eksisterende analyser af lærernes arbejdstidsanvendelse foretages en vurdering af, om lovgivning og de gældende overenskomster sætter en god ramme for en effektiv anvendelse af lærerressourcerne' anmodet om aktindsigt i det arbejde, der skulle foregå, da det vakte en naturlig interesse for at bidrage og blive hørt hos foreningen.

Arbejdsgruppens henvisning til at være en selvstændig forvaltningsmyndighed i henhold til offentlighedslovens § 7, stk. 2

Arbejdsgruppen bemærker, at beslutningen om, at arbejdsgruppen skulle være en selvstændig forvaltningsmyndighed, blev truffet på et møde i regeringens økonomiudvalg den 15. december 2011, og at arbejdsgruppen blev nedsat den 3. februar 2012. Det bemærkes, at arbejdsgruppen bestod af Finansministeriet, Moderniseringsstyrelsen, Ministeriet for Børn og Undervisning samt KL.

Danmarks Lærerforening savner fortsat oplysninger, der viser, at arbejdsgruppen skulle betragtes som en selvstændig forvaltningsmyndig-

hed og henviser til sine bemærkninger i klage af 8. januar 2013, jf. klage af 18. december 2012, til dig.

Foreningen ønsker at konkretisere sine bemærkninger i klage af 8. januar 2013, jf. klage af 18. december 2012 med, at det af et dokument udløst med aktindsigten vedrørende arbejdsgruppens organisering og opgaver dateret den 5. september 2012 fremgår, at repræsentanterne i arbejdsgruppen forud for møderne skal sørge for klare mandater til at træffe beslutninger på møderne. Det fremgår også, at der kan koordineres et møde på afdelingschefniveau i de tre instanser, der er repræsenteret i arbejdsgruppen, hvis det vurderes som nødvendigt. Det omtalte dokument er videresendt til dig med foreningens brev af 8. januar 2013.

Denne organisering er efter foreningens opfattelse med til at understøtte opfattelsen af, at der ikke er tale om en selvstændig forvaltningsmyndighed. Det skyldes, at arbejdsgruppens medlemmer forud for et møde skal afklare sit mandat med sin egen organisation, og at beslutninger efter behov kan skydes til et højere niveau – afdelingschefer – i de tre instanser. Det viser efter foreningens opfattelse, at arbejdsgruppens medlemmer handler under instruks fra ledelsen i deres respektive myndigheder og ikke har en selvstændig kompetence. Det viser også, at de ikke har et selvstændigt råderum for at træffe bindende afgørelser, som ikke kan omgøres af overliggende organer.

Endvidere varetages formandskabet for arbejdsgruppen af Finansministeriet og dermed af en myndighed som sådan. Dette forhold er efter foreningens opfattelse med til at vise, at arbejdsgruppen ikke er en selvstændig forvaltningsmyndighed.

Finansministeriet har med bilag 42 til sit brev af 7. december 2012 givet aktindsigt i en oversigt over arbejdsgruppens medlemmer dateret den 10. januar 2012. Af oversigten fremgår det, at der er 15 medlemmer af arbejdsgruppen fordelt på henholdsvis Finansministeriet, Ministeriet for Børn og Undervisning samt KL. Af det ovenfor omtalte dokument af 5. september 2012 vedrørende arbejdsgruppens organisering og opgaver, fremgår det, at arbejdsgruppens medlemskreds var blevet udvidet betragteligt til 44 personer.

Denne udvidelse er efter Danmarks Lærerforening med til at skabe uklarhed om arbejdsgruppens egentlige størrelse og dermed også om dens karakter som en afgrænset selvstændig forvaltningsmyndighed.

Arbejdsgruppens afslag på aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 7

Danmarks Lærerforening skal igen bemærke, at foreningen savner oplysninger, der viser, at arbejdsgruppen skulle betragtes som en selvstændig forvaltningsmyndighed. Dog giver arbejdsgruppens afslag på aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 7 foreningen anledning til nogle bemærkninger.

Arbejdsgruppen oplyser, at udvalgets dokumenter aldrig er blevet offentliggjort eller afgivet til udenforstående i øvrigt under omstændigheder, der har medført, at dokumenterne har fortabt deres interne karakter. Det oplyses, at arbejdsgruppens dokumenter generelt er journaliseret på sager, der kun er tilgængelige for medarbejdere, der er medlemmer af arbejdsgruppen. Arbejdsgruppen oplyser, at dette dog oprindeligt ikke har været tilfældet i Moderniseringsstyrelsen, men at Moderniseringsstyrelsen nu har sikret, at arbejdsgruppens dokumenter er adskilt fra styrelsens øvrige sager.

