



Folketingets Retsudvalg
Christiansborg
1240 København K

Gammeltorv 22
DK-1457 København K

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

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

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

Retsudvalgets ref. 17-000093-1: Evaluering af "ministerbetjeningsreglen" og "folketingspolitikerreglen" i offentlighedsloven

07-03-2017

Dok.nr. 17/00550-4/MG
Bedes oplyst ved henvendelse

1. Indledning

Jeg har modtaget Folketingets Retsudvalgs brev af 26. januar 2017 vedlagt kopi af brev af 22. december 2016 fra justitsministeren til Retsudvalget.

+ bilag

Som det fremgår af brevet, indgik den daværende regering den 30. april 2013 med Venstre og Konservative en politisk aftale som supplement til partiernes politiske aftale af 3. oktober 2012 om en ny offentlighedslov.

Det fremgår af den supplerende politiske aftale, at der skal gennemføres en evaluering af "ministerbetjeningsreglen" og "folketingspolitikerreglen" (offentlighedslovens § 24 og § 27, nr. 2), når den nye offentlighedslov har virket i en periode. Det skal ske med henblik på at få belyst, om praksis er i overensstemmelse med lovens hensyn til at beskytte den interne og politiske beslutningsproces, herunder om de nævnte bestemmelser som forudsat anvendes og fortolkes restriktivt.

Det fremgår endvidere, at aftaleparterne, når de pågældende bestemmelser har været i kraft i tre år, via Retsudvalget vil anmode Folketingets Ombudsmand om – på baggrund af de sager, som ombudsmanden har behandlet i den pågældende periode – at redegøre for, om praksis er i overensstemmelse med de nævnte regler i den nye offentlighedslov.

Retsudvalget har i den anledning modtaget justitsministerens brev af 22. december 2016, hvor ministeren på vegne af forligspartnerne bag offentlighedsloven beder Retsudvalget om at foranledige, at ombudsmanden anmodes om at iværksætte den ovenfor omtalte redegørelse.

På den baggrund anmoder Retsudvalget mig nu om at iværksætte denne redegørelse for anvendelsen af offentlighedslovens ministerbetjeningsregel og folketingspolitikerregel.

Jeg vil i det følgende – på baggrund af de sager, som ombudsmandsinstitutionen har behandlet i perioden fra den nye offentlighedslovs ikrafttræden den 1. januar 2014 og indtil nu – redegøre for min opfattelse af praksis for så vidt angår anvendelsen af ministerbetjeningsreglen (pkt. 2) og folketingspolitikerreglen (pkt. 3).

I bilag 1 og 2 er der en kortfattet omtale af de sager, som ombudsmandsinstitutionen har behandlet efter 1. januar 2014 og indtil nu, og som – helt eller delvis – har vedrørt ministerbetjeningsreglen og folketingspolitikerreglen.

Med hensyn til ministerbetjeningsreglen vil jeg i særlig grad inddrage den egen drift-undersøgelse om ministerbetjeningsreglen og meroffentlighed, som jeg afsluttede den 5. oktober 2016, og som er offentliggjort i FOB 2016-43.

Jeg sendte den 6. oktober 2016 en kopi af min redegørelse i den nævnte undersøgelse til Retsudvalget, men jeg vedlægger for en ordens skyld på ny en kopi.

Bilag 1 til dette brev svarer til bilag 1 til undersøgelsen, dog således at bilaget er opdateret med de sager vedrørende ministerbetjeningsreglen, som jeg har afsluttet siden den 5. oktober 2016.

2. Ministerbetjeningsreglen (offentlighedslovens § 24)

2.1. Ministerbetjeningsreglen i § 24 i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) lyder således:

”§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem:

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

Stk.2. Oplysninger om sagens faktiske grundlag m.v. er efter reglerne i §§ 28 og 29 omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler uanset stk. 1.

Stk.3. Selv om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v., gælder stk. 1 ikke

- 1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed,
- 2) i sager om indgåelse af kontraktforhold og
- 3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.”

Formålet med bestemmelsen er at beskytte den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening.

Ifølge forarbejderne skal bestemmelsen fortolkes og anvendes restriktivt. I tilfælde, hvor der er tvivl om, hvorvidt bestemmelsen kan anvendes, skal der således efter forarbejderne lægges vægt på, om hensynet til den interne og politiske beslutningsproces taler for undtagelse fra aktindsigt.

2.2. Jeg har siden 1. januar 2014 foretaget egentlige undersøgelser i ca. 45 konkrete klagesager om ministerbetjeningsreglen.

Ca. 40 af disse sager indgik herudover i grundlaget for den egen driftundersøgelse om ministerbetjeningsreglen og meroffentlighed, som jeg afsluttede den 5. oktober 2016 (FOB 2016-43, jf. pkt. 1 ovenfor).

Undersøgelsen byggede herudover på 30 udvalgte sager fra Finansministeriet, Justitsministeriet, Kulturministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet.

2.3. I forbindelse med igangsættelsen af egen driftundersøgelsen beskrev jeg i en nyhed den 7. oktober 2014 formålet således:

”Ministerbetjeningsreglen er den nye offentlighedslovs mest kontroversielle bestemmelse. Samtidig betoner loven princippet om meroffentlighed – altså at myndighederne uanset undtagelsesregler i hvert enkelt tilfælde har pligt til at overveje alligevel at give aktindsigt. Jeg vil i første omgang gerne have belyst, i hvilket omfang ministerbetjeningsreglen rent faktisk bliver anvendt, og hvor ofte ministerierne alligevel giver aktindsigt ud fra princippet om meroffentlighed”.

Det viste sig i forbindelse med undersøgelsen naturligt også at komme ind på andre spørgsmål. Det gjaldt bl.a., om ministerierne gennemgående anvender ministerbetjeningsbestemmelsen juridisk korrekt, i hvilket omfang bestemmelsen reelt fører til indskrænkninger i retten til aktindsigt, og hvilke begrænsninger der gælder i ombudsmandens muligheder for at efterprøve myndighedernes vurdering af meroffentlighedsspørgsmål.

De spørgsmål, som Retsudvalget har bedt mig om at redegøre for, er således i vidt omfang dækket af undersøgelsen. Jeg kan derfor langt hen ad vejen henvise til dens konklusioner.

2.4. I min redegørelse af 5. oktober 2016 anførte jeg bl.a., at ministerierne gennemgående bruger ministerbetjeningsreglen juridisk korrekt.

Dette byggede jeg på navnlig følgende:

Dokumenterne var i de omhandlede sager generelt udvekslet inden for den kreds af myndigheder, der er anført i § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, dvs. mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder, eller mellem forskellige ministerier.

Ministerierne syntes i den forbindelse at være opmærksomme på, at ministerbetjeningsreglen ikke kan anvendes, såfremt et dokument er udvekslet med en myndighed m.v., der falder uden for "§ 24-kredsen".

Ministerierne syntes også generelt at foretage en sikker vurdering af, om der er tale om dokumenter eller oplysninger, der "udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand", jf. § 24, stk. 1.

At ministerierne bruger bestemmelsen i offentlighedslovens § 24 juridisk korrekt, var efter min opfattelse ikke overraskende. Dels giver § 24 nemlig væsentlig større juridisk klarhed, end tilfældet var med den tidligere offentlighedslov. Dels er forarbejderne til § 24 meget udførlige og opregner bl.a. en række eksempler på typer af dokumenter (og oplysninger) omfattet af bestemmelsen.

Dette indebærer bl.a., at de tilfælde af tvivl, hvor bestemmelsen efter forarbejderne skal fortolkes og anvendes "restriktivt", i praksis sjældent synes at opstå.

2.5. I perioden efter afslutningen af den omtalte egen drift-undersøgelse har jeg behandlet yderligere konkrete klagesager, hvor jeg har taget stilling til afslag på aktindsigt efter ministerbetjeningsreglen. De er omtalt i bilag 1.

Behandlingen af disse sager bekræfter min overordnede vurdering af, at ministerierne gennemgående bruger bestemmelsen i offentlighedslovens § 24 juridisk korrekt.

2.6. For så vidt angår anvendelsen af ministerbetjeningsreglen er det herefter – på baggrund af de 30 udvalgte sager fra fire ministerier, som indgik i egen drift-undersøgelsen, og mine erfaringer fra behandlingen af konkrete klagesager, jf. ovenfor – sammenfattende min opfattelse, at myndighedernes praksis gennemgående er i overensstemmelse med bestemmelsens ordlyd og forarbejder.

Som anført i pkt. 2.5 synes forudsætningen i forarbejderne om, at ministerbetjeningsreglen skal fortolkes og anvendes "restriktivt", imidlertid at have meget begrænset betydning i praksis. Det skyldes som nævnt, at de tilfælde af juridisk tvivl, som forudsætningen tager sigte på, i praksis sjældent synes at op-

stå. Det har således ikke noget at gøre med forkert anvendelse af bestemmelsen fra myndighedernes side.

2.7. Jeg bemærker, at det følger af bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 3, at ministerbetjeningsreglen ikke gælder i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, i sager om indgåelse af kontraktforhold og i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.

I de ca. 45 konkrete klagesager om ministerbetjeningsreglen, som jeg siden 1. januar 2014 har foretaget egentlige undersøgelser i – og som danner baggrund for denne redegørelse – har der alene i en enkelt sag været tale om anvendelse af § 24, stk. 3 (sag nr. 14/03892 omtalt i bilag 1).

Jeg bemærker også, at ministerbetjeningsreglen ikke kan anvendes på miljøoplysninger. Det skyldes, at lov om aktindsigt i miljøoplysninger (lovbekendtgørelse nr. 102 af 26. januar 2017) henviser til den tidligere gældende offentlighedslov, og at det således – med visse modifikationer – er denne lov, der anvendes ved aktindsigt i miljøoplysninger.

3. Folketingspolitikerreglen (offentlighedslovens § 27, nr. 2)

3.1. Folketingspolitikerreglen i offentlighedslovens § 27, nr. 2, lyder således:

”§ 27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

...

- 2) Dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.”

I de specielle bemærkninger til § 27 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er det bl.a. anført, at bestemmelsen tilsigter at beskytte det behov, som en minister har for i fortrolighed at udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer – herunder ordførere for partierne – i forbindelse med f.eks. forberedelsen af et lovforslag. Det er også anført, at bestemmelsen ligger i forlængelse af ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, idet begge bestemmelser har til formål at beskytte den politiske beslutningsproces.

3.2. I perioden siden den nye offentlighedslovs ikrafttræden den 1. januar 2014 og indtil nu har jeg kun behandlet fem sager, hvor der er klaget over konkrete afgørelser vedrørende afslag på aktindsigt efter (bl.a.) offentlighedslovens § 27, nr. 2.

Herudover har jeg behandlet en sag, hvor den pågældende myndighed afslog aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 5, og § 34, nr. 1, men samtidig henviste til de hensyn, der ligger bag offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og § 27, nr. 2. Se nærmere bilag 2 med en kortfattet omtale af sagerne.

Bortset fra en enkelt af disse sager har jeg ikke haft grundlag for at kritisere afslagene på aktindsigt efter § 27, nr. 2.

I sag nr. 15/04775 var der tale om, at det pågældende ministerium havde undtaget nogle dokumenter fra aktindsigt, der var udvekslet mellem ministeriet og en række folketingsmedlemmer. Dokumenterne var imidlertid også sendt til en række yderligere personer. Det fremgik ikke af afgørelsen eller af ministeriets udtalelse til mig, hvem disse personer var.

Jeg bemærkede, at det af forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 2, fremgår, at bestemmelsen også omfatter den situation, hvor en embedsmand efter aftale med ministeren – som en praktisk foranstaltning – sender dokumenter til et folketingsmedlem eller dennes sekretær. Men i en situation, hvor der hverken i afgørelsen eller i udtalelsen til mig var nogen forklaring på, hvem dokumenterne – udover de pågældende folketingsmedlemmer selv – var sendt til, var der efter min opfattelse så meget usikkerhed om, hvorvidt betingelserne i § 27, nr. 2, var opfyldt, at jeg ikke umiddelbart kunne anerkende, at dokumenterne var undtaget fra aktindsigt efter denne bestemmelse.

Hvis ministeriet ville fastholde sin vurdering, krævede det derfor efter min opfattelse en nærmere udredning af, hvem dokumenterne var sendt til.

Ministeriet foretog herefter en fornyet gennemgang af de pågældende dokumenter og meddelte klageren, at dokumenterne — ud over at være udvekslet internt — udelukkende var udvekslet mellem en ministersekretær i ministeriet og en række folketingsmedlemmer og sekretærer for disse. Det var derfor fortsat ministeriets vurdering, at betingelserne i offentlighedslovens § 27, nr. 2, var opfyldt, og at de pågældende dokumenter som følge heraf kunne undtages fra aktindsigt efter denne bestemmelse. Klageren vendte ikke tilbage over for mig.

Herudover kan jeg nævne en sag (sag nr. 16/02213), hvor et ministerium havde undtaget en e-mail vedrørende et lovforslag sendt fra et folketingsmedlem til ministeren. Jeg bemærkede, at det fremgår af den politiske aftale af 3. oktober 2012 mellem regeringen og Venstre og Konservative om en ny offentlighedslov (gengivet i lovforslaget til offentlighedsloven, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, pkt. 4.15.3), at den udvidede beskyttelse af forholdet mellem ministre og folketingsmedlemmer i § 27, nr. 2, ikke alene omfatter de do-

kumenter, som f.eks. sendes fra en minister til de relevante partiers ordførere i forbindelse med det lovforberedende arbejde, men også de dokumenter, som disse ordførere i samme anledning sender til ministeren.

Jeg kunne derfor ikke kritisere ministeriets vurdering.

3.3. På grundlag af den foreliggende praksis er det herefter mit indtryk, at ministerierne bruger bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 2, juridisk korrekt.

Dette indtryk er imidlertid – som følge af det meget begrænsede antal sager – ikke ret stærkt underbygget.

Jeg har sendt en kopi af denne redegørelse og bilag 1 og 2 til Justitsministeriet til orientering.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Justitsministeriet



Skilleark

Dokumentnummer: 17/00550-4

NOTAT

BILAG 1: OVERSICHT OVER OMBUDSMANDSAGER EFTER 1. JANUAR 2014 VEDRØRENDE AKTINDSIGT I MINISTERBETJENINGSREGLEREN (OFFENTLIGHEDSLOVENS § 24)

FOLKETINGETS
OMBUDSMAND



Nedenfor følger en kortfattet omtale af de sager, som ombudsmanden har behandlet efter 1. januar 2014, og som indeholder en problemstilling i relation til ministerbetjeningsregleren (offentlighedslovens § 24). Udtalelserne er med få undtagelser offentliggjort på Offentlighedsportalen.

Dok.nr. 17/00550-2/MG

Ombudsmandens udtalelse af 10. april 2014 i sag nr. 14/00401: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold i dokumenter vedrørende den bebudede advokatundersøgelse af ministeriets rolle i tildelingen af en million til "Huset Zornig"

Ministeriet havde undtaget to dokumenter efter § 24, stk. 1, nr. 2, med henvisning til, at disse var "udarbejdet til brug for møder mellem ministre" (svarende til den tidligere offentlighedslovs § 10, nr. 1). Dette var ombudsmanden ikke enig i. Ombudsmanden skrev herom:

"Efter min gennemgang af mailudvekslingen – der som nævnt vedrører nogle mere praktiske og processuelle spørgsmål i forbindelse med udarbejdelsen af udkast til kommissorium – er det min opfattelse, at den efter sit indhold ikke kan anses for at være udarbejdet med henblik på at blive brugt på et møde mellem ministre."

