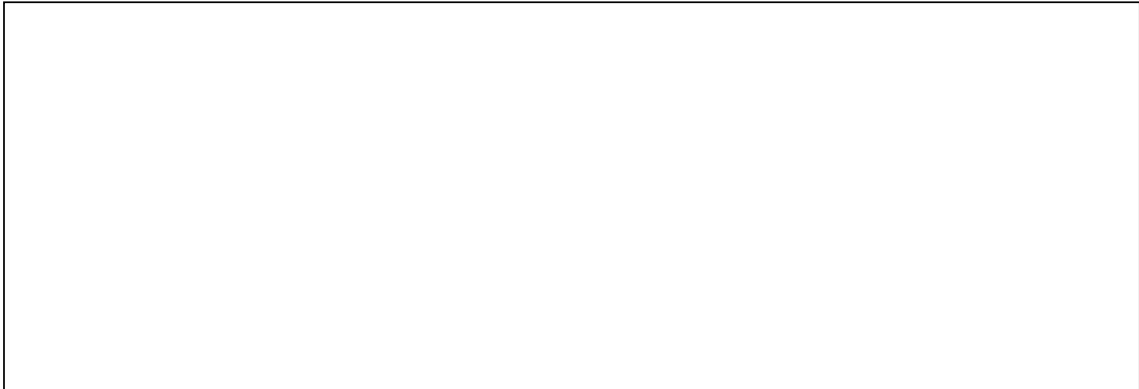


TALEPAPIR

Det talte ord gælder



Retsudvalget har kaldt mig i samråd om to spørgsmål. Spørgsmål J, hvor Retsudvalget har bedt mig om at uddybe besvarelserne af udvalgets spørgsmål 125 og 131. Og spørgsmål K, hvor Retsudvalget i forlængelse af spørgsmål J har bedt mig om at gøre rede for mine overvejelser i

retning af at foreslå eventuelle ændringer i de fremsatte lovforslag om kommunalreformen på det retssikkerhedsmæssige område, herunder især for så vidt angår adgangen til aktindsigt og samtykkekrav. Jeg vil besvare de to spørgsmål samlet.

Mine skriftlige besvarelser af spørgsmål 125 og 131 er sendt til Retsudvalget i går. Som bekendt har Retsudvalget i spørgsmål 125 bl.a. bedt mig om at kommenteres 8 konkrete eksempler. Eksempler, der udover mine egne områder vedrører skatte- beskæftigelses- miljø-, social- og undervisningsområdet. Alle eksemplerne er skriftligt kommenteret. Her i dag vil jeg fokusere på det, jeg opfatter som hovedpointerne i mine besvarelser. Jeg vil fokusere på mine egne områder.

Som bekendt er der tre hovedtemaer i de to spørgsmål. Det er de hovedtemaer, jeg her vil fokusere på.

For det første: Udvidelsen af det såkaldte "interne rum" som følge af kommunalreformen generelt og de afledte følger for adgangen til aktindsigt.

For det andet: Reguleringen i lovforslaget om kommunale borgerservicecentre af borgerservicecentrets adgang til at genbruge oplysninger uden borgerens samtykke og til at udveksle interne dokumenter mellem et borgerservicecenter og en anden myndighed, uden at dokumenterne mister deres interne karakter.

For det tredje : Reguleringen i procedurelovforslaget af de ansattes rettigheder.

Jeg har noteret mig, at det er de samme tre hovedtemaer, der var i fokus på den høring, Retsudvalget holdt den 3. maj om de retssikkerhedsmæssige aspekter af kommunalreformen. Jeg har også noteret mig, at overskriften på resuméet fra høringen – der er udarbejdet af en journalist – er ”rød lampe lyser”.

Jeg kan ikke rigtig få øje på en sådan lysende rød lampe. Der er flere grunde til, at jeg ikke kan se en rød lampe. Dels synes der at florere en række misforståelser om rækkevidden af nogle af de kritiserede bestemmelser i lovforslagene. Dels er der på nogle punkter et fortegnet

billede af konsekvenserne af dele af lovforslagene. Begge dele vender jeg tilbage til.