Efter foreningens opfattelse er denne oplysning med til at understøtte foreningens opfattelse af, at der ikke er tale om en selvstændig forvaltningsmyndighed. Oplysningen rejser usikkerhed omkring, hvem arbejdsgruppens dokumenter har været tilgængelige for, og der ses således ikke at være tilstrækkelig begrundelse for, at dokumenterne skulle kunne omfattes af et beskyttelseshensyn i medfør af offentlighedslovens § 7.

Danmarks Lærerforening skal endvidere i tilknytning til arbejdsgruppens henvisning til offentlighedslovens § 7 igen bemærke, at, i det omfang arbejdsgruppen har undtaget akter, som allerede var blevet udvekslet mellem myndigheder og KL, inden arbejdsgruppen blev nedsat, så skal foreningen henvise til sine bemærkninger herom i tidligere breve af 8. og 11. februar 2013 til henholdsvis Finansministeriet og Ministeriet for Børn og Undervisning.

Afslag på aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 11

Arbejdsgruppen har givet aktindsigt i enkelte oplysninger efter offentlighedslovens § 11. Foreningen savner, at det godtgøres, at vi har fået alle oplysninger om det faktiske grundlag. Foreningen vil derfor opfordre dig til at kontrollere, om alle oplysninger, der indgår i sagens faktiske grundlag, er udleveret – inklusive oplysninger om metoder og forudsætninger, der er anvendt som grundlag for beregninger.

Afslag på aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5 og nr. 6

I relation til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, skal foreningen henvise til sine bemærkninger ovenfor om arbejdsgiversidens forhandlingsposition.

Arbejdsgruppen oplyser, at den har undtaget en række oplysninger fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Begrundelsen for at oplysninger er undtaget er at opretholde forhandlingsprocessens integritet.

Foreningen skal i den anledning bemærke, at § 13, stk. 1, nr. 6 er en bestemmelse, der kun kan anvendes i ganske særlige situationer. Foreningen vil derfor opfordre dig til at kontrollere, at der er et sagligt beskyttelseshensyn i forhold til de oplysninger, der er undtaget med henvisning til denne bestemmelse.

Foreningen skal afslutningsvis gentage sin klage over den omfattende undtagelse af dokumenter og oplysninger fra aktindsigt. Endelig skal foreningen igen beklage den lange sagsbehandlingstid før arbejdsgruppen traf afgørelse om aktindsigt.”

Arbejdsgruppen har i brev af 7. marts 2013 fastholdt den trufne afgørelse og synspunktet om, at en udlevering af oplysninger fra arbejdsgruppen vil kunne kompromittere arbejdsgiversidens forhandlingsposition i overenskomstforhandlingerne. Arbejdsgruppen har bl.a. henvist til kommissoriet for arbejdsgruppens arbejde.

Danmarks Lærerforening har i brev af 14. marts 2013 meddelt, at arbejdsgruppens brev af 7. marts 2013 ikke giver anledning til yderligere bemærkninger.

Den 5. april 2013 bad jeg arbejdsgruppen om en supplerende udtalelse. Jeg skrev følgende:

”I forbindelse med min afsluttende gennemgang af sagen skal jeg anmode arbejdsgruppen om en supplerende udtalelse.

Jeg beder om at modtage udtalelsen senest fredag den 12. april 2013.

Det fremgår af arbejdsgruppens udtalelse af 18. februar 2013 til mig (afsnit 3.2), at der er foretaget ekstrahering i den seneste udgave af analysen, jf. akt (...). Dokumentet er ifølge aktlisten af 4. januar 2013 dateret

den 19. november 2012. Det anføres også i udtalelsen, at analysen ikke er offentliggjort.

I Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 527-528, står bl.a. følgende:

'2.2.5.3. I det omfang et af arbejdsgruppens dokumenter betragtes som et internt arbejdsdokument, kan der opstå spørgsmål om, i hvilket omfang dokumentet kan anses for afgivet til udenforstående, navnlig den myndighed som medlemmet repræsenterer. Er det afgivet, fortaber det sin interne karakter, jf. pkt. 2.1.3.2 ovenfor.

Det forhold, at arbejdsgruppens interne dokumenter journaliseres i de myndigheder, hvor arbejdsgruppens medlemmer er ansat, indebærer ikke i sig selv, at dokumenterne mister deres interne karakter, jf. FOB 1994, side 401*. Det er dog en betingelse, at journalisering sker på sager, der kun er tilgængelige for de medarbejdere i ansættelsesmyndigheden, der har tilknytning til arbejdsgruppen. Hvis sagen ikke er forbeholdt disse medarbejdere, anses dokumentet for afgivet til ansættelsesmyndigheden.

