



Folketingets Udvalgssekretariat  
Att.: Sekretariatet for retsudvalget  
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

---

**Ombudsmanden har afsluttet egen drift-undersøgelse om ministerbetjeningsreglen og meroffentlighed**

06-10-2016

Til orientering sender jeg en kopi af et brev med bilag, som jeg i dag har sendt til formanden for Folketingets Retsudvalg.

Dok.nr. 14/04085-175/LPU/MG  
Bedes oplyst ved henvendelse

Med venlig hilsen

+ bilag

Jørgen Steen Sørensen



# Skilleark

Dokumentnummer: 14/04085-175

---



Folketingets Retsudvalg  
Formand Peter Skaarup  
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

---

### **Ombudsmanden har afsluttet egen drift-undersøgelse om ministerbetjeningsreglen og meroffentlighed**

06-10-2016

I et brev af 4. juli 2016 meddelte jeg Folketingets Retsudvalg, at jeg havde besluttet at genoptage min undersøgelse af ministeriernes brug af meroffentlighed i ministerbetjeningsager.

Dok.nr. 14/04085-174/LPU/MG  
Bedes oplyst ved henvendelse

Jeg har nu afsluttet min undersøgelse. Jeg vedlægger en kopi af min redegørelse med bilag.

+ bilag

Som det fremgår af redegørelsen, har jeg bygget undersøgelsen på 30 udvalgte sager fra Finansministeriet, Justitsministeriet, Kulturministeriet og (dåværende) Økonomi- og Indenrigsministeriet 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 ministerbetjeningsager ofte kun til udlevering af dokumenter og oplysninger, som ikke kan antages at have særlig interesse for offentligheden.
- Ministerierne kan i ministerbetjeningsager med fordel overveje at give meroffentlighedsprincippet mere vægt i daglig praksis.

Jeg henviser i øvrigt til min redegørelse.

Jeg har sendt en kopi af redegørelsen til samtlige ministerier.

Der vil blive udsendt en nyhed herfra om undersøgelsen.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'J. Steen Sørensen', with a stylized flourish at the end.

Jørgen Steen Sørensen



# Skilleark

Dokumentnummer: 14/04085-175

---

## NOTAT

### BILAG 1: OVERSIGT OVER ANVENDELSEN AF MINISTERBETJENINGSREGLER I DE ENKELTE MINISTERIER



Samtlige (daværende) ministerier har over for ombudsmanden redegjort for deres brug i 2014 af ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24, herunder for deres anvendelse af meroffentlighedsprincippet.

Dok.nr. 14/04085-141/MG

Det fremgik af de svar, som ombudsmanden i første omgang modtog fra ministerierne, at ministerierne tilsammen havde brugt ministerbetjeningsreglen i 275 afgørelser i 2014, og at der i 49 af disse var givet meraktindsigt. Tallene blev senere korrigeret i mindre omfang, således at der var tale om, at ministerierne tilsammen havde brugt ministerbetjeningsreglen i 273 afgørelser i 2014.

Tallene er i oversigtsform gengivet her:

Ministerium	Ministerbetjening	Meroffentlighed
Beskæftigelsesministeriet	12	4
By, Bolig og Landdistrikter	0	0
Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold	9	1
Erhvervs- og Vækstministeriet	12	3
Finansministeriet	31	0
Forsvarsministeriet	19	3
Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	13	0
Justitsministeriet	44	3
Kirkeministeriet	0	0
Klima-, Energi- og Bygningsministeriet	3	2
Kulturministeriet	11	0
Miljøministeriet	0	0
Skatteministeriet	29	3
Statsministeriet	24	2
Sundhed og Forebyggelse	20	8
Transportministeriet	9	4
Uddannelses- og Forskningsministeriet	3	1

<b>Ministerium</b>	<b>Ministerbetjening</b>	<b>Meroffentlighed</b>
Udenrigsministeriet	25	7
Undervisningsministeriet	2	2
Økonomi- og Indenrigsministeriet	7	6



# Skilleark

Dokumentnummer: 14/04085-175

---



**Finansministeriets sager**

**FM-sag 1:** Anmodning fra en journalist om aktindsigt i al kommunikation mellem Finansministeriet og andre ministerier om fire topministres brev til Folketingets formand vedrørende Rigsrevisionens planlagte undersøgelse af statens støtte til solcelleanlæg.