Men når det er sagt, vil jeg også straks tilføje, at jeg selvsagt ikke har nogen intention om at krænke retssikkerheden for hverken borgerne eller de offentligt ansatte. Tværtimod. Hele kommunalreformen er netop båret af ønsket om – til gavn for borgerne - at indrette den offentlige sektor på en bedre måde end i dag.

På dele af de tre områder kan man vel sige – hvis vi skal blive i lamperetorikken - at min lampe er eller har været gul. Jeg lytter til de argumenter, der fremføres. Det vil jeg selvsagt også gøre i dag.

[Hovedtema – de ansatte]

For at starte med det sidste hovedtema om de ansattes rettigheder. Her har et bredt flertal af Folketingets partier bestående af regeringspartierne, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre i tirsdags indgået aftale om en række ændringer til procedureloven, der sigter på at målrette fritagelsen fra forvaltningsloven mod selve delingsforhandlingerne.

Ændringerne går ud på at indføre en pligt for amterne til inden den 1. januar 2006, hvor aftaleudkastet skal forelægges for de andre myndigheder, at høre den ansatte over amternes forslag til fordeling af den ansatte og over de faktiske oplysninger, dette forslag bygger på.

Endvidere indføres der efterfølgende begrundelsespligt og en efterfølgende ret til partsaktindsigt. Alt sammen initiativer, der betyder, at det, der undtages fra forvaltningsloven, er selve delingsforhandlingerne.

Det siger sig selv, at det er kompliceret proces at skulle nå til enighed med hele den kreds af myndigheder, som skal modtage opgaver fra et amt, at skulle nå til enighed om fordelingen af alle medarbejdere og at skulle nå til enighed herom inden for kort tid – højst 3 måneder. En proces, hvor fordelingen af den enkelte ansatte er helt afhængig af, at fordelingen af alle de andre ansatte i amtskommunen falder på plads. Den proces ville blive vanskeliggjort og forsinket af krav om partshøring, og løbende partsaktindsigt. Og den proces beskytter vi med

procedurelovforslaget, som det nu kommer til at se ud. Det er da et eksempel på, at regeringen lytter til den debat, der har været.

Så min konklusion på dette område er derfor, at min lampe – og mange andres lamper - igen lyser grønt.

[hovedtema – aktindsigt generelt, udvidelse af det interne rum]

Sådan som jeg læser Oluf Jørgensens brev til Retsudvalget om udvidelsen af det interne rum som følge af kommunalreformen og de afledte følger for adgangen til aktindsigt, er én af hovedpointerne, at adgangen til indsigt i faglige vurderinger vil blive formindsket på grund af udvidelsen af det interne rum. Oluf Jørgensen henviser til to ting.

Kommunesammenlægningerne, der jo – i sagens natur – fører til større enheder. Og den øgede opgaveportefølje til kommunerne.

Lad mig starte med at konstatere, at disse to forholds konsekvenser for adgangen til aktindsigt hovedsageligt følger af de gældende regler i offentlighedsloven og forvaltningsloven.

Kommunesammenlægningers betydning for borgerens adgang til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter kan, som Oluf Jørgensen anfører i sit brev til Retsudvalget, sammenlignes med den situation, at borgeren flytter fra en mindre kommune til en større kommune. Borgerens adgang til aktindsigt er den samme i den nye større kommune, som den var i den mindre kommune. Behovet for, at interne arbejdsdokumenter i en

borgers sag udveksles - inden for lovgivningens rammer - inden for kommunen, beror på den pågældende kommunes konkrete tilrettelæggelse af sagsgangen. Den omstændighed, at en kommune bliver større i forbindelse med en kommunesammenlægning, har således ikke i sig selv betydning for omfanget af udvekslingen af interne arbejdsdokumenter mellem kommunens medarbejdere. Kommunesammenlægningers afledte følger for adgangen til aktindsigt er derfor ikke et forhold, der får mig til at se røde lamper lyse.

Det samme gør sig gældende i forhold til den betydning, kommunernes øgede opgaveportefølje får for udvidelsen af det interne rum.