Ombudsmanden anførte dog, at han ikke havde taget stilling til, om mailudvekslingen ud fra andre hensyn – herunder de hensyn, som i øvrigt kan varetages efter § 24, stk. 1 – måtte kunne undtages fra aktindsigt.

Ombudsmanden henstillede til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse.

Ministeriet meddelte efterfølgende journalisten aktindsigt i de to dokumenter.

Ombudsmandens udtalelse af 15. maj 2014 i sag nr. 14/01197, FOB 2014-14, nyhed af 20. maj 2014: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos SKAT i et notat om SKATs praksis vedrørende foreløbige skatteansættelser mv.

SKAT havde undtaget et dokument, der af SKAT blev beskrevet som "SKATs forelæggelse for skatteministeren af 16. december 2013 om SKATs praksis vedrørende foreløbige fastsættelser". Notatet indeholdt en redegørelse for SKATs praksis på området, problemer med denne praksis, og hvilke skridt der var taget eller planlagt for at imødegå problemerne. Dokumentet var blevet oversendt til Skatteministeriets departement.

Ombudsmanden måtte lægge til grund, at notatet ikke var "bestilt" af ministeren, men at SKAT selv havde taget initiativ til at orientere ministeren om sagen. Ombudsmanden udtalte videre:

"Ud fra oplysningerne om sagens karakter – herunder at sagen drejede sig om en mangeårig praksis, som SKAT selv anså for problematisk, og som pressen allerede havde udvist interesse for – mener jeg ikke, at jeg kan tilsidesætte skattemyndighedernes vurdering af, at der på tidspunktet for udvekslingen af dokumentet var konkret grund til at antage, at skatteministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand."

Ombudsmanden kunne således ikke kritisere anvendelsen af § 24.

På grund af nogle ekstraheringsspørgsmål i sagen henstillede ombudsmanden imidlertid, at sagen blev genoptaget. Ombudsmanden havde på den baggrund ikke anledning til at tage stilling til meroffentlighed.

Ombudsmandens afsluttende brev af 24. september 2016 i sag nr. 14/03534: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Udenrigsministeriet i et dokument indeholdende Udenrigsministeriets bidrag til statsministerens håndakter i forbindelse med 3GF topmødet i København

Ministeriet havde undtaget et dokument i medfør af § 24, stk. 1, nr. 2. Ombudsmanden bad ministeriet om en udtalelse. Ministeriet meddelte herefter, at ministeriet nu som led i meroffentlighed havde udleveret dokumentet i sin helhed til journalisten.

På den baggrund indstillede ombudsmanden sin undersøgelse i sagen.

Ombudsmandens afsluttende brev af 30. september 2014 i sag nr. 14/03892: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Fonden for Forebyggelse og Fastholdelse i al sagsbehandling og korrespondance vedrørende journalistens tidligere aktindsigtssag

Fonden havde undtaget dokumenterne under henvisning til § 24, stk. 1, nr. 1,

om dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.

Fonden havde imidlertid samtidig skrevet til journalisten, at afgørelsen ikke kunne påklages til Beskæftigelsesministeriet, da fonden var et uafhængigt organ inden for den statslige forvaltning.

Fonden havde også anført over for journalisten, at det, uanset bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 3, nr. 1, var fondens vurdering, at de undtagne dokumenter ikke indgik i fondens tidligere aktindsigtsafgørelse over for journalisten.

Ombudsmanden bad fonden om en udtalelse. Ombudsmanden bad særligt om, at fonden forholdt sig til anvendelsen af § 24, stk. 1, nr. 1, når der umiddelbart ikke bestod et sædvanligt over-/underordningsforhold mellem Beskæftigelsesministeriet og fonden.

Ombudsmanden bad også fonden om nærmere at uddybe, hvorfor de undtagne dokumenter efter fondens opfattelse ikke indgik i journalistens tidligere afgørelsessag om aktindsigt.

Fonden meddelte herefter ombudsmanden, at den havde besluttet at genoptage sin behandling af sagen. På den baggrund indstillede ombudsmanden sin undersøgelse af sagen.

Ombudsmandens udtalelse af 1. oktober 2014 i sag nr. 14/02248 og nr. 14/02396: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Erhvervs- og Vækstministeriet i dokumenter vedrørende oprettelse af en regional eller lokal afdeling af den fælles patentdomstol, herunder korrespondance med Estland, Finland, Letland, Litauen og Sverige vedrørende oprettelse af regional nordisk-baltisk afdeling af domstolen

Ombudsmanden fandt, at visse af de efter § 24, stk. 1, undtagne dokumenter ikke syntes at være udvekslet mellem flere myndigheder, hvorfor § 24 ikke kunne anvendes på disse.

I lyset af de fejl, som ombudsmanden havde konstateret, og af ombudsmandens henstilling om at genoptage sagen, havde ombudsmanden ikke grundlag for at tage stilling til meroffentlighed.

Ombudsmandens udtalelse af 27. oktober 2014 i sag nr. 14/02807, FOB 2014-29, nyhed af 10. marts 2015: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Transportministeriet i to forelæggelsessider, som ministeriet havde forelagt for transportministeren

Afslaget var givet efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, da forelæggelsessiderne ikke var udvekslet med myndigheder uden for Transportministeriet. Dokumenterne var derfor ikke omfattet af offentlighedslovens § 24, men indholdsmæssigt var der klart tale om "ministerbetjeningsdokumenter".

Ministeriet havde over for journalisten beskrevet forelæggelsessiderne som "en indstilling til ministeren om at tage de på akten liggende bilag til efterretning". Ombudsmanden kunne bekræfte, at forelæggelsessiderne indeholdt korfattede bemærkninger til ministeren om det vedlagte materiale. Den ene forelæggelsesside indeholdt herudover oplysninger, som i vidt omfang fremgik af det til journalisten udleverede materiale. Ombudsmanden udtalte bl.a.:

"Bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 23 og 24 har til formål at beskytte myndighedernes interne og politiske beslutningsproces. Jeg har forståelse for det behov for fortrolighed i forhold til bl.a. embedsværkets betjening af ministre, som bestemmelserne bygger på, og rækkevidden af princippet om meroffentlighed vil derfor på dette område efter omstændighederne være ret begrænset, især i aktuelle sager.

Det må imidlertid samtidig fastholdes, at meroffentlighedsprincippet også gælder for dokumenter vedrørende embedsværkets rådgivning af ministre. I tilfælde, hvor der ikke – som anført i forarbejderne – foreligger et 'reelt og sagligt' behov for at undtage oplysningerne fra aktindsigt, bør det derfor også her efter princippet om meroffentlighed overvejes at give aktindsigt.

På den anførte baggrund – og i lyset af indholdet af de to forelæggelsessider – kan det efter min opfattelse umiddelbart være vanskeligt at forstå, at hensynet bag offentlighedslovens § 23 i den foreliggende sag har en sådan styrke, at de overstiger din interesse i som journalist at få indsigt i dokumenterne.

Hvis Transportministeriet under disse omstændigheder vil fastholde sin vurdering, bør ministeriet efter min opfattelse give en reel og konkret forklaring. (...)"

Ministeriet genoptog sagen og meddelte meraktindsigt i de to forelæggelsessider.

Ombudsmandens udtalelse af 27. oktober 2014 i sag nr. 14/03537: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Forsvarsministeriet i fire dokumenter vedrørende lov om Forsvarets Efterretningstjeneste

Ministeriet havde undtaget en komparativ oversigt over forslag til lov om Forsvarets Efterretningstjeneste, norsk lovgivning og svensk lovgivning. Oversig-

ten var udarbejdet af Forsvarets Efterretningstjeneste på anmodning af Forsvarsministeriet, da det måtte forventes, at der under Folketingets 1. behandling af lovforslaget om Forsvarets Efterretningstjeneste ville blive anmodet om oplysninger om forholdene i andre lande vedrørende lovgivningen om den militære efterretningstjeneste.

På den baggrund kunne ombudsmanden ikke kritisere, at ministeriet havde anvendt § 24, stk. 1, nr. 1, fordi "der var konkret grund til at antage, at forsvarsministeren havde eller ville få brug for embedsværkets rådgivning og bistand". Ombudsmanden tilføjede, at det ikke er en betingelse, at dokumentet faktisk anvendes – det afgørende er, at dokumentet er udvekslet i forbindelse med ministerbetjening.

Ministeriet havde også undtaget udkast til lovforslaget. Lovforslaget var efter normal praksis sendt til Justitsministeriet til lovteknisk gennemgang. Ombudsmanden kunne ikke kritisere, at udkastet til lovforslag var undtaget efter § 24, stk. 1, nr. 2.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere ministeriets afslag på meroffentlighed.

Ombudsmandens udtalelse af 4. november 2014 i sag nr. 14/03694: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Statsministeriet i dokumenter vedrørende ministres brug af sociale medier mv.

Statsministeriet havde undtaget tre dokumenter med henvisning til ministerbetjeningsreglen. Ombudsmanden fandt, at "dokumenterne efter deres indhold klart fremstår som udarbejdet og udvekslet i forbindelse med ministerbetjening".

Ombudsmanden kunne således ikke kritisere ministeriets anvendelse af § 24.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere ministeriets meraktindsigtsvurdering, men udtalte dog:

"Jeg bemærker, at jeg har overvejet, om den periode, der er forløbet, fra dokumenterne blev udarbejdet i november 2011 og frem til ministeriets afgørelse til dig af 20. august 2014, må antages at svække hensynet til at undtage dokumenterne. Jeg må imidlertid forstå forholdet sådan, at dokumenterne fortsat har fuld aktualitet."

Ombudsmandens udtalelse af 22. december 2014 i sag nr. 14/04528, FOB 2014-40: Anmodning fra en borger om aktindsigt hos Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse i et "cover" til ministeren vedrørende høring over tre udkast til bekendtgørelser

Ministeriet havde undtaget dokumentet efter "§ 24, stk. 1, jf. § 23, stk. 1, nr. 1". Men da det fremgik af sagen, at dokumentet ikke havde været afgivet til udenforstående, kunne ministeriet ikke henvise til § 24 som hjemmel, men alene til § 23, stk. 1, nr. 1.

Ombudsmanden kunne ikke kritisere ministeriets meroffentlighedsvurdering, men bemærkede følgende:

"Ministeriet har således overvejet, om der var grundlag for at udlevere det omhandlede dokument/dele af dokumentet efter princippet om meroffentlighed. Ministeriet har efter en afvejning af på den ene side hensyn til den interne og politiske beslutningsproces og på den anden side hensyn til den interesse, som du må antages at have i, at anmodningen imødekommes, ikke fundet grundlag for meroffentlighed.

Jeg har bemærket, at ministeriet har henvist til din berettigede interesse som journalist. Du er imidlertid – så vidt jeg kan se af sagen – ikke journalist.

Jeg lægger til grund, at dette ikke har haft selvstændig betydning for udfaldet af ministeriets skønsmæssige vurdering af spørgsmålet om meraktindsigt."

Ombudsmandens udtalelse af 20. februar 2015 i sag nr. 15/00091: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Justitsministeriet i oplysninger om "hellige krigere", der tager til Syrien og samtidig hæver konthjælp

Der var tale om dokumenter udvekslet mellem Justitsministeriet og PET, Beskæftigelsesministeriet, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. Dokumenterne var udvekslet til brug for Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds besvarelse af spørgsmål fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Ombudsmanden fandt, at dokumenterne klart fremstod som udarbejdet og udvekslet i forbindelse med ministerbetjening.

Ombudsmanden kunne således ikke kritisere ministeriets anvendelse af § 24.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere ministeriets afslag på meraktindsigt.

Ombudsmandens udtalelse af 25. februar 2015 i sag 14/05239: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Justitsministeriet i dokumenter med tilknytning til opfølgning på forhørslederens beretning i den såkaldte Christiania-sag

Justitsministeriet havde undtaget en række dokumenter med henvisning til, at de var udvekslet mellem Justitsministeriet og Statsministeriet til brug for regeringens opfølgning på forhørslederens beretning og indstilling og til brug for statsministerens besvarelse af hasteforespørgsel fra Folketinget. Der var tale om bl.a. udkast til pressemeddelelse og beredskab i forbindelse med offentliggørelse af forhørslederens beretning.

Ombudsmanden kunne ikke kritisere, at ministeriet anså de pågældende dokumenter for undtaget fra aktindsigt i medfør af § 24, stk. 1, nr. 1, og henviste i den forbindelse til det, som var anført i forarbejderne om, hvilke typer af dokumenter der er omfattet af bestemmelsen.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere ministeriets afslag på meraktindsigt.

Ombudsmandens udtalelse af 4. marts 2015 i sag nr. 14/05413, FOB 2015-9: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Uddannelses- og Forskningsministeriet i dokumenter, der var udvekslet i en arbejdsgruppe bestående af embedsmænd fra Uddannelses- og Forskningsministeriet, herunder fra Styrelsen for Videregående Uddannelser, og fra Finansministeriet

Arbejdsgruppen skulle "rådgive økonomiudvalget og Undervisnings- og Forskningsministeriet med et politisk oplæg/en handlingsplan om dimensionering på de videregående uddannelser". På den baggrund var ombudsmanden enig i, at dokumenterne måtte anses for udvekslet på et tidspunkt, hvor der var "konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand". Ombudsmanden udtalte videre:

"Efter min gennemgang af dokumenterne og under hensyn til det, som er anført i forarbejderne om, at et ministeriums departement også omfatter tværministerielle arbejdsgrupper, som udelukkende består af embedsmænd, har jeg heller ikke bemærkninger til, at Undervisnings- og Forskningsministeriet anså de øvrige betingelser i § 24 for opfyldt. I den forbindelse har jeg lagt vægt på, at arbejdsgruppen udelukkende bestod af embedsmænd fra de typer af myndigheder, der er omfattet af § 24, stk. 1, nr. 1 og 2."

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere ministeriets afslag på meraktindsigt.

Ombudsmandens udtalelse af 16. marts 2015 i sag nr. 14/05176: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Skatteministeriet i dokumenter "der vedrører sagen om autoforhandlere, der angiveligt er blevet truet af en medarbejder fra SKAT"

Dokumenterne var udvekslet mellem Skatteministeriet og SKAT til brug for ministeriets besvarelse af tre samrådsspørgsmål. Ombudsmanden fandt, at dokumenterne "klart fremstår som udarbejdet og udvekslet i forbindelse med ministerbetjening".

Ombudsmanden henviste i den forbindelse til, at der i forarbejderne til § 24 som et eksempel på en opgave, der vil være omfattet af offentlighedslovens § 24, bl.a. er nævnt embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i samråd i Folketinget, ligesom forarbejderne som eksempler på dokumenttyper, omfattet af bestemmelsen, nævner udkast til "talepapir" og "beredskabstalepunkter" samt udkast til bidrag til besvarelse af folketings-spørgsmål.

Ombudsmanden kunne således ikke kritisere ministeriets anvendelse af § 24.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere ministeriets afslag på meraktindsigt.