Endvidere vil et dokument vil blive anset for afgivet, hvis dokumentet udleveres til en eller flere af de i arbejdsgruppen repræsenterede myndigheder (departementet eller styrelserne). *Det vil f.eks. være tilfældet, hvis dokumentet inddrages i den pågældende myndigheds behandling af andre sager [min fremhævning].*

Det er dog antaget, at interne arbejdsdokumenter eller oplysninger herfra – uden derved at fortabe deres interne karakter – af et arbejdsgruppemedlem vil kunne udleveres til eller i hvert fald refereres over for andre ansatte i det pågældende medlems normale ansættelsesmyndighed (f.eks. en styrelsesdirektør eller chef i departementet, der ikke er medlem af arbejdsgruppen), såfremt videregivelsen er et nødvendigt led i medlemmets varetagelse af ansættelsesmyndighedens interesser i arbejdsgruppen og videregivelsen alene sker med henblik herpå, jf. Justitsministeriets sag L.A. 1994-760-0062.'

I forlængelse heraf beder jeg arbejdsgruppen om at oplyse, hvorvidt det seneste udkast til analysen, andre udkast til analysen eller andre af de i alt 86 dokumenter, som sagen angår, helt eller delvist har været anvendt på en sådan måde, at det/de må anses for afgivet. Jeg henviser særligt til den fremhævede del af citatet fra betænkningen. Jeg bemærker i den forbindelse, at de omhandlede dokumenter f.eks. må anses for at have været inddraget i behandlingen af de pågældende ministeriers og KLs

'andre sager' i det omfang, de har været inddraget i den efterfølgende forberedelse af selve overenskomstforhandlingerne.

Det fremgår i øvrigt af kommissoriet for arbejdsgruppen, at 'Formålet er at forberede overenskomstforhandlingerne på det offentlige område i 2013, herunder at bidrage til at sætte en fælles arbejdsgiverdagsorden på folkeskole- og gymnasieområdet', og at 'Rapporten færdiggøres i april [2012] og med henblik på at kunne indgå i forhandlingerne om kommuneres økonomi for 2013. Kommunikation af resultatet, herunder i forhold til overenskomstforhandlingerne i 2013, fastlægges senere'.

På den baggrund beder jeg også om at få oplyst, om udgaven af analysen af den 19. november 2012 skal anses for arbejdsgruppens afsluttede produkt, eller hvordan arbejdsgruppen ellers har afsluttet sit arbejde."

Jeg sendte en kopi af mit brev af 5. april 2013 til Danmarks Lærerforening, Finansministeriet, Ministeriet for Børn og Undervisning og KL til orientering.

Finansministeriet anførte i brev af 12. april 2013 om arbejdsgruppens afslutning af arbejdet og eventuelle afgivelse af arbejdsgruppens dokumenter bl.a.:

"... Finansministeriet kan i den anledning bekræfte, at det arbejdsudkast til arbejdsgruppens analyse, der er dateret den 19. november 2012, er det sidste udkast til analysen der foreligger.

Arbejdsgruppen blev nedsat den 3. februar 2012 og har holdt møder siden den 7. februar 2012. Arbejdsgruppen holdt det sidste møde den 24. august 2012. Formanden (Finansministeriets departementsrepræsentant) besluttede herefter ikke at indkalde til flere møder. Arbejdsgruppens arbejdsudkast hviler på allerede eksisterende analyser fra blandt andet Rigsrevisionen, Ministeriet for Børn og Undervisning (... [konsulentfirma; min bemærkning]) og KL. Arbejdsgruppens arbejdsudkast udgør således en fælles sammenstilling af en række tidligere analyser af arbejdstidsreglerne for henholdsvis folkeskolelærere og lærere på det almene gymnasium.

Da arbejdsgruppens formål var en indledende, overordnet strategiafklaring forud for overenskomstforhandlingerne i 2013 har der været en fælles forståelse mellem Finansministeriet og KL – det vil sige parterne bag den økonomiaftale, som har givet arbejdsgruppen sit opdrag – om at indstille arbejdet, da det ikke længere var aktuelt. Det seneste arbejdsudkast af 19. november 2012 blev da heller aldrig sendt ud til arbejdsgruppens medlemmer. Arbejdsgruppen må på den baggrund anses for at være ophørt. For god ordens skyld bemærkes, at der efterfølgende har været besvaret enkelte aktindsigtsanmodninger.