At der i højere grad bliver tale om opgavevaretagelse i ét og samme forvaltningsled, når amterne nedlægges, og at kommunerne får en bedre faglig bæredygtighed og kapacitet – det er efter min opfattelse en fordel for borgerne. At opgavevaretagelsen på en række områder, der i dag har delt opgavevaretagelse, bliver samlet i én og samme myndighed (kommunen), fører til et naturligt bortfald af den udveksling af dokumenter, herunder interne arbejdsdokumenter, som amter og kommuner i dag har behov for at udveksle i forbindelse med den delte opgavevaretagelse. Men adgangen til indsigt i faktuelle oplysninger ændres jo ikke. De faglige vurderinger, der bærer de afgørelser, en myndighed træffer, vil uændret også skulle meddeles en part i en sag i overensstemmelse med forvaltningslovens regler om begrundelse.

Den udvidelse af det interne rum og de afledte konsekvenser for parters og offentlighedens adgang til aktindsigt, som Oluf Jørgensen peger på, er efter min opfattelse af langt mindre dimensioner, end en læsning af Oluf Jørgensens brev af 29. april 2005 til Retsudvalget efterlader indtryk af.

[L 72 – kommunale borgerservicecentre]

Det sidste hovedtema, som jeg her vil give nogle ord med på vejen, er de retssikkerhedsmæssige aspekter af L 72 om kommunale borgerservicecentre.

Borgerservicecentre findes som bekendt allerede i dag. Jeg har faktisk ikke hørt nogen sige, at de synes, det er en dårlig ide, at kommunerne

sætter fokus på servicen til borgerne og laver kvikskranker, straks-butikker eller lignende – kært barn har mange navne.

Jeg har heller ikke hørt nogen sige, at det med de større kommuner, der ser dagens lys i 2007, ikke vil være en god ide, at der åbnes endnu flere borgerservicecentre – f.eks. i nogle af de nuværende rådhus.

Dette er baggrunden for, at jeg har fremsat L 72. Jeg har et ønske om at fremme udbredelsen af borgerservicecentre – til gavn for borgerne. Hvis det ender med, at lovforslaget tømmes for indhold – og det vil være resultatet, hvis § 3 i forslaget, der indeholder alle sagsbehandlingsreglerne og dermed de fravigelser af de tværgående offentligretlige love, I kender bedre end nogle andre, udgår – vil jeg

oprigtig være i tvivl om formålet med at vedtage en lov om kommunale borgerservicecentre. Et sådant resultat, en kommunalreformlovpakke uden en lov om kommunale borgerservicecentre, vil ærgre mig meget. Det vil også være et uheldigt signal at sende til kommunerne – og kommunernes borgere.

Lad mig med det samme sige, at den lampe, jeg ser på dette område, i øjeblikket er gul. Jeg er med andre ord i en overvejelsesfase.

Retsudvalget har særligt bedt om indblik i mine overvejelser om eventuelle ændringer i lovforslagets regulering af samtykkekrav i ansøgningssager (§ 3, stk. 3) og lovforslagets regulering af adgangen til aktindsigt (§ 3, stk. 5).

Lovforslaget indeholder i § 3, stk. 3, en bestemmelse, som giver et borgerservicecenter mulighed for i en ansøgnings sag at indhente følsomme oplysninger om en ansøger fra den del af kommunens forvaltning, som ville have behandlet sagen, hvis borgerservicecentret ikke var der.

Det er mit indtryk, at rækkevidden af bestemmelsen har givet anledning til misforståelser. Lad mig derfor benytte lejligheden til at slå fast, at bestemmelsen *ikke giver* adgang til, at borgerservicecenteret kan indhente oplysninger "på tværs", dvs. fra *andre dele af kommunen* end den relevante fagforvaltning. Hvis borgerservicecenteret får brug for at indhente følsomme oplysninger fra andre dele af kommunen end den fagforvaltning, som ellers ville have behandlet sagen, skal indhentelsen

ske efter forvaltningslovens § 29, dvs. normalt efter samtykke. Tilsvarende skal reglerne i forvaltningslovens § 29 følges, hvis der i ansøgningssager er behov for at indhente følsomme oplysninger fra andre kommuner eller regionale eller statslige myndigheder.