Ombudsmandens udtalelse af 27. marts 2015 i sag nr. 14/05174: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Udenrigsministeriet i oplysninger i form af en liste, som indgik i dokumenter oversendt til Finansministeriet forud for finanslovsaftale over mulige omprioriteringer i udviklingsbistanden

Udenrigsministeriet havde henvist til, at listen i en række versioner var udvekslet med Finansministeriet dels som led i udkast til dokumenter til brug for møde i regeringens koordinationsudvalg, dels som led i udkast til brug for forhandlingsmøder om finansloven for 2015.

Ombudsmanden fandt, at dokumenterne klart fremstod som udarbejdet og udvekslet i forbindelse med ministerbetjening. Ombudsmanden lagde vægt på, at forarbejderne til § 24 som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen, nævner embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier og embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller "fysisk" møde med andre ministre, og at det i vejledningen til offentlighedsloven direkte er nævnt, at dokumenter udarbejdet til brug for møder i Regeringens Koordinationsudvalg er omfattet.

Ombudsmanden kunne således ikke kritisere ministeriets anvendelse af § 24.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere ministeriets afslag på meraktindsigt.

Ombudsmandens afsluttende brev af 22. april 2015 i sag nr. 15/00061, FOB 2015-18, nyhed af 5. maj 2015: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Justitsministeriet i høringssvarene til lovforslag om ændring af udlændingeloven

Justitsministeriet havde undtaget otte høringssvar fra syv forskellige ministerier efter § 24, stk. 1, nr. 2. I en supplerende høring bad ombudsmanden ministeriet om at redegøre nærmere for, hvilke overvejelser ministeriet havde gjort sig vedrørende spørgsmålet om meraktindsigt. Ombudsmanden henviste bl.a. til, at meroffentlighedsprincippet også gælder for dokumenter og oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 24, og at det derfor i tilfælde, hvor der ikke – som anført i forarbejderne – foreligger et "reelt og sagligt" behov for at undtage oplysningerne fra aktindsigt, bør overvejes at give aktindsigt. Ombudsmanden påpegede, at de otte høringssvar havde meget forskellig karakter bl.a. i forhold til omfanget og indholdet af de bemærkninger, som de enkelte ministerier havde haft.

Justitsministeriet genoptog sagen og udleverede høringssvarene efter princippet om meroffentlighed. Ministeriet lagde navnlig vægt på den tid, der var gået, siden det omhandlede lovforslag var blevet fremsat for Folketinget. På den baggrund valgte ombudsmanden at udtræde af sagen.

Ombudsmanden udtalte i en nyhed af 5. maj 2015 bl.a., at sagen er et eksempel på, at § 24 også fanger dokumenter, som efter deres indhold umiddelbart kan forekomme meget lidt "farlige". Sagen "viser derfor også, hvor vigtigt det er med en reel anvendelse af meroffentlighedsprincippet, hvis man skal nå rimelige resultater".

Ombudsmandens udtalelse af 27. april 2015 i sag nr. 15/00348, FOB 2015-26: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Beskæftigelsesministeriet i oplysninger med tilknytning til problemstilling om personer, der er udrejst til Syrien samtidig med, at de modtager sociale ydelser i Danmark

Ombudsmanden kunne ikke kritisere, at Beskæftigelsesministeriet anså de pågældende dokumenter for undtaget fra aktindsigt i medfør af § 24, stk. 1, nr. 1. Ombudsmanden var således enig i, at "dokumenterne er udvekslet som led i embedsværkets politiske betjening af beskæftigelsesministeren og for en mindre dels vedkommende i forbindelse med Beskæftigelsesministeriets bidrag til den politiske betjening af andre ministre".

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere ministeriets afslag på meraktindsigt.

Ombudsmandens udtalelse af 12. maj 2015 i sag nr. 15/00514: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Erhvervs- og Vækstministeriet i dokumenter vedrørende genudnævnelse af præsidenten for Den Europæiske Patentorganisation (EPO)

Ministeriet havde undtaget forskellige versioner af et baggrundsnotat. Notatet fremstod som udarbejdet på ministeriets brevpapir, men notatet var i første omgang sendt fra Patent- og Varemærkestyrelsen som et notat stilet til departementschefen. Ministeriet vurderede på daværende tidspunkt, at der fra dansk side skulle tages stilling til en eventuel forlængelse af præsidentperioden på ministerniveau. Da sagen således skulle forelægges ministeren, blev den lagt videre i departementet som en ministerbetjenings sag.

På den baggrund kunne ombudsmanden ikke kritisere anvendelsen af § 24. Ombudsmanden lagde også vægt på, "at også tidligere udarbejdede interne dokumenter, som efterfølgende udveksles i forbindelse med ministerbetjening, er omfattet af bestemmelsen i § 24, stk. 1, og at det ikke er en betingelse, at det udvekslede interne dokument rent faktisk anvendes af den modtagende myndighed. Det forhold, at et dokument ikke bliver forelagt eller anvendt af den pågældende minister, indebærer ikke, at dokumentet falder uden for anvendelsesområdet for § 24".

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere ministeriets afslag på meraktindsigt.

Ombudsmandens udtalelse af 19. maj 2015 i sag nr. 15/01141: Anmodning fra en borger om aktindsigt hos Skatteministeriet i dokumenter om grundlaget for den danske opsigelse af den dansk-franske dobbeltbeskatningsoverenskomst

Ombudsmanden fandt, at de undtagne dokumenter "klart fremstår som udarbejdet og udvekslet i forbindelse med ministerbetjening". Ombudsmanden henviste bl.a. til forarbejderne, der som eksempel på opgaver omfattet af § 24 bl.a. nævner "embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller fysisk møde med andre ministre samt embedsværkets udarbejdelse af lovforslag".

Ombudsmanden kunne således ikke kritisere ministeriets anvendelse af § 24.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere ministeriets afslag på meraktindsigt.

Ombudsmandens udtalelse af 20. maj 2015 i sag nr. 15/01279: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Skatteministeriet i dokumenter om beskatning af skiftende statsministres anvendelse af Marienborg

Ombudsmanden kunne ikke kritisere ministeriets vurdering efter § 24, stk. 1. Der var bl.a. tale om korrespondance i tilknytning til spørgsmål fra folketingsudvalg.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere ministeriets afslag på meraktindsigt.

Ombudsmandens udtalelse af 19. juni 2015 i sag nr. 15/01675: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Justitsministeriet i oplysninger vedrørende den faglige vurdering om mulig lukning af Grimhøjmoskeen

Det undtagne dokument var udvekslet mellem en række ministerier i forbindelse med justitsministerens orientering på et møde med en række af regeringens øvrige ministre om sin besvarelse af en folketingsforespørgsel. Ombudsmanden fandt, at dokumentet klart fremtrådte som udvekslet i forbindelse med ministerbetjening. Ombudsmanden henviste til, at embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i en forespørgselsdebat i forarbejderne til § 24 var nævnt som en opgavetype omfattet af bestemmelsen.

Justitsministeriet var således berettiget til at undtage dokumentet efter § 24.

Men dokumentet indeholdt alene oplysninger, som allerede fremgik af dels det materiale, som journalisten havde fået udleveret, dels offentligt tilgængeligt materiale. I relation til ministeriets meroffentlighedsvurdering fandt ombudsmanden det derfor "umiddelbart vanskeligt at forstå", at hensynene bag § 24 havde en sådan styrke, at de oversteg journalistens interesse.

Da dokumentet alene indeholdt oplysninger, som journalisten allerede var bekendt med, undlod ombudsmanden at henstille til genoptagelse, men henviste journalisten til eventuelt selv at rette henvendelse til ministeriet.

Ombudsmandens udtalelse af 6. juli 2015 i sag nr. 15/01055, FOB 2015-42: Anmodning fra en forsker om aktindsigt hos Sundhedsstyrelsen i korrespondance om sundhedstjek til kortuddannede mænd

Ombudsmanden var enig i, at en række dokumenter kunne undtages efter § 24. Ombudsmanden lagde vægt på, at korrespondancen mellem Sundhedsstyrelsen og Sundhedsministeriet indeholdt forskellige versioner af et notatudkast til brug for behandling af regeringens sundhedsudspil i regeringens koordinationsudvalg. Endvidere var der tale om udkast til besvarelse af

folketingssspørgsmål, et tilhørende beredskabsnotat og et notat bestilt af ministeren.

Ombudsmanden anførte, at § 24 ikke alene hjemler en tidsbegrænset undtagelse. Ombudsmanden udtalte videre, at det dog bør indgå i vurderingen af, hvorvidt der kan gives meroffentlighed, om en aktindsigtsanmodning er fremsat lang tid efter, at den interne eller politiske beslutningsproces, som § 24 tilsiger at beskytte, er færdig.

Ministeriet havde i forbindelse med behandlingen af forskerens klage over Sundhedsstyrelsens aktindsigtsafgørelse bl.a. overvejet betydningen af den tid, der nu var gået siden afslutningen af den interne politiske beslutningsproces, og herefter fundet grundlag for delvis meraktindsigt.

Ombudsmanden kunne ikke kritisere det delvise afslag på meraktindsigt.

Ombudsmandens udtalelse af 1. september 2015 i sag nr. 15/02448, FOB 2015-48: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Forsvarsministeriet i e-mail- og sms-korrespondance mellem Forsvarsministeriet og Værnsfælles Forsvarskommando vedrørende håndteringen af to artikler i en landsdækkende avis

Korrespondancen omhandlede spørgsmålet om, hvorledes forsvarsministeren – eller på dennes vegne Værnsfælles Kommando (forsvarschefen) – skulle reagere på to avisartikler, som ville blive bragt i en landsdækkende avis. Den ene artikel var baseret på et interview med forsvarschefen.

Forarbejderne til § 24 tager udgangspunkt i den situation, hvor det er ministeren selv, der f.eks. skal bruge talepapir og beredskabstalepunkter, skal deltage i møder, udsende pressemeddelelser mv. Efter ombudsmandens opfattelse kunne der imidlertid også være tale om ministerbetjening i en situation som den foreliggende, hvor det var styrelseschefen, der agerede på vegne af ministeren. Det afgørende er, at ministeren i situationen har brug for (eller må antages at have brug for) embedsværkets rådgivning og bistand. Ombudsmanden lagde i den forbindelse også vægt på det, som er anført i forarbejderne til § 24 om, at der i tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal lægges vægt på, om *hensynet til den interne og politiske beslutningsproces* taler for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt. Bl.a. på den baggrund var ombudsmanden enig i ministeriets anvendelse af § 24.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere afslaget på meraktindsigt.

Ombudsmandens udtalelse af 12. september 2015 i sag nr. 15/01892,

FOB 2015-50: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Skatteministeriet i korrespondance med Miljøministeriet og SKAT vedrørende skattespørgsmål i forbindelse med ny vandsektorlov

Ombudsmanden var ikke enig med journalisten i, at formålet med § 24 er, at kun luftige ideer osv. skal kunne udveksles i et "frirum". Tværtimod vil der i den politiske ministerbetjening ofte indgå konkrete, fagkyndige vurderinger fra embedsværkets side.

Ombudsmanden var heller ikke enig med journalisten i, at det, som ministeriet "skærer væk undervejs", ikke kan være ministerbetjening. En manglende anvendelse indebærer således ikke, at dokumentet af den grund falder uden for § 24.

Ombudsmanden mente, at dokumenterne for langt den overvejende del klart fremstod som omfattet af § 24. Enkelte dokumenter gav dog anledning til bemærkninger. Det gjaldt bl.a. et udkast til "Skatterådssagsfremstilling", der var udarbejdet af SKAT som sekretariat for Skatterådet til brug for en konkret skattesag. Dokumentet måtte oprindeligt anses for udvekslet som led i ministerbetjening mellem SKAT og Skatteministeriet. Men dokumentet havde ved sin efterfølgende videregivelse fra SKAT til Skatterådet mistet sin interne karakter.

I relation til meroffentlighed overvejede ombudsmanden – ligesom ministeriet havde gjort – om tidsfaktoren måtte antages at have svækket hensynet til at undtage dokumenterne. Det fremgik imidlertid, at sagen fortsat havde fuld aktualitet. Ombudsmanden havde på den baggrund ikke grundlag for at tilsidesætte ministeriets skønsmæssige vurdering af, at der forelå et "reelt og sagligt behov" for at undtage de pågældende dokumenter.

Ombudsmandens udtalelse af 16. november 2015 i sag nr. 15/03807: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i idékatalog om bekæmpelse af terror og ekstremisme

Ombudsmanden var enig med ministeriet i, at dokumentet måtte anses for et ministerbetjeningsdokument. Ombudsmanden henviste til forarbejderne til § 24, der bl.a. nævner idékataloger.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere ministeriets afslag på meraktindsigt.

Ombudsmandens udtalelse af 20. november 2015 i sag nr. 15/04141: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Forsvarsministeriet i materiale vedrørende analysearbejde i Forsvarsministeriet

Sagen drejede sig om et notat om forsvarets udvikling. Notatet var efter forståelse med Forsvarsministeriet udarbejdet af Værnsfælles Forsvarskommando som led i et analysearbejde til brug for forsvarsministerens politikfastlæggelse.

Ombudsmanden kunne ikke tilsidesætte ministeriets vurdering af, at der var tale om et ministerbetjeningsdokument.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere ministeriets afslag på meraktindsigt.

Ombudsmandens udtalelse af 25. november 2015 i sag nr. 15/02808: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Udenrigsministeriet i dokumenter om tvangsmæssig udsendelse af asylansøgere til Somalia

Ombudsmanden bemærkede, at både Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet hører til kredsen af myndigheder omfattet af begrebet "underordnede myndigheder" i § 24, stk. 1, nr. 1.

Ombudsmanden var i alt væsentligt enig med ministeriet i, at der var tale om ministerbetjeningsdokumenter. Enkelte dokumenter gav dog anledning til nogle bemærkninger. Således var der f.eks. tvivl om, hvorvidt et dokument overhovedet var afgivet til udenforstående.

Ombudsmanden kunne ikke kritisere ministeriets afslag på meraktindsigt.

Ombudsmandens endelige udtalelse af 16. december 2015 i sag nr. 14/05517, FOB 2015-59, nyhed af 18. december 2015: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Statsministeriet i fire dokumenter vedrørende Christiania-sagen

Ombudsmanden var enig med Statsministeriet i, at der – med den begrundelse, som Statsministeriet havde givet – var tale om akter omfattet af § 24, stk. 1, nr. 2. Ombudsmanden henviste også til forarbejdernes angivelse af, hvilke typer af dokumenter der er omfattet af bestemmelsen.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere ministeriets afslag på meraktindsigt.

Ombudsmandens udtalelse af 3. februar 2016 i sag nr. 15/04419, FOB 2016-10: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Udenrigsministeriet i materiale udarbejdet i forbindelse med udarbejdelsen af det juridiske grundlag for Irak-krigen

Ombudsmanden var enig i ministeriets anvendelse af § 24. Ombudsmanden lagde vægt på, at dokumenterne var udvekslet i forbindelse med udførelse af opgaver, der ifølge forarbejderne vil være omfattet af bestemmelsen, herunder besvarelse af folketingsspørgsmål.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere ministeriets afslag på meraktindsigt.

Ombudsmandens udtalelse af 21. marts 2016 i sag nr. 15/04775: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Justitsministeriet i dokumenter vedrørende henvendelser fra Det Jødiske Samfund om beskyttelse

For så vidt angik et undtaget bilag bemærkede ombudsmanden, at han umiddelbart havde svært ved at se, at dokumentet – der var et brev fra PET til Mo-saisk Trossamfund – kunne være undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24.