Dok.nr. 14/04085-142/MG

**FM-sag 2:** Anmodning fra en journalist om aktindsigt i dokumenter vedrørende bl.a. analyse af lærernes arbejdstid i folkeskolen og det almene gymnasium.

**FM-sag 3:** Anmodning fra en journalist om aktindsigt i korrespondance mellem Finansministeriet og (tidligere) Økonomi- og Indenrigsministeriet om muligheden for effektiviseringer af den offentlige sektor frem mod 2020, som udmeldt i regeringens Vækstplan DK.

**FM-sag 4:** Anmodning fra et selskabs advokat om aktindsigt i dokumenter vedrørende bl.a. finansiering af en fast forbindelse over Femern Bælt.

**FM-sag 5:** Anmodning fra en journalist om aktindsigt i korrespondance mv. angående spørgsmål om lovligheden af skattemyndighedernes forvaltning mv. af ejendomsvurderingssystemet.

**FM-sag 6:** Anmodning fra en journalist om aktindsigt i dokumenter vedrørende kapitaludvidelse i DONG Energy A/S, herunder bl.a. dokumenter om hvorvidt Goldman Sachs kommer til at betale skat som følge af aftalen.

**FM-sag 7:** Anmodning fra en journalist om aktindsigt i dokumenter vedrørende finansministerens besvarelse af seks udvalgsspørgsmål, stillet efter ønske fra socialdemokratiske folketingsmedlemmer, vedrørende konkrete udgiftskrævende forslag og ideer formuleret af Dansk Folkeparti.

**FM-sag 8:** Anmodning fra en journalist om aktindsigt i dokumenter vedrørende regulering af apanage og årpenge til Kongehuset i forslaget til finanslov for 2015.

**FM-sag 9:** Anmodning fra en borger om aktindsigt i dokumenter vedrørende afsættelse af 14,9 mio. kr. på finansloven til en offentlig database over domme.

### **Justitsministeriets sager**

**JM-sag 1:** Anmodning fra en journalist om aktindsigt i alle dokumenter fra januar 2009 og frem vedrørende tilbagesendelse af afviste uledsagede mindreårige asylansøgere fra Irak.

**JM-sag 2:** Anmodning fra en journalist om aktindsigt i dokumenter vedrørende den juridiske vejledning, som den tidligere VK-regering fik i sagen om den danske anvendelse af optjeningsprincippet for børne- og ungeydelsen og børnetilskuddet.

**JM-sag 3:** Anmodning fra en journalist om aktindsigt i dokumenter i sag om et system om identifikation af danske politifolk.

**JM-sag 4:** Anmodning fra en journalist om aktindsigt i oplysninger vedrørende salget af NETS.

**JM-sag 5:** Anmodning fra en journalist om aktindsigt i dokumenter vedrørende den da aktuelle Se og Hør-sag.

**JM-sag 6:** Anmodning fra Foreningen Roskilde Festivals advokat om aktindsigt i dokumenter vedrørende dødsfald på Roskilde Festivalen i 2011.

**JM-sag 7:** Anmodning fra en journalist om aktindsigt i et oplæg fra Rigspolitiet, Rigsadvokaten og PET om etablering af et Cyber Crime Center.

**JM-sag 8:** Anmodning fra en journalist om aktindsigt i alle dokumenter fra perioden efter november 2013 om en praksisændring vedrørende humanitær opholdstilladelse, der skete i november 2013.

**JM-sag 9:** Anmodning fra en journalist om aktindsigt i en rapport udarbejdet af PET vedrørende sagen om hacking af CSC's mainframe-miljø i 2012.

### **Kulturministeriets sager**

**KM-sag 1:** Anmodning fra en borger om aktindsigt i Kulturministeriets korrespondance med Kulturstyrelsen, Kunstrådet og andre ministerier vedrørende sag om beskatning af kunstnere.

**KM-sag 2:** Anmodning fra en journalist om aktindsigt i dokumenter vedrørende Aarhus Kommune som europæisk kulturhovedstad i 2017.

**KM-sag 3:** Anmodning fra en borger om aktindsigt i bl.a. dokumenter vedrørende beslutningsgrundlaget for et lovforslag om ændring af bygningsfredningsloven, herunder en rapport fra udvalget om bygningsbevaring.

**KM-sag 4:** Anmodning fra en borger om aktindsigt i et dokument vedrørende udarbejdelsen af en redegørelse om den regionale filmstøtte.