De overenskomstkrav, som KL og Finansministeriet (Moderniseringsstyrelsen) i december 2012 fremsatte på undervisningsområdet, svarer indholdsmæssigt til de krav på området, som KL og Finansministeriet (Personalestyrelsen) har fremsat ved tidligere overenskomstforhandlinger. I den forbindelse bemærkes det, at overenskomstkravene fra Finansministeriet (Moderniseringsstyrelsen) omfatter en lang række yderligere undervisningsområder, end der er beskrevet i arbejdsgruppens arbejdsudkast, herunder fx de frie grundskoler, efterskoler, erhvervsskoler, produktionsskoler, AMU, VUC, SOSU-skoler mv.

For god ordens skyld bemærkes det, at der har været et vist personalemæssigt sammenfald mellem medlemmerne af arbejdsgruppen og de medarbejdere i Finansministeriet (Moderniseringsstyrelsen) og KL, der har deltaget i overenskomstforhandlingerne.

Men arbejdsgruppens dokumenter har *ikke* været inddraget i behandlingen af andre sager i Finansministeriet, og som tidligere oplyst heller ikke i andre sager i Ministeriet for Børn og Undervisning eller i KL. Arbejdsgruppens dokumenter er heller ikke indgået i forberedelsen af selve overenskomstforhandlingerne.

Arbejdsgruppens dokumenter er således ikke offentliggjort eller afgivet til udenforstående i øvrigt under omstændigheder, der har medført, at dokumenterne har fortabt deres interne karakter, ligesom dokumenterne som nævnt ikke er indgået i behandlingen af andre sager.”

Danmarks Lærerforening havde i brev af 18. april 2013 følgende kommentarer til udtalelsen fra Finansministeriet:

”Danmarks Lærerforening har fra dig modtaget arbejdsgruppen om Analyse af arbejdstid i folkeskolen og det almene gymnasiums (arbejdsgruppen) brev af 12. april 2013 til bemærkninger.

Idet Danmarks Lærerforening fastholder sin klage og tidligere bemærkninger, giver arbejdsgruppens brev foreningen anledning til følgende bemærkninger:

Arbejdsgruppen har i sit brev af 19. februar 2013 til dig givet oplysninger om arbejdsgruppens organisering, samt hvordan deltagerne i arbejdsgruppen har behandlet arbejdsgruppens dokumenter.

Danmarks Lærerforening har i sine tidligere bemærkninger, herunder i sit brev af 20. februar 2013 til dig, peget på oplysninger, som viser, at arbejdsgruppen ikke i alle sammenhænge har optrådt som værende en selvstændig myndighed, og at den i nogen sammenhænge har optrådt

som værende en del af en anden myndighed. Foreningen har blandt andet peget på arbejdsgruppens organisering og behandling af dokumenter, herunder hvordan Moderniseringsstyrelsen har behandlet dokumenterne. Foreningen fastholder denne opfattelse.

Danmarks Lærerforening har bemærket, at arbejdsgruppen oplyser, at dens analyse forelå i endelig form den 19. november 2012, og at arbejdsgruppen på det tidspunkt ansås for ophørt. At arbejdsgruppen ansås for ophørt hvilede på en fælles forståelse mellem parterne bag aftalen om kommunernes økonomi. Endvidere oplyses det, at arbejdsgruppen havde sit sidste møde den 24. august 2012.

Foreningen har bemærket, at arbejdsgruppen har truffet afgørelse om, hvorvidt der kunne gives aktindsigt i omtalte dokument af 19. november 2012. Af arbejdsgruppens brev af 4. januar 2013 fremgår det af aktlisten, at arbejdsgruppen har truffet afgørelse om, at der gives afslag på aktindsigt i et dokument dateret den 19. november 2012 i medfør af offentlighedslovens 7, og at der gives afslag på aktindsigt i ekstraheringspligtige oplysninger efter 13, stk. 1, nr. 5 og 6.

Danmarks Lærerforening skal for god ordens skyld oplyse, at foreningen ikke har fremsendt anmodninger om aktindsigt til arbejdsgruppen, som ikke er ombudsmanden bekendt.”

Den 19. april 2013 sendte jeg lærerforeningens brev til Finansministeriet til orientering.

NOTER: (*) FOB 1971, s. 30, FOB 1972, s. 81, FOB 1982, s. 55, FOB 1989, s. 175, FOB 1992, s. 206, FOB 1994, s. 401, FOB 2004, s. 98, og FOB 2010, sag nr. 17-1.