Ombudsmanden havde ikke anledning til at tage stilling til spørgsmål om meroffentlighed i sagen.

Ombudsmandens udtalelse af 19. april 2016 i sag nr. 16/00046: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Finansministeriet i korrespondance med andre ministerier om prognosen for antallet af asylansøgere i 2016 i forbindelse med finanslovsforhandlingerne

Ombudsmanden kunne konstatere, at dokumenterne var udvekslet inden for § 24-myndigheder. Ombudsmanden kunne endvidere konstatere, at korrespondancen angik udkast til aftaletekst for politisk aftale om udviklingsbistanden i forbindelse med finanslovsforhandlingerne, herunder beregning af skøn for asyludgifter og beredskab til spørgetime om asylprognosen for 2016.

Ministeriets anvendelse af § 24 kunne ikke give ombudsmanden anledning til bemærkninger. Ombudsmanden henviste til forarbejdernes angivelse af de tilfælde, hvor § 24 kan finde anvendelse. Forarbejderne omtaler bl.a. embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere ministeriets afslag på meraktindsigt.

Ombudsmandens udtalelse af 11. maj 2016 i sag nr. 16/00366, FOB 2016-20: Anmodning fra en borger om aktindsigt hos Uddannelses- og Forskningsministeriet i grundlaget for beslutningen om at afvise Københavns Universitets anmodning om bygningsselveje

Ombudsmanden var enig med ministeriet i, at der ikke var tale om en konkret afgørelsessag omfattet af § 24, stk. 3, nr. 1. Ombudsmanden lagde bl.a. vægt på, at den i sagen relevante bestemmelse i universitetslovens § 30, stk. 2, alene regulerer de indbyrdes ejerforhold mellem offentlige myndigheder – staten og universiteterne – vedrørende statslige bygninger, inventar og andet løsøre. Bl.a. på den baggrund fandt ombudsmanden efter en samlet vurdering, at beslutninger efter bestemmelsen ikke kan anses for en "konkret afgørelse" i offentlighedslovens § 24, stk. 3, nr. 1's forstand.

De efter § 24 undtagne dokumenter var udvekslet i en tværministeriel arbejdsgruppe bestående af embedsmænd fra flere ministerier. Dokumenterne blev herefter forelagt regeringens Ø-udvalg. Under hensyn til det i forarbejderne til § 24 anførte om, at et ministeriums departement også omfatter tværministerielle arbejdsgrupper, som udelukkende består af embedsmænd, havde ombudsmanden ikke bemærkninger til, at ministeriet anså dokumenterne for omfattet af § 24, stk. 1.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere ministeriets afslag på meraktindsigt.

Ombudsmandens udtalelse af 18. maj 2016 i sag nr. 16/00314: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Erhvervs- og Vækstministeriet i dokumenter angående udgifter forbundet med udflytningen af Sikkerhedsstyrelsen til Esbjerg i 2004

Et dokument var undtaget efter § 24, stk. 1, nr. 1. Dokumentet var udarbejdet af Sikkerhedsstyrelsen og tilsendt ministeriets departement til brug for forberedelsen af erhvervs- og vækstministerens deltagelse i samråd i Udvalg for Landdistrikter og Øer i december 2015. Ombudsmanden var enig i anvendelsen af § 24.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere ministeriets afslag på meraktindsigt.

Ombudsmandens udtalelse af 26. maj 2016 i sag nr. 16/00327, FOB 2016-26: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Finansministeriet i implementeringsplaner for udflytningen af statslige arbejdspladser

Implementeringsplanerne var udarbejdet af de enkelte ministerier og sendt til Finansministeriet.

I lyset af § 24's forarbejder og deres angivelse af tilfælde, hvor bestemmelsen kan finde anvendelse – bl.a. ved embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer, herunder tværministerielt

mellem flere ministerier – kunne anvendelsen af § 24 ikke give ombudsmanden anledning til bemærkninger.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere ministeriets afslag på meraktindsigt. Ombudsmanden bemærkede dog, at det ikke fremgik direkte af ministeriets afgørelse eller udtalelse, i hvilket omfang ministeriet havde inddraget avisens berettigede interesse som massemedie i at få aktindsigt i vurderingen af meroffentlighed. Ombudsmanden måtte dog lægge til grund, at denne interesse var indgået i det skøn, som var foretaget.

Ombudsmandens udtalelse af 30. maj 2016 i sag nr. 16/00430: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Udenrigsministeriet i akter vedrørende besparelserne på udviklingsbistanden i 2015

De undtagne akter bestod af bl.a. e-mailkorrespondance mellem Udenrigsministeriet og Finansministeriet om sagen om tilpasning af udviklingsbistanden i 2015, tilsvarende korrespondance om og med udkast (i flere versioner) til cover til brug for behandlingen i regeringens økonomiudvalg af sagen om tilpasning af udviklingsbistanden i 2015, korrespondance mellem de nævnte ministerier med udkast til besvarelse af spørgsmål fra Finansudvalget og korrespondance mellem ministerierne om beredskabsnotits.

Ombudsmanden var enig med Udenrigsministeriet i, at dokumenterne som udgangspunkt var undtaget fra aktindsigt efter § 24.

Ombudsmanden havde ikke anledning til at tage stilling til spørgsmål om meroffentlighed i sagen.

Ombudsmandens udtalelse af 6. juni 2016 i sag nr. 16/01232: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i telefonnotat om høringsvar

Telefonnotatet, der var udarbejdet i anledning af en telefonsamtale i 2008 mellem medarbejdere i Integrationsministeriet og Justitsministeriet, var undtaget som internt efter § 23, stk. 1, nr. 1.

De faglige vurderinger, som Integrationsministeriet havde modtaget fra Justitsministeriet og skrevet ned i notatet, måtte anses for indhentet fra Justitsministeriet i forbindelse med ministerbetjening. Ombudsmanden bemærkede endvidere, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 24 også gælder for dokumenter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden, jf. ikrafttrædelsesbestemmelsen i lovens § 42.

Journalisten havde i relation til ministeriets afslag på meraktindsigt henvist til

FOB 2015-18, hvor Justitsministeriet efter ombudsmandens supplerende høring gav meraktindsigt i en række høringsvar under hensyn til den tid, der var forløbet.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet fastholdt imidlertid afslaget på meraktindsigt på trods af den tid, der var forløbet. Efter ombudsmandens opfattelse kunne spørgsmålet om meroffentlighed give anledning til tvivl. Ombudsmanden udtalte:

"Den tid, der er forløbet siden notatets udarbejdelse, kan således siges væsentligt at tale for meroffentlighed, jf. herved Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 277 f. Og det, som Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har anført om, at notatet i sin helhed ville have kunnet undtages fra aktindsigt under den tidligere offentlighedslov, finder jeg ikke i sig selv kan tillægges væsentlig betydning. Det er således hverken en nødvendig eller tilstrækkelig betingelse for at afslå meroffentlighed, at det pågældende dokument ikke ville have været omfattet af ret til aktindsigt efter den tidligere lov.

I lyset af karakteren af de spørgsmål, der omtales i dokumentet – og den måde, de omtales på – finder jeg imidlertid efter en samlet og konkret bedømmelse ikke grundlag for at kritisere Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets vurdering."

Ombudsmandens udtalelse af 20. juni 2016 i sag nr. 16/00925, FOB 2016-29: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Justitsministeriet i et dokument udvekslet til brug for regeringsdannelsen vedrørende lovforslag om ændring af udlændingeloven og i oplysninger om samme dokument på sagens aktliste

Dokumentet var udvekslet mellem Justitsministeriet og Statsministeriet til brug for regeringsdannelsen i juni 2015.

Ombudsmanden var enig med Justitsministeriet i, at en regeringsdannelse må siges at være en politisk beslutningsproces af særlig karakter, jf. forarbejderne til offentlighedslovens § 33, nr. 5. Ombudsmanden var også enig i, at der i forbindelse med en sådan proces kan foreligge hensyn til den politiske beslutningsproces svarende til hensynene bag bestemmelserne i offentlighedslovens § 24, stk. 1, eller § 27, nr. 2.

Ministeriet havde i udtalelsen til ombudsmanden forklaret nærmere om de konkrete skadevirkninger ved en udlevering, og ministeriet havde også forholdt sig til den aktindsigtssøgendes indsigelser om, at regeringen for længst var dannet. Ombudsmanden kunne ikke kritisere afslaget. Ombudsmanden

bemærkede imidlertid mere generelt, at tidsfaktoren spiller en rolle, og at hensynene bag § 33, nr. 5 – også i tilfælde som det foreliggende – vil svækkes jo længere tid der er gået efter, at den pågældende regering er dannet.

Ombudsmandens udtalelse af 27. juni 2016 i sag nr. 16/01568: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Statsministeriet i dokument overgivet til Irak- og Afghanistankommissionen

Dokumentet, der var udarbejdet af Statsministeriet og udvekslet med andre ministerier, var et referat fra et møde, der havde fundet sted 14 år tidligere mellem den daværende statsminister og USA's daværende forsvarsminister.

Ombudsmanden havde ikke grundlag for at kritisere anvendelsen af § 24. Det forhold, at dokumentet havde været sendt til Irak- og Afghanistankommissionen, kunne ikke ændre herved, jf. § 23, stk. 2, hvorefter dokumenter omfattende af § 23, stk. 1 (som jo bl.a. dækker ministerbetjeningsdokumenter), ikke mister deres interne karakter, hvis afgivelsen sker af retlige grunde.

De i udgangspunktet ekstraheringspligtige oplysninger var undtaget efter § 32, stk. 1. Statsministeriet havde afslået meroffentlighed og havde i den forbindelse foretaget en afvejning mellem på den ene side beskyttelsesinteresserne bag § 24, stk. 1, og § 32, stk. 1, og på den anden side journalistens interesse.

Ombudsmanden udtalte, at det i forarbejderne til § 14 er anført, at det må "antages, at afvejningen i de tilfælde, hvor der er tale om at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i lovforslagets §§ 30-33, i almindelighed vil føre til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet". Dette skyldes ifølge forarbejderne, "at de oplysninger, der kan undtages med hjemmel i §§ 30-33, i almindelighed vil være underlagt tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27".

På den baggrund og efter en gennemgang af dokumentets oplysninger kunne ombudsmanden ikke kritisere ministeriets konkrete vurdering af ikke at give aktindsigt i oplysninger i dokumentet i form af meroffentlighed.

Ombudsmandens udtalelse af 30. juni 2016 i sag nr. 16/01341: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Justitsministeriet i alle dokumenter "fra de sidste to år" vedrørende flygtninge og immigranter, der passerer uregistrerede gennem Danmark til Sverige

Ombudsmanden var enig i ministeriets anvendelse af § 24. Ombudsmanden lagde vægt på, at dokumenterne blev udvekslet på et tidspunkt, hvor håndteringen af strømmen af flygtninge og migranter var et højaktuelt emne, og hvor der således var konkret grund til at antage, at en minister havde eller ville få

behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

I relation til meroffentlighed gjorde journalisten over for ombudsmanden gældende, at der var tale om hændelser, der lå 6 måneder forud for ministeriets afgørelse.

Justitsministeriet anførte, at den konkrete sag – dvs. flygtningesituationen ved den dansk-tyske grænse – fortsat var aktuel, at der i sagen havde været og fortsat var et reelt og sagligt behov for at beskytte den interne og politiske beslutningsproces.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for kritik. Ombudsmanden konstaterede således, at ministeriet nøje havde overvejet journalistens anmodning om aktindsigt i lyset af princippet om meroffentlighed og i den forbindelse havde foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens § 24, og på den anden side den berettigede interesse journalisten måtte antages have i, at anmodningen om aktindsigt blev imødekommet.

Ombudsmandens udtalelse af 14. september 2016 i sag nr. 16/02538: Anmodning fra en borger om aktindsigt hos Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i dokumenter vedrørende lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om forslag til lov om ændring af udlændingeloven – udskydelse af retten til familiesammenføring

Det kunne ikke give ombudsmanden anledning til bemærkninger, at ministeriet havde anset to dokumenter for omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1.

Ombudsmanden lagde vægt på, at det af forarbejderne til bestemmelsen fremgår, at bestemmelsen bl.a. kan finde anvendelse i forbindelse med embedsværkets forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen og i forbindelse med embedsværkets bistand i forbindelse med udarbejdelse af lovforslag.

Ombudsmandens udtalelse af 19. oktober i sag nr. 16/02213: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i dokumenter om det lovforberedende arbejde i forbindelse med forslag om ændring af mulighederne for at søge permanent opholdstilladelse

Ministeriet havde undtaget en række dokumenter fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2. Det drejede sig om notater og e-mails, som var udvekslet mellem ministeriet og henholdsvis Udlændingestyrelsen, Finansministeriet, Justitsministeriet, Statsministeriet og Udenrigsministeriet som led i udarbejdelsen af lovforslaget.

Dette kunne ombudsmanden ikke kritisere. Han lagde vægt på, at dokumenterne var blevet udvekslet som led i udarbejdelsen af et lovforslag, som indeholdt en række ændringer af udlændingeloven, og at udvekslingen – både mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen og mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og de øvrige ministerier – skete i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at ministeren ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere, at ministeriet ikke havde fundet grundlag for at give meroffentlighed.

Ombudsmandens udtalelse af 4. november 2016 i sagerne nr. 16/03116 og 16/02063: Anmodning fra en journalist om aktindsigt i dokumenter udleveret fra Forsvarsministeriet til den senere nedlagte Irak- og Afghankommission

Forsvarsministeriet undtog efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, delvist et dokument fra aktindsigt. Den undtagne del af dokumentet var en notits af 8. april 2003 udarbejdet af Udenrigsministeriet, og den indeholdt en "foreløbig juridisk vurdering af spørgsmålet om grundlaget for evt. dansk deltagelse med et landmilitært bidrag til en international sikringsstyrke i Irak". Notitsen var udarbejdet i forbindelse med udenrigsministerens fremsættelse af beslutningsforslag nr. B 165 om dansk militær deltagelse i en multinational sikringsstyrke i Irak, der blev fremsat den 6. maj 2003 og vedtaget den 15. maj 2003.

Dette kunne ikke give ombudsmanden anledning til bemærkninger, og han henviste til angivelsen i forarbejderne til offentlighedslovens § 24 af tilfælde, hvor bestemmelsen kunne finde anvendelse – bl.a. ved embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen og embedsværkets udarbejdelse af lovforslag. Ombudsmanden bemærkede i den forbindelse, at det følger af ikrafttrædelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 42, at loven som udgangspunkt også gælder for dokumenter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden, herunder dokumenter omfattet af § 24.

Ombudsmanden fandt heller ikke grundlag for at kritisere Forsvarsministeriets vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed. Han bemærkede, at det var oplyst, at det var indgået i Forsvarsministeriets vurdering af bl.a. spørgsmålet om meroffentlighed, at dokumenterne sås at være dateret i perioden 2002 til 2004.