**KM-sag 5:** Anmodning fra en journalist om aktindsigt i mailkorrespondance mellem Kulturministeriet og Udenrigsministeriet om muligheden for, at kulturministeren kunne møde en systemkritiker under ministerens besøg i Kina.

**KM-sag 6:** Anmodning fra en borger om aktindsigt i dokumenter om Rigsarkivets ledelses påståede overtrædelse af straffeloven samt kommunikationen med Rigsarkivet om databasen DAMD.

#### **Økonomi- og Indenrigsministeriets sager**

**ØIM-sag 1:** Anmodning fra en journalist om aktindsigt i korrespondance vedrørende kommende EU-lovgivning om danske realkreditobligationer.

**ØIM-sag 2:** Anmodning fra en journalist om aktindsigt i korrespondance vedrørende DONG-forhandlingerne i forbindelse med kapitaludvidelse i DONG Energy A/S.

**ØIM-sag 3:** Anmodning fra en journalist om aktindsigt i dokumenter angående SKATs ejendomsvurderinger fra år 2002 og frem.

**ØIM-sag 4:** Anmodning fra Rådet for Bæredygtig Trafik om aktindsigt i materiale bag analyse vedrørende privatbanerne, der er en del af aftalen med Danske Regioner om regionernes økonomi for 2015.

**ØIM-sag 5:** Anmodning fra en journalist om aktindsigt i Økonomi- og Indenrigsministeriets korrespondance med andre myndigheder mv. om Eurovision.

**ØIM-sag 6:** Anmodning fra en journalist om aktindsigt i korrespondance vedrørende økonomi- og indenrigsministerens besvarelse af et spørgsmål fra Folketingets Skatteudvalg angående udgifter for statskassen, hvis udbetalinger fra private pensionsopsparinger ikke længere skal modregnes i folkepensionen og efterlønnen.



# Skilleark

Dokumentnummer: 14/04085-175

---



---

## Retsgrundlaget

### 1. Indledning

Dok.nr. 14/04085-140/MG

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

### 2. Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen

Efter § 7 i offentlighedsloven fra 1985 omfattede retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter ansås bl.a. dokumenter, der var udarbejdet af en myndighed til eget brug, og brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed. Denne bestemmelse omfattede bl.a. dokumenter udarbejdet af et departement til vedkommende ministers brug.

Brevveksling mellem forskellige ministerier var ikke undtaget fra aktindsigt efter § 7. Det samme gjaldt i almindelighed brevveksling mellem et departement og underordnede styrelser eller direktorater inden for det pågældende ministerområde.

Efter § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985 omfattede retten til aktindsigt bl.a. ikke referater af møder mellem ministre og dokumenter, der var udarbejdet af en myndighed til brug for sådanne møder. Dokumenter, der var udarbejdet til brug for sådanne møder, var omfattet af § 10, nr. 1, uanset om dokumentet var udarbejdet af et departement eller f.eks. en styrelse.

Efter § 10, nr. 2, i offentlighedsloven fra 1985 omfattede retten til aktindsigt endvidere ikke brevveksling mellem ministerier om lovgivning.

Herudover kunne retten til aktindsigt efter opsamlingsbestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, i offentlighedsloven fra 1985 efter en konkret vurdering begrænses i det omfang, det var nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til bl.a. offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter var påkrævet. Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, kunne efter forarbejderne i begrænset omfang anvendes til beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces.

### 3. Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen

#### 3.1. Offentlighedslovens § 23

I den gældende offentlighedslov findes i § 23 en bestemmelse om undtagelse af interne dokumenter fra aktindsigt. Bestemmelsen lyder således:

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

- 1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,
- 2) dokumenter, der efter § 24, stk. 1, udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, og
- 3) dokumenter, der efter § 25 udveksles i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer.

...”

I forarbejderne til offentlighedsloven er der i de specielle bemærkninger til § 23 anført bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013):

”Bestemmelsen i stk. 1, nr. 1, svarer indholdsmæssigt til den gældende lovs § 7. Bestemmelserne i stk. 1, nr. 2 og 3, er derimod nye. Der henvises herom til pkt. 4.14.1, jf. til dels pkt. 3.4.2.1-3.4.2.2, og pkt. 4.14.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Bestemmelserne i *stk. 1, nr. 1-3*, har til *formål* at sikre en beskyttelse af forvaltningsmyndighedernes interne og politiske beslutningsproces samt de forskellige stadier af disse processer. Herudover har bestemmelserne til formål at sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes arbejdsvilkår derved, at de sikres adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af ufærdige eller foreløbige overvejelser kan udgøre. Om den nærmere begrundelse for at sikre en beskyttelse af de nævnte hensyn henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.1.1 (side 563 ff.).