Lovforslagets § 3, stk. 3, ligestiller borgerservicecentre og dermed borgerne, uanset om et servicecenter er organiseret på den ene eller anden måde. § 3, stk. 3, indebærer alene, at der ikke er krav om samtykke, hvis borgerservicecenteret får brug for oplysninger fra den fagforvaltning, som ellers ville have behandlet sagen.

Borgeren får med andre ord ikke en ringere retsstilling, end hvis ansøgningen var blevet behandlet af fagforvaltningen – eller i et borgerservicecenter, der er organiseret efter den såkaldte ”torvemodel”, hvor medarbejderne referer til en chef i fagforvaltningen.

Hvis en fagforvaltning behandler en ansøgningssag og har brug for følsomme oplysninger om ansøgeren, som i forvejen ligger i fagforvaltningen, er der ikke efter forvaltningslovens § 29 krav om samtykke. Hvis et borgerservicecenter, der er organiseret som en særskilt enhed i kommunen, behandler en ansøgningssag og har brug for oplysninger om ansøgerens rent private forhold (følsomme oplysninger) fra en anden del af forvaltningen, f.eks en fagforvaltning, er der efter forvaltningslovens § 29 normalt krav om samtykke.

Det kan bero på tilfældigheder, om en bestemt ansøgningssag behandles i den relevante fagforvaltning eller i borgerservicecenteret. Det kan set ud fra borgerens synsvinkel bero endnu mere på tilfældigheder, om et borgerservicecenter er organiseret som en selvstændig enhed (med egen chef), eller om medarbejderne i borgerservicecentret er ansat i en fagforvaltning og blot fysisk gør tjeneste i borgerservicecentret. Forvaltningslovens § 29 fører til forskellige resultater afhængig af valget af organisering.

Der er over for mig fra flere sider mere generelt rejst spørgsmål om anvendelsen af forvaltningslovens § 29 i den kommunale forvaltning. Jeg vil i den anledning sammen med justitsministeren overveje, hvordan der mest hensigtsmæssigt kan foretages en generel gennemgang af de

spørgsmål, der vedrører forholdet mellem forvaltningslovens § 29 og kommunerne.

Om samtykkekravet vil jeg afslutningsvist gerne påpege, at jeg ikke er den første, der har fået den tanke, at forvaltningslovens § 29 – som lovforslagets § 3, stk. 3 fraviger på ét område – kan føre til nogle tilfældige og uhensigtsmæssige resultater i nogle tilfælde. Det blev faktisk påpeget tilbage i 1994, hvor den daværende indenrigsminister Birthe Weiss fik betænkning nr. 1294 om fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor på sit bord.

[Aktindsigt - § 3, stk. 5]

Jeg vil herefter sige noget om forholdet mellem L 72 og aktindsigtsreglerne. Det er anført i resuméet af høringen, at det bliver sværere for borgeren at få indsigt i oplysninger, dels om sig selv, dels om det grundlag, forvaltningen træffer afgørelser på.

Det bliver ikke med L 72 sværere for borgeren at få indsigt i de i oplysninger, som danner grundlaget for forvaltningens afgørelser. Lovforslaget berører ikke adgangen til indsigt i oplysninger om faktiske omstændigheder. Lovforslaget berører heller ikke en parts adgang til at blive hørt, eller til at få en skriftlig begrundelse for en afgørelse, og dermed viden om det grundlag, forvaltningen træffer afgørelse på.

Lovforslaget indeholder i § 3, stk. 5, en bestemmelse, som i nogle bestemte situationer medfører, at interne arbejdsdokumenter ikke mister deres interne karakter, hvis de udveksles mellem borgerservicecenteret og en anden myndighed. Det kan være aktuelt i de – ret få - situationer, hvor borgerservicecentret udfører en administrativ borgerbetjeningsopgaver på vegne af en anden myndighed. Hvis der er tale om sagsbehandling, vil det i almindelighed forudsætte en aftale med den ansvarlige myndighed. Hvis der er tale om overladelse af myndighedsudøvelse, vil det endvidere forudsætte lovhjemmel i særlovgivningen.