Ombudsmandens udtalelse af 16. november 2016 i sag nr. 16/03140: Anmodning fra en journalist om aktindsigt i materiale, der relaterede sig

til den sagsbehandling, der havde ført til en begæring om fagedforbud fra Kammeradvokaten over for den pågældende journalist, som havde fået udleveret fortrolige akter

Transport- og Bygningsministeriet udleverede en aktliste over de ønskede dokumenter, som fandtes på ministeriets sag, men ministeriet undtog bl.a. seks dokumenter i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1. Det fremgik, at dokumenterne var udvekslet mellem ministeriet og Trafik- og Byggestyrelsen.

Ombudsmanden kunne ikke kritisere, at Transport- og Bygningsministeriet havde anset dokumenterne for at være omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1. Han lagde bl.a. lagt vægt på det, som ministeriet havde anført om, at sager om ansøgninger om statsflyvninger fra amerikanske myndigheder generelt har haft stor bevågenhed, samt at der er tale om en usædvanlig situation, hvor myndighederne har fundet det nødvendigt at bede Kammeradvokaten om at begære fagedforbud. Dokumenterne måtte på den baggrund anses for udvekslet i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til antage, at ministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Ombudsmanden havde ikke anledning til at tage stilling til spørgsmålet om meraktindsigt.

Ombudsmandens udtalelse af 21. december 2016 i sag nr. 16/04128: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Skatteministeriet i dokumenter om myndighedernes planlægning af offentliggørelsetidspunkt for pressemeddelelse om SKATs endelige opgørelse af omfanget af formodet svindel med udbytteskat og SKATs tiltag i den forbindelse

Skatteministeriet undtog bl.a. syv e-mails fra aktindsigt i medfør af § 24, stk. 1, nr. 1.

Ombudsmanden forstod forholdet sådan, at de syv undtagne e-mails var udvekslet mellem Skatteministeriet og SKAT som led i tilrettelæggelsen af den pressemeddelelse, der samme aften blev offentliggjort på ministeriets hjemmeside, og som omhandlede SKATs endelige opgørelse af omfanget af svindel med udbytteskat og SKATs planlagte tiltag, herunder indgivelse af politianmeldelser mv.

Ombudsmanden havde ikke grundlag for at tilsidesætte Skatteministeriets vurdering af, at skatteministeren i denne situation havde eller kunne få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, og at de pågældende e-mails dermed var ministerbetjeningsdokumenter omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere, at ministeriet havde givet afslag på meroffentlighed.

Ombudsmandens udtalelse af 22. december 2016 i sag nr. 16/04297: Anmodning fra en journalist om aktindsigt i dokumenter vedrørende statens overvejelser om "køb af skatteoplysninger i forbindelse med panamapapirerne fra en hemmelig kilde"

Skatteministeriet gav delvist afslag på aktindsigt i en række dokumenter og henviste til, at det var ministerbetjeningsdokumenter (offentlighedslovens § 24, stk. 1), men at der var ekstraheringspligtige oplysninger (offentlighedslovens § 28, stk. 1).

Ombudsmanden bemærkede, at han ud fra indholdet af dokumenterne og det, som sagen i øvrigt handlede om, var enig med Skatteministeriet i, at dokumenterne var omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, da de efter det foreliggende måtte være udvekslet mellem Skatteministeriet og SKAT "på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand". Og disse dokumenter var derfor som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

Ombudsmanden bemærkede dog samtidig, at Skatteministeriet ikke i afgørelsen havde redegjort nærmere for, at udvekslingen af de her omhandlede dokumenter mellem Skatteministeriet og SKAT skete "på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand". Dette burde Skatteministeriet have gjort, når ministeriet i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, ville undtage de pågældende dokumenter fra aktindsigt. Ombudsmanden henviste til forvaltningslovens § 24, stk. 2, hvorefter begrundelsen for en afgørelse om fornødent skal indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Ombudsmandens udtalelse af 24. januar 2017 i sag nr. 16/04287: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Sundheds- og Ældreministeriet i korrespondance om fedmeoperationer mellem Sundheds- og Ældreministeriet og Finansministeriet fra den 1. marts 2016 til den 25. august 2016

Sundheds- og Ældreministeriet vurderede, at alle 17 dokumenter, som ministeriet havde anset for omfattet af anmodningen om aktindsigt, kunne undtages efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1. De pågældende dokumenter omfattede korrespondance med Finansministeriet vedhæftet forskellige udgaver af Sundheds- og Ældreministeriets baggrundsnotater og an-

dre notater mv. om konsekvenserne af en national klinisk retningslinje for fedmekirurgi, som – på tidspunktet for udvekslingen af dokumenterne – var under udarbejdelse i Sundhedsstyrelsen.

Dette kunne ombudsmanden ikke kritisere. Han var enig med ministeriet i, at der var tale om dokumenter, der var udvekslet i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at ministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Ombudsmanden henviste til, at notaterne mv. om Sundhedsstyrelsens (kommende) kliniske retningslinje for fedmekirurgi var udarbejdet i sammenhæng med forhandlingerne om økonomiaftalen for 2017, hvor retningslinjen var omtalt, og udvekslet mellem Sundheds- og Ældreministeriet og Finansministeriet i perioden den 30. maj 2016 – 8. juni 2016, dvs. i dagene umiddelbart forud for indgåelsen af økonomiaftalen den 9. juni 2016. Han kunne ikke tilsidesætte Sundheds- og Ældreministeriets vurdering af, at sundheds- og ældreministeren som den ansvarlige minister på området for nationale kliniske retningslinjer i denne situation havde eller kunne få brug for embedsværkets rådgivning og bistand. Ministeriets vurdering understøttedes også af, at ministeren nogle måneder senere blev kaldt i samråd om sagen og bl.a. bedt om at redegøre for implementeringen af retningslinjen.

For så vidt angik spørgsmålet om meroffentlighed vurderede ministeriet i forhold til et enkelt dokument, at der ikke var grundlag herfor. Om dette udtalte ombudsmanden bl.a. følgende:

”4.3. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 24 har til formål at beskytte ministeriernes interne og politiske beslutningsproces. Jeg har forståelse for det behov for fortrolighed i forhold til bl.a. embedsværkets betjening af ministre, som bestemmelsen bygger på, og rækkevidden af princippet om meroffentlighed vil derfor på dette område efter omstændighederne være ret begrænset, især i aktuelle sager.

Det må imidlertid samtidig fastholdes, at meroffentlighedsvurderingen også gælder for dokumenter vedrørende embedsværkets rådgivning af ministre. I tilfælde, hvor der ikke – som anført i forarbejderne – foreligger et ”reelt og sagligt” behov for at undtage oplysningerne fra aktindsigt, bør det derfor også her efter princippet om meroffentlighed overvejes at give aktindsigt.

På den anførte baggrund – og i lyset af indholdet af den undtagne sætning i akt 139599 sammenholdt med resten af dokumentet – kan det efter min opfattelse umiddelbart være vanskeligt at forstå, at ministeriet har vurderet, at hensynene bag offentlighedslovens § 24 vejer tungere end hensynet til din interesse i som journalist at få aktindsigt i sætningen.

Hvis Sundheds- og Ældreministeriet under disse omstændigheder vil fastholde sin vurdering, bør ministeriet efter min opfattelse give en mere konkret forklaring. Jeg har derfor henstillet til ministeriet at genoptage sagen for – i lyset af det, som jeg har anført – på ny at overveje, om der kan være grundlag for at give dig meraktindsigt i den undtagne sætning i akt 139599.

Jeg henviser bl.a. til mine udtalelser i FOB 2014-29 og 2015-18.”

Ombudsmandens udtalelse af 27. februar 2017 i sag nr. 16/04408: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling i dokumenter vedrørende ministerens udmelding om tilsyn på et samråd i Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg den 20. september 2016 og den sag, der kunne ligge til grund for samrådsspørgsmålet

Ministeriet undtog bl.a. en række dokumenter efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, da dokumenterne var udvekslet mellem ministeriets departement og ministeriets underordnede myndighed Styrelsen for Undervisning og Kvalitet på et tidspunkt, hvor der konkret var behov for bistand til ministeren. Ministeriet henviste til, at der var tale om ministersager, der vedrørte henholdsvis ministersvar til Folketinget, en orientering til ministeren om STUKs tilsyn og ministerens mødemateriale til brug for et samråd i Børne- og Undervisningsudvalget.

Endvidere undtog ministeriet en række dokumenter efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og henviste til, at der var tale om ministeriets mailveksling med Justitsministeriet om et påtænkt lovforslag om frie grundskoler.

Ombudsmanden kunne ikke kritisere, at dokumenterne var blevet anset for omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere ministeriets vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed.



Skilleark

Dokumentnummer: 17/00550-4

NOTAT

BILAG 2: OVERSIGT OVER OMBUDSMANDSSAGER EFTER 1. JANUAR 2014 VEDRØRENDE FOLKETINGSPOLITIKERREGLLEN (OFFENTLIGHEDSLOVENS § 27, NR. 2)

FOLKETINGETS
OMBUDSMAND



Nedenfor følger en kortfattet omtale af de sager, som ombudsmanden har behandlet efter 1. januar 2014, og som indeholder en problemstilling i relation til folketingspolitikkerreglen (offentlighedslovens § 27, nr. 2). Udtalelserne er offentliggjort på Offentlighedsportalen.

Dok.nr. 17/00550-3/MG

Ombudsmandens udtalelse af 1. oktober 2014 i sag nr. 14/02248 og nr. 14/02396: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Erhvervs- og Vækstministeriet i dokumenter vedrørende oprettelse af en regional eller lokal afdeling af den fælles patentdomstol, herunder korrespondance med Estland, Finland, Letland, Litauen og Sverige vedrørende oprettelse af regional nordisk-baltisk afdeling af domstolen

Ministeriet havde undtaget notater, som ifølge ministeriets afgørelse var udarbejdet af ministeriet og udvekslet med en række folketingsmedlemmer i forbindelse med forhandlingerne om en lokal afdeling af patentdomstolen.

Ombudsmanden kunne ikke ud fra dokumenterne konstatere, om dokumenterne var udvekslet med folketingsmedlemmer. Ombudsmanden bad derfor under sin sagsbehandling telefonisk ministeriet om at bekræfte dette, hvilket ministeriet gjorde. Ombudsmanden kunne herefter ikke kritisere afslaget.

Ombudsmanden havde ikke grundlag for at tage stilling til spørgsmålet om meroffentlighed.

Ombudsmandens udtalelse af 27. oktober 2014 i sag nr. 14/03537: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Forsvarsministeriet i fire dokumenter vedrørende lov om Forsvarets Efterretningstjeneste

Ministeriet havde undtaget to dokumenter efter § 27, nr. 2. Det ene dokument var et brev fra forsvarsministeren til forsvarsordførerne om en materialepakke vedrørende lovforslaget. Det andet dokument var en komparativ oversigt over forslag til lov om Forsvarets Efterretningstjeneste, det såkaldte Wendler Pedersen-lovudkast samt forslag til lov om Politiets Efterretningstjeneste. Dette dokument var undtaget med henvisning til, at det var udarbejdet af Forsvarsministeriet til brug for – og udvekslet mellem – forsvarsministeren og folke-

tingsmedlemmer som led i de politiske forhandlinger om lovforslaget om Forsvarets Efterretningstjeneste.

Ombudsmaden kunne ikke kritisere afslaget.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere ministeriets afslag på meroffentlighed.

Ombudsmandens udtalelse af 27. marts 2015 i sag nr. 14/05174: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Udenrigsministeriet i oplysninger i form af en liste, som indgik i dokumenter oversendt til Finansministeriet forud for finanslovsaftale over mulige omprioriteringer i udviklingsbistanden

Ministeriet havde i sin afgørelse anført, at der var tale om akter, der var udarbejdet og udvekslet mellem handels- og udviklingsministeren og finansministeren og en række folketingsmedlemmer i forbindelse med udarbejdelse af aftale om finansloven for 2015. I udtalelsen til ombudsmanden anførte ministeriet, at (versioner af) listen var udvekslet mellem Finansministeriet og Udenrigsministeriet i såkaldte udleveringsnotater til brug for forhandlingsmøder om finansloven for 2015 mellem regeringen og SF's og Enhedslistens forhandlere samt udenrigs- og udviklingsordførerne fra de to partier. Der var tale om interne dokumenter, som netop var udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i en lovgivningssag.

Akterne bestod af e-mailkorrespondance mellem Udenrigsministeriet og Finansministeriet, hvor udkast til en række notater, der var betegnet "udleveringsnotater", var udvekslet.

Ombudsmanden kunne ikke af dokumenterne se, at de var sendt eller udleveret til folketingsmedlemmer. Men ministeriet bekræftede over for ombudsmanden, at dokumenterne enten var sendt til de pågældende folketingsmedlemmer eller udleveret til dem i forbindelse med møder.

Ombudsmanden kunne herefter ikke kritisere afslaget.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere ministeriets afslag på meraktindsigt.

Ombudsmandens udtalelse af 21. marts 2016 i sag nr. 15/04775: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Justitsministeriet i dokumenter vedrørende henvendelser fra Det Jødiske Samfund om beskyttelse

Ministeriet havde undtaget nogle såkaldte udleveringsnotitser, der var udvekslet mellem ministeriet og en række folketingsmedlemmer. Notitserne var imid-

lertid sendt til en række yderligere personer. Det fremgik ikke af afgørelsen eller ministeriets udtalelse til ombudsmanden, hvem disse personer var, men ombudsmanden gik ud fra, at i hvert fald nogle af dem kunne være f.eks. sekretærer for de involverede folketingsmedlemmer. Ombudsmanden skrev videre:

"Bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 2, er tiltænkt et snævert anvendelsesområde og kan ikke anvendes, hvis dokumenterne er udvekslet uden for den angivne kreds. Som anført i forarbejderne og i offentlighedslovskommentaren omfatter bestemmelsen imidlertid også en situation, hvor en embedsmand efter aftale med ministeren – som en praktisk foranstaltning – sender dokumenter til et folketingsmedlem eller dennes sekretær.

I den foreliggende situation – hvor der hverken i afgørelsen eller i udtalelsen til mig er nogen forklaring på, hvem notitserne er sendt til udover folketingsmedlemmerne selv – er der efter min opfattelse så meget usikkerhed om, hvorvidt betingelserne i § 27, nr. 2, er opfyldt, at jeg ikke umiddelbart kan anerkende, at dokumenterne er undtaget fra aktindsigt efter denne bestemmelse.

Hvis Justitsministeriet vil fastholde sin vurdering, kræver det efter min opfattelse en nærmere udredning af, hvem dokumenterne er sendt til.

Jeg har på den baggrund henstillet til Justitsministeriet at genoptage sagen, for på ny at vurdere spørgsmålet om aktindsigt."

Ministeriet foretog herefter en fornyet gennemgang af de pågældende notitser og meddelte klageren, at notitserne — ud over at være udvekslet internt — udelukkende var udvekslet mellem en ministersekretær i Justitsministeriet og en række folketingsmedlemmer og sekretærer for disse. Det var derfor fortsat Justitsministeriets vurdering, at de pågældende dokumenter opfyldte betingelserne i offentlighedslovens § 27, nr. 2, og at de derfor kunne undtages fra aktindsigt efter denne bestemmelse.

Ombudsmandens udtalelse af 20. juni 2016 i sag nr. 16/00925, FOB 2016-29: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Justitsministeriet i ét dokument udvekslet til brug for regeringsdannelsen vedrørende lovforslag om ændring af udlændingeloven og i oplysninger om samme dokument på sagens aktliste

Dokumentet var udvekslet mellem Justitsministeriet og Statsministeriet til brug for regeringsdannelsen i juni 2015.