Bestemmelsen i *nr. 1* indebærer – i sammenhæng med stk. 2 – at ethvert dokument, der udarbejdes af en myndighed, og som ikke afgives til udenforstående, har karakter af et internt dokument. Det er således ikke en betingelse for at undtage et dokument efter nr. 1, at dokumentet indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter, eller at det tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces.

I det omfang et dokument imidlertid ikke indeholder foreløbige overvejelser eller tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces, kan der være en særlig grund for myndigheden til at overveje, om det pågældende dokument kan udleveres i medfør af meroffentlighedsprincippet i lovforslagets § 14, stk. 1.”

### **3.2. Offentlighedslovens § 24**

Med baggrund i 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, blev der i den gældende offentlighedslov indsat en ny bestemmelse i § 24 – den såkaldte ministerbetjeningsregel. Bestemmelsen 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.”

Bestemmelsen i § 24, stk. 1, indebærer, at interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem de i bestemmelsen nævnte myndigheder på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, ikke er omfattet af retten til aktindsigt. Af § 24, stk. 2, fremgår dog, at selv om der er tale om et ministerbetjeningsdokument, der er undtaget fra retten til aktindsigt, gælder ekstrahe-

ringspligten, således at der efter lovens almindelige regler skal meddeles aktindsigt i dokumenterne i forhold til relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag, oplysninger om eksterne faglige vurderinger samt visse interne faglige vurderinger i endelig form. Bestemmelsen i § 24, stk. 3, fastsætter, at dokumenterne ikke kan undtages fra aktindsigt, hvis de indgår i de i stk. 3, nr. 1-3, nævnte konkrete sags- og opgavetyper.

I forarbejderne til offentlighedsloven er der i de almindelige bemærkninger (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, pkt. 4.14.3) om baggrunden for § 24 bl.a. henvist til den politiske aftale af 3. oktober 2012 mellem den daværende regering og Venstre og Konservative. Ifølge aftalen anerkendte aftaleparterne behovet for fortrolighed i forhold til embedsværkets betjening af ministre, f.eks. i forbindelse med forberedelse af lovgivningsinitiativer eller forberedelse af samråd og udfærdigelse af udkast til svar på spørgsmål fra folketingsmedlemmer. Samtidig fandt aftaleparterne grund til at fremhæve, at bestemmelsen i § 24 skal fortolkes og anvendes restriktivt.

I forarbejderne til offentlighedsloven er der i de specielle bemærkninger til § 24 anført bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i stk. 1 har på den baggrund i første række til *formål* at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. Bestemmelsen skal ses i lyset af, at en minister har brug for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder, og bestemmelsen skal medvirke til, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

*Formålet* med bestemmelsen er endvidere at sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes adgang til – inden for den politisk prægede ministerrådgivning – på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre. En sådan beskyttelse må antages at forbedre forudsætningerne for, at en minister kan få en tilstrækkelig kvalificeret bistand, da de offentligt ansatte – på grund af den nævnte beskyttelse – formentlig i videre omfang vil overveje forskellige og alternative løsningsmuligheder i forhold til den enkelte problemstilling.

Bestemmelsen i stk. 1 finder alene anvendelse, hvor interne dokumenter og oplysninger udveksles *i forbindelse med ministerbetjening*. Dette er – i lyset af den politiske aftale, jf. pkt. 1.1 og pkt. 4.14.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger – i bestemmelsens ordlyd beskrevet på den



måde, at dokumenter og oplysninger alene kan undtages fra aktindsigt, hvis der på det tidspunkt, hvor de pågældende dokumenter eller oplysninger udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier, er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det vil således fortsat gælde som et almindeligt udgangspunkt, at udveksling af internt materiale mellem forskellige forvaltningsmyndigheder i forbindelse med udførelsen af opgaver, der ikke vedrører ministerbetjening, bevirker, at materialet bliver undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler, jf. lovforslagets § 23, stk. 2.