Hvis en myndighed selv behandler alle dele af en sag og i den forbindelse udfærdiger et internt arbejdsdokument med myndighedens

interne vurderinger af sagen, er der efter gældende ret ikke aktindsigt i disse interne vurderinger. Formålet med de gældende regler er, at medarbejderne skal have mulighed for at "tænke højt" og gøre sig overvejelser, som måske – måske ikke – bliver til noget. Dette medvirker også til at højne kvaliteten af sagsbehandlingen.

Disse hensyn til at beskytte en myndigheds interne foreløbige overvejelser kan også siges at gøre sig gældende, hvis et borgerservicecenter varetager en administrativ borgerbetjeningsopgave for en anden myndighed. Hensigten med bestemmelsen er at udstrække den nuværende beskyttelse af interne vurderinger til også at gælde borgerservicecenterets / den anden myndigheds interne vurderinger, hvis de som følge af deres samarbejde om en konkret sag får behov for

at udveksle interne arbejdsdokumenter med sådanne vurderinger efter lovforslagets regler. Borgeren får med andre ord ikke en ringere retsstilling, end hvis den konkrete opgave havde været løst mere traditionelt af én myndighed.

Jeg er som sagt også i en overvejelsesfase på dette punkt. Blandt andet er jeg ved at gøre mig nogle forestillinger om, i hvilke situationer der er størst behov for at udveksle sådanne interne arbejdsdokumenter. Jeg er således stadig i en lyttende fase.

Jeg vil til sidst gøre nogle mere generelle betragtninger om forholdet mellem retssikkerhed og kommunalreformen. Som jeg nævnte indledningsvis, er det ikke formålet med kommunalreformen at skabe

mindre retssikkerhed for borgeren. Tværtimod. Formålet er at skabe en bedre og en for borgeren mere gennemskuelig offentlig sektor. De retssikkerhedsgarantier, som er nedfældet i de tværgående centrale love på dette område står regeringen fuldt ud bag om at værne - til gavn for borgeren og til gavn for forvaltningen. Når regeringen på en række afgrænsede områder har valgt at foreslå en særlig regulering, der betyder en fravigelse fra disse love, har navnlig to principper været den røde tråd i regeringens overvejelser. For det første at parallelle situationer skal reguleres ens. Når vi med reformen foreslår nye former for myndighedsstrukturer og myndighedssamarbejder, kan der være grund til at overveje, om ikke vi bør have en regulering, der sikrer, at de sidestilles med den myndighed, der på traditionel vis har det fulde ansvar

for opgavevaretagelsen. Det gælder f.eks. borgerservicecentre, som jeg nævnte før.

For det andet at de fravigelser, vi foretager fra de centrale love, ikke må gå videre end hvad der er nødvendigt i den givne situation. Det kan man kalde et slags proportionalitetsprincip. Taler vi om fravigelser fra forvaltningslovens § 29, er situationen jo forskellig afhængig af, om vi taler om adgang til at indhente oplysninger fra en anden organisatorisk del af kommunens forvaltning, eller om vi taler om adgang til at indhente oplysninger fra andre myndigheder. Det korte af det lange er: Det er ikke og skal heller ikke være nemt at fravige de centrale tværgående love. Der er en lang række overvejelser, man må gøre sig, når man vil fravige disse love. Og der er ikke noget færdigt svar på, hvad disse principper

fører til i den givne situation. Derfor hilser jeg den debat, der har været om regeringens lovforslag, velkommen.

Jeg befinder mig fortsat i en lyttende fase i forhold til alle disse spørgsmål. Jeg er klar over, at min indledende taletid må være noget nær opbrugt. Jeg vil derfor blot slutte af med at sige, at det er mit håb at min lange taletid har ført til, at eventuelle misforståelser om rækkevidden af nogle af de kritiserede bestemmelser i lovforslagene kan ryddes af vejen, og at vi derfor kan bruge resten af samrådet på konstruktive drøftelser af de mulige reelle holdningsforskelle, der givet også er. Jeg vil i hvert fald nu hvile mit stemmebånd og i stedet fokusere på mine høregaver.