Ministeriet afslog aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 5, og § 34, nr. 1. Samtidig henviste ministeriet til de hensyn, som ligger bag bestemmelserne i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og § 27, nr. 2.

Ombudsmanden var enig med Justitsministeriet i, at en regeringsdannelse må siges at være en politisk beslutningsproces af særlig karakter, jf. forarbejderne til offentlighedslovens § 33, nr. 5. Ombudsmanden var også enig i, at der i forbindelse med en sådan proces kan foreligge hensyn til den politiske beslutningsproces svarende til hensynene bag bestemmelserne i offentlighedslovens § 24, stk. 1, eller § 27, nr. 2.

Ministeriet havde i udtalelsen til ombudsmanden forklaret nærmere om de konkrete skadevirkninger ved en udlevering, og ministeriet havde også forholdt sig til den aktindsigtssøgendes indsigelser om, at regeringen for længst var dannet. Ombudsmanden kunne ikke kritisere afslaget. Ombudsmanden bemærkede imidlertid mere generelt, at tidsfaktoren spiller en rolle, og at hensynene bag § 33, nr. 5 – også i tilfælde som det foreliggende – vil svækkes jo længere tid der er gået efter, at den pågældende regering er dannet.

Ombudsmandens udtalelse af 19. oktober i sag nr. 16/02213: Anmodning fra en journalist om aktindsigt hos Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i dokumenter om det lovforberedende arbejde i forbindelse med forslag om ændring af mulighederne for at søge permanent opholdstilladelse

Ministeriet havde undtaget en e-mailhenvendelse angående lovforslaget, som var sendt fra et folketingsmedlem til udlændinge-, integrations- og boligministeren.

Dette gav ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger. Han henviste til, at det fremgår af den politiske aftale af 3. oktober 2012 mellem regeringen og Venstre og Konservative om en ny offentlighedslov (gengivet i lovforslaget til offentlighedsloven, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, pkt. 4.15.3), at den udvidede beskyttelse af forholdet mellem ministre og folketingsmedlemmer i § 27, nr. 2, ikke alene omfatter de dokumenter, som f.eks. sendes fra en minister til de relevante partiers ordførere i forbindelse med det lovforberedende arbejde, men også de dokumenter, som disse ordførere i samme anledning sender til ministeren.

Ombudsmanden kunne heller ikke kritisere, at ministeriet ikke havde fundet grundlag for at give meroffentlighed.



Skilleark

Dokumentnummer: 17/00550-4



Egen drift-projekt om ministerbetjeningsreglen og meroffentlighed

Indholdsfortegnelse

1. Undersøgelsens hovedkonklusioner	3
2. Undersøgelsens baggrund og formål	3
2.1. Ministerbetjeningsreglen	3
2.2. Meroffentlighedsprincippet	4
2.3. Undersøgelsens formål	4
2.4. Sammenhæng med den varslede evaluering af loven	5
3. Den praktiske fremgangsmåde og metodiske spørgsmål	5
3.1. Den praktiske fremgangsmåde	5
3.2. Metodiske spørgsmål mv.	6
3.2.1. Gennemgangen af de 30 sager	6
3.2.2. Inddragelse af erfaringer fra løbende klagesager mv.	7
3.2.3. Forholdet til anden lovgivning end offentlighedsloven	8
3.2.4. Redegørelsens opbygning	8
4. Retsgrundlaget	8
5. Undersøgelsens resultater vedrørende § 24	9
5.1. Ministerierne bruger gennemgående ministerbetjeningsreglen juridisk korrekt	9
5.2. Ministerbetjeningsreglen fører til væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt	11
6. Undersøgelsens resultater vedrørende meroffentlighed i ministerbetjeningsdokumenter	13
6.1. Ministerierne overvejer meroffentlighed	13
6.2. Meroffentlighed uden at det udtrykkeligt fremgår af afgørelsen	13
6.3. Den aktindsigtssøgendes "berettigede interesse" og ministeriernes begrundelser for at afslå meroffentlighed.	15
6.4. Nærmere om de udleverede ministerbetjeningsdokumenters karakter	

05-10-2016

Dok.nr. 14/04085-189/LPU/MG

REDEGØRELSE

mv.	16
6.5. Forholdet til mine generelle erfaringer på området.....	17
7. Ombudsmandens prøvelse af meroffentlighedsprincippet i ministerbetjeningsager	17
7.1. Restriktiv anvendelse af ministerbetjeningsreglen må om muligt sikres via meroffentlighedsprincippet	17
7.2. Anvendelse af meroffentlighedsprincippet i ministerbetjeningsager fører i praksis kun i begrænset omfang til yderligere aktindsigt	18
7.3. Kan ministerierne i deres praksis selv gå længere i meroffentlighed?	20

BILAG 1: Oversigt over anvendelsen af ministerbetjeningsreglen i de enkelte ministerier

BILAG 2: Oversigt over de indhentede aktindsigtssager

BILAG 3: Retsgrundlaget

BILAG 4: Oversigt over ombudsmandssager efter 1. januar 2014 vedrørende aktindsigt i ministerbetjeningsdokumenter

1. Undersøgelsens hovedkonklusioner

Jeg har nu afsluttet min undersøgelse om ministerbetjeningsreglen og meroffentlighed.

Jeg har bygget undersøgelsen på 30 udvalgte sager fra fire ministerier og på mine erfaringer fra behandlingen af et stort antal konkrete klagesager efter den nye offentlighedslovs ikrafttræden den 1. januar 2014.

Undersøgelsen kan sammenfattes i følgende hovedkonklusioner:

- Ministerierne bruger gennemgående ministerbetjeningsreglen juridisk korrekt.
- Ministerbetjeningsreglen fører i praksis til væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt.
- Meroffentlighedsprincippet fører i ministerbetjeningssager ofte kun til udlevering af dokumenter og oplysninger, som ikke kan antages at have særlig interesse for offentligheden.
- Ministerierne kan i ministerbetjeningssager med fordel overveje at give meroffentlighedsprincippet mere vægt i daglig praksis.

Jeg skal understrege, at min undersøgelse alene vedrører *myndighedemes anvendelse* af offentlighedsloven.

Det falder således uden for min virksomhed som ombudsmand at foretage en *retspolitisk vurdering* af loven – herunder af den afvejning af hensynet til offentlighedens interesse i aktindsigt over for hensynet til ministeriernes interne og politiske beslutningsproces, som ministerbetjeningsreglen er udtryk for. Dette spørgsmål henhører under lovgivningsmagten.

2. Undersøgelsens baggrund og formål

2.1. Ministerbetjeningsreglen

Den 1. januar 2014 trådte en ny offentlighedslov i kraft (lov nr. 606 af 12. juni 2013).

En af de mest omdiskuterede bestemmelser i loven er ministerbetjeningsreglen i § 24.

Efter bestemmelsen omfatter retten til aktindsigt ikke dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underord-

REDEGØRELSE

nede myndigheder – eller mellem forskellige ministerier – på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Formålet med bestemmelsen er at beskytte den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening.

Ifølge forarbejderne skal bestemmelsen fortolkes og anvendes restriktivt. I tilfælde, hvor der er tvivl om, hvorvidt bestemmelsen kan anvendes, skal der således efter forarbejderne lægges vægt på, om hensynet til den interne og politiske beslutningsproces taler for undtagelse fra aktindsigt.

Det er min erfaring, at en sådan tvivl sjældent foreligger. Det er således erfaringsmæssigt ret klart, om et dokument eller en oplysning er omfattet af bestemmelsen.

2.2. Meroffentlighedsprincippet

Samtidig har den nye offentlighedslov fremhævet princippet om meroffentlighed. Det følger således af offentlighedslovens § 14, at myndighederne – uanset undtagelsesregler – i hvert enkelt tilfælde er forpligtet til at overveje alligevel at give aktindsigt.

Dette gælder også i de tilfælde, hvor dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt efter ministerbetjeningsreglen i § 24.

2.3. Undersøgelsens formål

I forbindelse med igangsættelsen af undersøgelsen beskrev jeg i en nyhed den 7. oktober 2014 formålet således:

”Ministerbetjeningsreglen er den nye offentlighedslovs mest kontroversielle bestemmelse. Samtidig betoner loven princippet om meroffentlighed – altså at myndighederne uanset undtagelsesregler i hvert enkelt tilfælde har pligt til at overveje alligevel at give aktindsigt. Jeg vil i første omgang gerne have belyst, i hvilket omfang ministerbetjeningsreglen rent faktisk bliver anvendt, og hvor ofte ministerierne alligevel giver aktindsigt ud fra princippet om meroffentlighed”.

Det har vist sig naturligt i undersøgelsen også at komme ind på andre spørgsmål.

Det gælder bl.a., om ministerierne gennemgående anvender ministerbetjeningsbestemmelsen juridisk korrekt, i hvilket omfang bestemmelsen reelt fører til indskrænkninger i retten til aktindsigt, og hvilke begrænsninger der gælder i

ombudsmandens muligheder for at efterprøve myndighedernes vurdering af meroffentlighedsspørgsmål.

2.4. Sammenhæng med den varslede evaluering af loven

Da Folketinget vedtog offentlighedsloven, aftalte parterne bag loven, at visse bestemmelser i loven – herunder ministerbetjeningsreglen – skulle evalueres efter tre år (dvs. efter januar 2017).

I marts 2016 blev det imidlertid oplyst, at der var indledt drøftelser mellem parterne bag offentlighedsloven om, hvornår der skulle ske en evaluering af offentlighedsloven, og hvilket indhold den skulle have. De spørgsmål, som indgår i min undersøgelse, kunne formentlig komme til at indgå i denne evaluering.

Da jeg ikke ville risikere at kortslutte de politiske drøftelser ved på daværende tidspunkt at færdiggøre og offentliggøre min undersøgelse, meddelte jeg den 18. marts 2016 Folketingets Retsudvalg og de fire berørte ministerier, at jeg havde besluttet at sætte undersøgelsen i bero. Jeg ville herefter tage status for undersøgelsen op igen, når de politiske drøftelser var afklaret.

Den 24. juni 2016 orienterede justitsministeren mig på vegne af parterne bag offentlighedsloven om, at der havde været afholdt flere møder mellem forligsparterne, og at der ikke ville blive ændret på tidspunktet og temaet for den evaluering af offentlighedsloven, som er forudsat i den politiske aftale om offentlighedsloven. Forligsparterne havde således ingen bemærkninger til, at jeg genoptog min undersøgelse.

På den baggrund meddelte jeg den 4. juli 2016 Folketingets Retsudvalg og de fire berørte ministerier, at jeg havde besluttet at genoptage min undersøgelse.

3. Den praktiske fremgangsmåde og metodiske spørgsmål

3.1. Den praktiske fremgangsmåde

Med henblik på i første omgang at få belyst, i hvilket omfang ministerbetjeningsreglen rent faktisk bliver anvendt – og hvor ofte ministerierne alligevel giver aktindsigt ud fra princippet om meroffentlighed – anmodede jeg den 3. oktober 2014 samtlige ministeriers departementer om at opgøre antallet af aktindsigtssager, hvor departementerne (som 1. instans eller klageinstans) i 2014 havde brugt ministerbetjeningsreglen. Jeg bad også ministerierne oplyse, i hvor mange af disse sager de som led i meroffentlighed alligevel havde valgt at udlevere materialet.

REDEGØRELSE

Det skete under henvisning til ombudsmandslovens § 17, stk. 2, hvorefter ombudsmanden kan gennemføre generelle undersøgelser af en myndigheds behandling af sager.

Det fremgik af de svar, som jeg modtog fra ministerierne, at ministerierne tilsammen havde brugt ministerbetjeningsreglen i 273 afgørelser i 2014, og at der i 49 af disse var givet meraktindsigt.

I bilag 1 er der en oversigt over tallene fordelt på de enkelte ministerier.

I forlængelse af svarene bad jeg den 26. februar 2015 fire udvalgte ministerier – Finansministeriet, Justitsministeriet, Kulturministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet – om at sende mig sags- og aktlisterne i de sager, hvor ministerierne havde anset dokumenter og/eller oplysninger for omfattet af offentlighedslovens § 24.

De fire ministerier var valgt ud fra, dels at det var naturligt at se nærmere på Justitsministeriet, der er ressortmyndighed for offentlighedsloven, dels et ønske om at undersøge såvel ministerier, der havde haft mange sager, hvor ministerbetjeningsreglen var anvendt, som ministerier, der sjældent havde anvendt den. Der blev endvidere lagt vægt på at se både på ministerier, der ifølge afgørelserne sjældent eller aldrig gav meraktindsigt i ministerbetjeningsdokumenter, og ministerier, der ofte gjorde det.

På baggrund af de sags- og aktlister, som jeg modtog fra de fire ministerier, valgte jeg at indhente 9 sager i henholdsvis Finansministeriet og Justitsministeriet og 6 sager i henholdsvis Kulturministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Jeg modtog i perioden juni-august 2015 sagerne fra de nævnte ministerier.

I bilag 2 er der en oversigt over sagerne.

3.2. Metodiske spørgsmål mv.

3.2.1. Gennemgangen af de 30 sager

Jeg har ved gennemgangen af de 30 sager ikke foretaget en tilbundsgående undersøgelse svarende til den, som jeg foretager i forbindelse med behandlingen af konkrete klagesager.

I modsætning til, hvad der gælder i konkrete klagesager, har formålet således ikke i første række været at vurdere, om den, der har anmodet om aktindsigt, har fået sin ret efter offentlighedsloven, men at give grundlag for en bredere vurdering af anvendelsen i praksis af ministerbetjeningsreglen og meroffentlighedsprincippet.

REDEGØRELSE

Jeg har i den forbindelse bl.a. ikke foretaget en nærmere vurdering af, i hvilket omfang de almindelige regler om ekstrahering i lovens §§ 28 og 29 ville føre til, at der – selvom der er tale om ministerbetjeningsdokumenter – alligevel skulle gives aktindsigt i visse oplysninger fra dokumenterne.

Jeg har heller ikke foretaget en mere indgående vurdering af, i hvilket omfang de dokumenter, der er undtaget efter ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24, helt eller delvist også ville kunne være undtaget efter den tidligere offentlighedslov.

Jeg har imidlertid anlagt en bredere vurdering af disse spørgsmål, jf. nærmere pkt. 3.2.2 nedenfor.

Jeg har således koncentreret mig om at undersøge, om de dokumenter, som de fire ministerier har anset for at være ministerbetjeningsdokumenter, også efter min opfattelse kan anses for at være ministerbetjeningsdokumenter, og om ministerierne har forholdt sig til spørgsmålet om meroffentlighed i disse dokumenter, herunder hvad resultatet i givet fald blev.

3.2.2. Inddragelse af erfaringer fra løbende klagesager mv.

Som anført i pkt. 3.1 og 3.2.1 har jeg særligt til brug for undersøgelsen gennemgået 30 sager fra fire udvalgte ministerier.

Mere generelt har jeg gennem de seneste ca. 2 ½ år – som led i min almindelige virksomhed på offentlighedsområdet – behandlet en lang række sager om klager over afslag på aktindsigt efter den nye offentlighedslov, herunder efter ministerbetjeningsbestemmelsen. Der foreligger således ca. 40 sager, hvor jeg har taget stilling til afslag på aktindsigt efter ministerbetjeningsbestemmelsen.

Min behandling af disse sager har haft til formål at afklare, om jeg havde grundlag for at kritisere de afgørelser, som de pågældende myndigheder har truffet, og således hjælpe klageren til yderligere aktindsigt.

Samtidig har sagerne givet mig grundlag for en bredere vurdering af den reelle virkning af bl.a. ministerbetjeningsbestemmelsen set i forhold til den tidligere offentlighedslov.

Jeg har fundet det naturligt i den foreliggende redegørelse at supplere mine iagttagelser i de 30 sager med denne bredere vurdering.

Det, der er anført i redegørelsen, bygger således på såvel min gennemgang af de 30 sager som den nævnte bredere vurdering fra behandlingen af klagesager.

REDEGØRELSE

De omtalte klagesager er opregnet i bilag 4.

3.2.3. Forholdet til anden lovgivning end offentlighedsloven

Min undersøgelse vedrører alene sager, der er behandlet efter offentlighedsloven.

Sager om aktindsigt, der skal behandles efter anden lovgivning, er således ikke omfattet. Det gælder bl.a. sager efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger (lovbekendtgørelse nr. 1036 af 18. august 2015).

Jeg bemærker i den forbindelse, at ministerbetjeningsreglen ikke kan anvendes på miljøoplysninger. Det skyldes, at lov om aktindsigt i miljøoplysninger henviser til den tidligere gældende offentlighedslov, og at det således – med visse modifikationer – er denne lov, der anvendes ved aktindsigt i miljøoplysninger.

Jeg er ikke gået nærmere ind i, om nogle af de 30 udvalgte sager eventuelt burde have været behandlet efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

3.2.4. Redegørelsens opbygning

I pkt. 4 beskriver jeg kort de centrale bestemmelser i offentlighedslovens § 24 (ministerbetjeningsreglen) og § 14 (meroffentlighedsprincippet). Retsgrundlaget er mere indgående beskrevet i bilag 3.

Derefter redegør jeg i pkt. 5 – baseret på min gennemgang af de 30 sager og mine mere generelle vurderinger – for en række spørgsmål vedrørende myndighedernes anvendelse i praksis af offentlighedslovens § 24.

I pkt. 6 redegør jeg – efter tilsvarende metode – for en række spørgsmål vedrørende myndighedernes anvendelse i praksis af offentlighedslovens § 14.

I pkt. 7 redegør jeg for ombudsmandens prøvelse af meroffentlighedsprincippet i ministerbetjeningssager og herunder for, om myndighederne med fordel kan overveje at give meroffentlighedsprincippet mere vægt i deres daglige praksis.

4. Retsgrundlaget

Min undersøgelse er koncentreret om ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24 og reglen om meroffentlighed i lovens § 14.

Bestemmelserne lyder således:

”§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem:

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

Stk.2. Oplysninger om sagens faktiske grundlag m.v. er efter reglerne i §§ 28 og 29 omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler uanset stk. 1.

Stk.3. Selv om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v., gælder stk. 1 ikke

- 1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed,
- 2) i sager om indgåelse af kontraktforhold og
- 3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.”

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

Stk. 2. Stk. 1 gælder også i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21.”

For en nærmere gennemgang af disse regler og deres forarbejder henviser jeg til bilag 3. Her er også en gennemgang af øvrige relevante bestemmelser i den gældende offentlighedslov og i den tidligere offentlighedslov.

5. Undersøgelsens resultater vedrørende § 24

5.1. Ministerierne bruger gennemgående ministerbetjeningsreglen juridisk korrekt

5.1.1. Efter min gennemgang af de 30 udvalgte sager er det min overordnede vurdering, at ministerierne bruger bestemmelsen i offentlighedslovens § 24 juridisk korrekt.

Dokumenterne er således generelt udvekslet inden for den kreds af myndigheder, der er anført i § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, dvs. mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder, eller mellem forskellige ministerier.

REDEGØRELSE

Ministerierne synes i den forbindelse at være opmærksomme på, at ministerbetjeningsreglen ikke kan anvendes, såfremt et dokument er udvekslet med en myndighed m.v., der falder uden for § 24-kredsen.

F.eks. kan jeg nævne Økonomi- og Indenrigsministeriets sag om aktindsigt i korrespondance vedrørende kommende EU-lovgivning om danske realkreditobligationer (omtalt som Økonomi- og Indenrigsministeriets sag 1 i bilag 2).

I denne sag undtog ministeriet en omfattende dokumentmængde efter § 24. Ministeriet gav imidlertid delvist aktindsigt i nogle udkast til kommenteret dagsorden, tilsyneladende fordi disse udkast var udvekslet med Nationalbanken, dvs. en myndighed uden for kredsen af § 24-myndigheder.

5.1.2. Ministerierne synes også generelt at foretage en sikker vurdering af, om der er tale om dokumenter eller oplysninger, der "udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand", jf. § 24, stk. 1.

De relativt få eksempler på urigtig anvendelse af § 24, som jeg er stødt på, synes primært at udspringe af, at ministerierne ofte journaliserer flere dokumenter under samme aktnummer, men undtager akten under ét efter § 24.

En forudsætning for at kunne undtage hele akten efter § 24 er således, at samtlige dokumenter, der er indeholdt under akten, kan undtages efter § 24. Jeg har fundet nogle eksempler på dokumenter, som tilsyneladende må anses for eksterne, f.eks. fordi dokumenterne er udvekslet med andre end § 24-myndigheder.

5.1.3. At ministerierne gennemgående bruger ministerbetjeningsreglen juridisk korrekt, stemmer med mine erfaringer fra behandlingen af konkrete aktindsigtssager efter lovens ikrafttræden den 1. januar 2014.

Det anførte er efter min opfattelse heller ikke overraskende.

Som anført i bilag 3 giver § 24 nemlig væsentlig større juridisk klarhed, end tilfældet var med den tidligere offentlighedslov. Der skal bl.a. ikke længere påvises en konkret risiko for, at hemmeligholdelse er nødvendig til beskyttelse af den politiske beslutningsproces, som det f.eks. var tilfældet med § 13, stk. 1, nr. 6, i den tidligere lov.

Hertil kommer, at forarbejderne til § 24 er meget udførlige og bl.a. opregner en række eksempler på typer af dokumenter (og oplysninger) omfattet af bestemmelsen.

Som anført i pkt. 2.1 indebærer dette bl.a., at de tilfælde af tvivl, hvor bestemmelsen efter forarbejderne skal fortolkes og anvendes "restriktivt", i praksis sjældent synes at opstå.

5.2. Ministerbetjeningsreglen fører til væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt

5.2.1. Det fremgår af forarbejderne til § 24, at bestemmelsen udvider kredsen af dokumenter, der skal betragtes som interne. Den tidligere offentlighedslov indebar nemlig, at der som hovedregel var ret til aktindsigt i oplysninger, der var afgivet fra en myndighed til en anden (f.eks. fra et ministerium til et andet).

Baggrunden for § 24 var bl.a., at ændringerne i den administrative struktur og den politiske beslutningsproces – herunder navnlig den øgede deltagelse af styrelser og direktorater i ministerbetjeningen samt det øgede tværministerielle samarbejde om sager og beslutninger af politisk karakter – havde styrket behovet for, at forvaltningsmyndighederne i fortrolighed kunne udveksle dokumenter og oplysninger som led i ministerbetjening.

Formålet med bestemmelsen er således at beskytte den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening.

5.2.2. Det ligger fast, at ministerbetjeningsreglen i § 24 som sådan har karakter af en indskrænkning i retten til aktindsigt. Det fremgår også klart af lovens forarbejder.

Det er imidlertid ikke muligt at opgøre præcist, hvor omfattende denne indskrænkning er i praksis.

Dette skyldes bl.a., at der også efter den tidligere offentlighedslov (se bilag 3) var mulighed for i et vist omfang at undtage det, som nu er defineret som ministerbetjeningsdokumenter.

Det skyldes også, at ministerbetjeningsreglen skal ses i sammenhæng med reglerne om ekstraheringspligt i lovens §§ 28 og 29. F.eks. indebærer bestemmelsen i § 29 om interne faglige vurderinger en udvidet pligt til ekstrahering i forhold til den tidligere offentlighedslov.

En samlet forståelse af, i hvilket omfang ministerbetjeningsreglen indskrænker retten til aktindsigt, kan således ikke fås alene gennem bestemmelsen i § 24, men må bl.a. bygge på rækkevidden af retten til aktindsigt under den tidligere offentlighedslov og på udstrækningen af ekstraheringspligten.

REDEGØRELSE

5.2.3. Som anført i pkt. 3.2.1 har jeg ved min gennemgang af de 30 sager ikke foretaget en nærmere analyse af, hvordan de ville være faldet ud efter den tidligere offentlighedslov, eller om der er ekstraheret korrekt.

Heller ikke i de løbende klagesager, som jeg har behandlet siden den nye lovs ikrafttræden den 1. januar 2014, har jeg mere indgående vurderet, hvordan de ville være faldet ud under den tidligere lov. Min opgave i disse sager har været at bedømme, om klagerne har fået den aktindsigt, som de efter gældende ret har krav på.

Fra gennemgangen af de 30 sager og den løbende klagesagsbehandling tegner sig imidlertid et overordnet billede af, hvor meget mindre aktindsigt der er ret til som følge af ministerbetjeningsreglen. Det er således erfaringsmæssigt ofte forholdsvis klart, om et bestemt dokument eller en bestemt oplysning også under den tidligere offentlighedslov kunne have været undtaget.

Med en vurdering på dette grundlag er det min opfattelse, at § 24 fører til væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt.

5.2.4. Som illustration kan jeg nævne en sag, hvor Finansministeriet både korresponderede med såkaldte § 24-myndigheder og KL og Danske Regioner (omtalt som Finansministeriets sag 7 i bilag 2).

Selvom jeg ikke har foretaget en tilbundsgående vurdering af korrespondancen, kan jeg ved min gennemgang af dokumenterne konstatere, at ministeriets korrespondance med KL og Danske Regioner og ministeriets korrespondance med § 24-myndigheder indeholder til dels sammenlignelige oplysninger i form af såvel beregningstekniske oplysninger som oplysninger af mere vurderingsmæssig karakter.

Men mens ministeriet gav fuld aktindsigt i korrespondancen med KL og Danske Regioner og tilhørende udkast til ministerbesvarelse, undtog ministeriet hele korrespondancen med § 24-myndighederne.

Det må antages, at denne forskel i væsentligt omfang kan tilskrives § 24.

5.2.5. Efter min opfattelse er det ikke overraskende, at ministerbetjeningsreglen i praksis fører til væsentlige indskrænkninger. Dette må anses for en naturlig konsekvens af den måde, som bestemmelsen og dens forarbejder er affattet på, jf. nærmere bilag 3.

Det gælder således for en lang række praktisk vigtige typer af dokumenter – f.eks. udkast til talepapirer, pressemeddelelser, besvarelser af folketings spørgsmål, redegørelser, idekataloger og handlingsplaner – at de efter mini-

sterbetjeningsreglen som udgangspunkt uden videre kan undtages fra aktindsigt, selvom de er udvekslet mellem forskellige myndigheder.

Efter den tidligere offentlighedslov var udgangspunktet det modsatte.

Her kunne aktindsigt i f.eks. de nævnte typer af dokumenter – når de var udvekslet mellem forskellige myndigheder – således som udgangspunkt kun begrænses i det omfang, der f.eks. var tale om dokumenter udarbejdet til brug for møder mellem ministre, jf. § 10, nr. 1, eller det konkret kunne påvises, at hemmeligholdelse var påkrævet til beskyttelse af den politiske beslutningsproces, jf. § 13, stk. 1, nr. 6.

6. Undersøgelsens resultater vedrørende meroffentlighed i ministerbetjeningsdokumenter

6.1. Ministerierne overvejer meroffentlighed

6.1.1. Offentlighedslovens § 14 om meroffentlighedsprincippet fremhæver, at myndighederne skal overveje, om der kan gives meraktindsigt i dokumenter og oplysninger, der kan undtages fra retten til aktindsigt efter loven.

Min gennemgang af de 30 sager viser, at ministerierne i overensstemmelse med den opstillede pligt har angivet at have overvejet meraktindsigt.

6.1.2. Ministeriernes vurdering af meraktindsigtsspørgsmålet har ifølge afgørelserne ført til, at

- Finansministeriet i ingen af de 9 udvalgte sager har fundet grundlag for at give meroffentlighed i ministerbetjeningsdokumenter.
- Justitsministeriet i 3 af de 9 udvalgte sager har givet meroffentlighed i ministerbetjeningsdokumenter.
- Kulturministeriet i ingen af de 6 udvalgte sager har fundet grundlag for at give meroffentlighed i ministerbetjeningsdokumenter.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet i 5 af de 6 udvalgte sager har givet meroffentlighed i ministerbetjeningsdokumenter.

6.2. Meroffentlighed uden at det udtrykkeligt fremgår af afgørelsen

6.2.1. Selvom det ikke fremgår af en afgørelse, at der er givet meroffentlighed i ministerbetjeningsdokumenter, kan dette alligevel godt være sket. Det synes at være tilfældet i flere af de gennemgåede sager.

REDEGØRELSE

Her kan jeg bl.a. nævne Finansministeriets sag om aktindsigt i dokumenter vedrørende regulering af apanage og årpenge til Kongehuset i forslaget til finanslov for 2015 (omtalt som Finansministeriets sag 8 i bilag 2).

I sagen har Finansministeriet i medfør af § 24 undtaget nogle dokumenter, der er udvekslet med Statsministeriet, og ministeriet har ikke fundet grundlag for at give meraktindsigt i disse.

Ved gennemgangen af sagen kan jeg imidlertid konstatere, at ministeriet i ganske vidt omfang har udleveret sin korrespondance med Statsministeriet. Det er således tilsyneladende kun nogle af de bilag, der er vedhæftet maillkorrespondancen med Statsministeriet, som Finansministeriet har undtaget.

6.2.2. Denne fremgangsmåde er helt i overensstemmelse med forarbejderne til offentlighedsloven.

Forarbejderne til § 14 peger således på, at forpligtelsen til af egen drift at tage stilling til, om der kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, i praksis kan føre til, at myndighederne i forbindelse med behandlingen af en aktindsigtsanmodning først foretager en vurdering af, om der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter og oplysninger fra aktindsigt. Hvis dette ikke er tilfældet, kan der meddeles aktindsigt med det samme.

Myndigheden kan således indlede sin behandling af aktindsigtsanmodningen med at vurdere, om det overhovedet kan anses for nødvendigt at undtage dokumenterne og oplysningerne. Hvis dette ikke er tilfældet, kan materialet umiddelbart udleveres. Myndigheden behøver i denne situation ikke at forklare i afgørelsen, at de udleverede dokumenter er omfattet af f.eks. ministerbetjeningsreglen, og at udleveringen således reelt er udtryk for meroffentlighed.

Finansministeriet har i forbindelse med min undersøgelse særskilt henledt min opmærksomhed på denne fremgangsmåde.

Ligeledes har Justitsministeriet over for mig bemærket, at ministeriet i løbet af 2014 i flere tilfælde har meddelt aktindsigt, hvor dokumenter var omfattet af undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven, herunder offentlighedslovens § 24, uden at det er blevet anført i afgørelsen, at udleveringen af dokumenterne var udtryk for meroffentlighed.

6.2.3. På den anden side har jeg ved min gennemgang af sagerne også fundet eksempler på aktindsigtsafgørelser, der udtrykkeligt tilkendegiver, at et eller flere ministerbetjeningsdokumenter er udleveret som led i meroffentlighed, men hvor der dog umiddelbart synes at være tale om ekstraheringspligtige oplysninger eller allerede offentliggjort materiale.

Ministerbetjeningsdokumenterne kan i sådanne tilfælde ikke siges at være udleveret som led i meroffentlighed.

6.3. Den aktindsigtssøgendes "berettigede interesse" og ministeriernes begrundelser for at afslå meroffentlighed.

6.3.1. Langt den overvejende del af de 30 sager omhandler aktindsigtsanmodninger fremsat af journalister.

Af forarbejderne til § 14 fremgår, at i de tilfælde, hvor en journalist anmoder om aktindsigt, vil det i almindelighed kunne lægges til grund, at vedkommende har en berettiget interesse i at få indsigt i dokumenterne eller oplysningerne.

Ved min gennemgang af sagerne kan jeg konstatere, at ministerierne gennemgående ses at have lagt til grund, at journalisten har en berettiget interesse i at få aktindsigt.

6.3.2. Også andre end journalister kan have en berettiget interesse.

I den forbindelse kan jeg nævne Justitsministeriets sag om aktindsigt i akter vedrørende dødsfald på Roskilde Festival i 2011 (omtalt som Justitsministeriets sag 6 i bilag 2).

Justitsministeriet anså enkelte akter for omfattet af § 24, men udleverede dem som led i meroffentlighed.

Aktindsigtsanmodningen var fremsat af en advokat på vegne af Foreningen Roskilde Festival mv., og Justitsministeriet ses ved afgørelsen af meroffentlighedsspørgsmålet at have tillagt foreningens konkrete interesse særlig vægt.

6.3.3. Med hensyn til selve begrundelsen for at afslå meroffentlighed angiver ministerierne gennemgående i deres afgørelser, at ministeriet har overvejet at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. De anfører samtidig, at afvejningen af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag bl.a. ministerbetjeningsreglen, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag anmodningen om aktindsigt, har ført til, at ministeriet ikke finder grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Ministerierne ses således gennemgående at anvende den standardiserede begrundelse, som forarbejderne til § 14 har vejledt myndighederne om eventuelt at gøre brug af, jf. nærmere bilag 3.

6.4. Nærmere om de udleverede ministerbetjeningsdokumenters karakter mv.

6.4.1. Det ses sammenlagt at være en forholdsmeæssigt lille andel af ministerbetjeningsdokumenterne i de 30 sager, der er udleveret som led i meroffentlighed.

Det er endvidere hovedsageligt forholdsvis perifere ministerbetjeningsdokumenter, der er udleveret som led i meroffentlighed – dvs. dokumenter, der ikke umiddelbart siger noget om f.eks. myndighedernes overvejelser mv.

Dokumenterne vil derfor alt andet lige næppe have særlig interesse for den aktindsigtssøgende journalist eller andre.

Bl.a. er der flere eksempler på udleverede "følgemails", hvor de dokumenter, der er vedhæftet følgemailed, er undtaget efter § 24, og hvor følgemailed ikke siger noget om de vedhæftede dokumenter.

Der er også eksempler på ældre og tilsyneladende uaktuelle dokumenter, der i hvert fald nu kan fremstå af mindre interesse.

Endvidere er der eksempler på dokumenter, som ikke umiddelbart ses at sige noget, som den aktindsigtssøgende ikke allerede må antages at være bekendt med fra allerede udleverede dokumenter eller offentliggjort materiale.

6.4.2. Jeg har imidlertid også fundet eksempler på meroffentlighed i andet end perifere ministerbetjeningsdokumenter.

Det er f.eks. tilfældet i Økonomi- og Indenrigsministeriets sag om aktindsigt i korrespondance vedrørende ministerens besvarelse af et spørgsmål fra Folketingets Skatteudvalg angående udgifter for statskassen, hvis udbetalinger fra private pensionsopsparinger ikke længere skal modregnes i folkepensionen og efterlønnen (omtalt som Økonomi- og Indenrigsministeriets sag 6 i bilag 2).

I denne sag har Økonomi- og Indenrigsministeriet anset flere dokumenter, der er udvekslet med Finansministeriet, for omfattet af § 24, stk. 1, men ministeriet har udleveret alle dokumenterne som led i meroffentlighed.

De udleverede ministerbetjeningsdokumenter afspejler i et vist omfang interne overvejelser mv., ligesom et udleveret udkast til besvarelse afviger noget fra ministeriets offentliggjorte svar.

6.4.3. Endelig viser min gennemgang af sagerne, at praksis for udlevering af perifere ministerbetjeningsdokumenter varierer noget.

REDEGØRELSE

I nogle sager gives der således indsigt i denne dokumenttype, i andre ikke.

Variationen i praksis ses ikke kun at forekomme imellem de forskellige ministerier, men også inden for samme ministerium.

6.5. Forholdet til mine generelle erfaringer på området

Det, der er anført i pkt. 6.1-6.4, bygger som anført på de 30 udvalgte sager.

Det anførte svarer imidlertid til mine generelle erfaringer fra behandlingen af klagesager på området.

7. Ombudsmandens prøvelse af meroffentlighedsprincippet i ministerbetjeningssager

7.1. Restriktiv anvendelse af ministerbetjeningsreglen må om muligt sikres via meroffentlighedsprincippet

Som anført i pkt. 2.1 – og uddybet i pkt. 5.1 – foreligger der efter min erfaring sjældent tvivl om, hvorvidt et dokument eller en oplysning er omfattet af ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24.

Det er derfor i praksis vanskeligt at fortolke bestemmelsen "restriktiv", således som dens forarbejder lægger op til.

Med henblik på så vidt muligt alligevel at sikre, at ministerbetjeningsreglen ikke får et unødvendigt vidt anvendelsesområde, har jeg i min behandling af de enkelte klagesager særligt fokuseret på meroffentlighedsprincippet.

Mit synspunkt har været, at i tilfælde, hvor ministerbetjeningsreglen for så vidt finder anvendelse – men hvor der ikke er et konkret behov for hemmeligholdelse – må der være en særlig pligt for ministerierne til at overveje at udlevere de pågældende dokumenter eller oplysninger som led i meroffentlighed.

Dette må efter min opfattelse være en naturlig konsekvens af lovgivningsmagtens overordnede ønske om restriktiv anvendelse af ministerbetjeningsreglen.

I en række sager har jeg derfor efterprøvet ministeriernes meroffentlighedsvurdering i ministerbetjeningssager ganske tæt, og dette har i nogle tilfælde ført til, at myndighederne har udleveret yderligere dokumenter.

F.eks. undtog Justitsministeriet otte høringssvar fra syv forskellige ministerier til et lovforslag om ændring af udlændingeloven. Det skete med henvisning til ministerbetjeningsreglen (sag 2015-18, der er offentliggjort på www.ombudsmanden.dk).

Ombudsmanden påpegede i en supplerende høring til ministeriet, at de otte høringssvar havde meget forskellig karakter bl.a. i forhold til omfanget og indholdet af de bemærkninger, som de enkelte ministerier havde haft. Spørgsmålet var derfor, om det var nødvendigt at hemmeligholde alle otte høringssvar.

Ministeriet genoptog sagen og udleverede alle høringssvarene efter princippet om meroffentlighed. Ministeriet lagde navnlig vægt på den tid, der var gået, siden lovforslaget var blevet fremsat for Folketinget (se også nyhed af 5. maj 2015 på www.ombudsmanden.dk).

Yderligere aktindsigt blev også resultatet i sag 2014-29, der ligeledes er offentliggjort på www.ombudsmanden.dk.

I denne sag havde Transportministeriet afslået aktindsigt i to såkaldte forelæggelsessider til transportministeren. Afslaget var givet efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, da forelæggelsessiderne ikke var udvekslet med myndigheder uden for Transportministeriet. Dokumenterne var derfor ikke omfattet af offentlighedslovens § 24, men indholdsmæssigt var der klart tale om "ministerbetjeningsdokumenter".

Forelæggelsessiderne indeholdt kortfattede bemærkninger til ministeren om det materiale, som i øvrigt var vedlagt dokumenterne, samt oplysninger, der i vidt omfang fremgik af det materiale, som var udleveret til journalisten. Jeg henstillede til ministeriet at genoptage sagen og udtalte bl.a., at hvis Transportministeriet ville fastholde sin vurdering, burde ministeriet give en reel og konkret forklaring.

Transportministeriet genoptog sagen og gav journalisten aktindsigt i de to forelæggelsessider i form af meraktindsigt.

Indholdet af forelæggelsessiderne er gengivet i min udtalelse i sagen. Se også nyhed af 10. marts 2015 på www.ombudsmanden.dk i anledning af, at ministeriet genoptog sagen og meddelte meraktindsigt.

7.2. Anvendelse af meroffentlighedsprincippet i ministerbetjeningsager fører i praksis kun i begrænset omfang til yderligere aktindsigt

Meroffentlighedsprincippet indebærer alene en pligt for myndighederne til at *overveje* at udlevere dokumenter mv., som efter loven kan undtages fra aktindsigt. Det indebærer ikke en pligt for myndighederne til *faktisk* at udlevere.

Dette illustrerer en vigtig forskel mellem på den ene side de bestemmelser i offentlighedsloven, der giver en egentlig ret til aktindsigt, og på den anden side meroffentlighedsprincippet. Spørgsmålet om meroffentlighedsprincippet i

REDEGØRELSE

ministerbetjeningsager vedrører således alene myndighedernes pligt til at *overveje* at udlevere dokumenter, som offentlighedsloven – via ministerbetjeningsreglen – netop har undtaget fra retten til aktindsigt.

Jeg vil også fremover i relevante sager gå tæt på myndighedernes meroffentlighedsvurdering med henblik på at medvirke til, at meroffentlighedsprincippet får den vægt og betydning, som er tilsigtet i den nye offentlighedslov.

Men pligtens karakter og rækkevidde indebærer, at ombudsmanden i sidste ende må være forholdsvis tilbageholdende i sin efterprøvelse af ministeriernes meroffentlighedsvurdering og eventuelle uddybende konkrete begrundelser i disse sager.

Hvis ministerierne således har foretaget en korrekt juridisk bedømmelse i forhold til ministerbetjeningsreglen og herudover konkret vurderet spørgsmålet om meroffentlighed, vil der skulle foreligge særlige omstændigheder, for at jeg kan gå nærmere ind i denne vurdering.

Sådanne særlige omstændigheder kan f.eks. være, at der tilsyneladende ikke foreligger noget konkret og reelt behov for hemmeligholdelse. Dette var bl.a. tilfældet i den sag fra Transportministeriet, der er nævnt i pkt. 7.1 ovenfor.

I et stort antal sager foreligger der imidlertid erfaringsmæssigt ikke særlige omstændigheder.

Som eksempel kan nævnes min udtalelse af 30. juni 2016 i sag 16/01341 om Justitsministeriets delvise afslag på aktindsigt i dokumenter fra de seneste to år om flygtninge og migranter, der passerer uregistrerede gennem Danmark til Sverige (udtalelse offentliggjort på www.offentlighedsportalen.dk).

I denne sag kunne jeg ikke kritisere ministeriets meroffentlighedsvurdering i forhold til de undtagne § 24-dokumenter. Jeg lagde vægt på, at ministeriet havde givet en konkret forklaring på, at der fortsat var et reelt og sagligt behov for at beskytte den interne og politiske beslutningsproces, og at ministeriet således nøje havde overvejet journalistens anmodning om aktindsigt i lyset af princippet om meroffentlighed.

Det må efter min opfattelse også indgå, at der som anført er tale om dokumenter og oplysninger, som lovgivningsmagten ud fra hensynet til den interne og politiske beslutningsproces netop har undtaget fra aktindsigt via ministerbetjeningsreglen.

En naturlig konsekvens af dette er, at ministerierne – så længe de har foretaget en konkret vurdering – i sidste ende er berettiget til afslå meroffentlighed

REDEGØRELSE

ikke kun i tilfælde, hvor der foreligger tungtvejende hensyn til den interne og politiske beslutningsproces, men også i tilfælde, hvor sådanne hensyn kun foreligger med en vis vægt.

Tilbage bliver herefter i vidt omfang alene de dokumenter og oplysninger, hvor det er vanskeligt at få øje på noget konkret og reelt behov for hemmeligholdelse. I sådanne tilfælde vil jeg som anført kunne gå tæt på ministeriernes meroffentlighedsvurdering. Men omvendt vil der her i sagens natur ofte være tale om dokumenter og oplysninger, som ikke har særlig interesse for offentligheden.

Sammenfattende kan jeg – efter godt 2 ½ års erfaring med den nye offentlighedslov – indtil videre konstatere, at der ikke i meroffentlighedsprincippet er dækning for hverken helt eller delvist at "neutralisere" konsekvenserne af ministerbetjeningsreglen set i forhold til retstilstanden efter den tidligere offentlighedslov.

Hvis dette havde været sigtet, måtte det naturlige efter min opfattelse have været at affatte selve ministerbetjeningsreglen på en anden og mindre vidtrækkende måde.

7.3. Kan ministerierne i deres praksis selv gå længere i meroffentlighed?

Det fremgår af pkt. 7.1 og 7.2, at jeg ikke på det foreliggende lovgrundlag mener at have mulighed for at udvirke, at ministerierne udleverer ministerbetjeningsdokumenter og -oplysninger i grundlæggende videre omfang end i dag.

Samtidig kan jeg være i tvivl om, hvorvidt ministerierne selv giver aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i alle tilfælde, hvor der kan være grund til det – dvs. i alle tilfælde, hvor der ikke foreligger konkrete og reelle modhensyn.

Erfaringsmæssigt er der således jævnligt sager, hvor jeg – i tråd med det, der er anført ovenfor – på den ene side ikke mener at have tilstrækkeligt grundlag for at anfægte myndighedernes vurdering, men hvor jeg på den anden side kan sidde tilbage med en vis tvivl om, hvor tungtvejende hensynene imod meroffentlighed i sidste ende er.

På den baggrund finder jeg, at ministerierne med fordel kan overveje, om der er mulighed for i deres daglige praksis at give meroffentlighedsprincippet mere vægt end i dag.

En sådan udvikling kan efter min vurdering indebære en vis nyttig afmystificering af ministerbetjeningsdokumenters indhold, ligesom øget anvendelse af meroffentlighed i sig selv kan være egnet til at styrke tilliden til myndighederne.

REDEGØRELSE

Samtidig bemærker jeg imidlertid, at der med ministerbetjeningsreglen er trukket en meget principiel streg i sandet med hensyn til afvejningen mellem offentlighedens interesse i aktindsigt på den ene side og ministeriernes beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces på den anden side.

Der er derfor efter min opfattelse – som det også fremgår af pkt. 7.2 – ikke noget retsgrundlag for, at myndighederne i kraft af meroffentlighedsprincippet skulle være forpligtet til mere grundlæggende at give afkald på den beskyttelse af hensynet til den interne og politiske beslutningsproces, som ministerbetjeningsreglen giver dem.



Jørgen Steen Sørensen



Bagside

Antal filer:

4