Det afgørende for, om et dokument eller en oplysning, der udveksles mellem f.eks. to ministerier i stk. 1's forstand sker i forbindelse med ministerbetjening, er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren *har* eller *vil få* behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det vil dog uden videre kunne lægges til grund, at ministeren har brug for rådgivning og bistand, såfremt udvekslingen af dokumenter mellem to forskellige forvaltningsmyndigheder sker i et tilfælde, hvor ministeren selv eller ministersekretariatet på ministerens vegne har bedt embedsværket f.eks. undersøge eller overveje et spørgsmål. I mange tilfælde vil der imidlertid ikke foreligge en konkret 'bestilling' fra ministeren, og ved vurderingen af, om der er konkret grund til at antage, at der vil opstå et behov for at yde ministeren bistand m.v., må der i stedet for lægges vægt på, om ministeren i den konkrete sammenhæng erfaringsmæssigt får brug for embedsværkets bistand, eller om det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter må forventes, at ministeren får brug herfor.

Bestemmelsen i stk. 1 skal fortolkes og anvendes restriktivt, og i tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der 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.

Bestemmelsen finder således anvendelse, hvor udvekslingen sker i forbindelse med det, der kan betegnes 'den politiske' ministerbetjening.

Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen, kan bl.a. nævnes embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller 'fysisk' møde med andre ministre, embedsværkets udarbej-

delse af lovforslag og besvarelse af folketingssspørgsmål samt embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger.

Endvidere vil dokumenter, der er omfattet af den gældende offentlighedslovs § 10, nr. 1 og 2 (bortset fra statsrådsprotokoller), være omfattet af bestemmelsen i stk. 1, jf. betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.5 (side 618).

...

Bestemmelsen i stk. 1 beskytter alene udvekslingen af *interne* dokumenter og oplysninger. Det indebærer, at 'eksterne' dokumenter og oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, ikke vil være omfattet af bestemmelsen. Det betyder bl.a., at dokumenter til eller fra f.eks. en kommune, Kommunernes Landsforening, et privat konsulentfirma, et politisk parti eller en international organisation ikke kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Dette gælder, selv om dokumenterne skal forelægges ministeren. I praksis vil bestemmelsen fortrinsvist finde anvendelse i forhold til dokumenter og oplysninger, der *udarbejdes* til brug for ministerbetjening. Bestemmelsen omfatter imidlertid også interne dokumenter, som allerede var udarbejdet, og som sidenhen og i anden sammenhæng udveksles i forbindelse med ministerbetjening.

Omfattet af bestemmelsen er forskellige *typer af interne dokumenter (og oplysninger)*, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, herunder bl.a. udkast til 'talepapir' og 'beredskabstalepunkter', udkast til pressemeddelelser, materiale til brug for pressemøder m.v., udkast til bidrag til besvarelse af folketingssspørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner m.v.

*Retsvirkningen* af, at et internt dokument eller en intern oplysning anses for omfattet af bestemmelsen i stk. 1, er, at dokumentet eller oplysningen *ikke* i forbindelse med afgivelsen til en anden forvaltningsmyndighed  *mister sin interne karakter*. Dokumenter eller oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, kan således ikke anses for afgivet til udenforstående. Ved udførelsen af opgaver i forbindelse med ministerbetjening kan f.eks. et ministeriums departement og en underordnet styrelse i princippet anses som en (funktionel) enhed.

Det forhold, at et internt dokument, der er omfattet af stk. 1's anvendelsesområde, ikke bliver anvendt af den modtagende myndighed, indebærer ikke, at dokumentet af den grund falder uden for bestemmelsen. Afgørende er, at dokumentet er *udvekslet* i forbindelse med ministerbetjening.

‘Ministerbetjeningsdokumentet’ kan, hvis det *videresendes* eller *anvendes i en anden sammenhæng* end ministerbetjening af henholdsvis den udfærdigende og den modtagende myndighed, efter omstændighederne miste sin interne karakter. Om dette spørgsmål henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.4.8 (side 608 ff.).”

Det fremgår af forarbejderne til § 24, herunder af den ovenfor omtalte politiske aftale, at bestemmelsen i § 24, stk. 1, skal fortolkes og anvendes restriktivt. Om dette er følgende anført i Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), side 431:

”Bestemmelsen i stk. 1, skal *fortolkes og anvendes restriktivt*, jf. de specielle bemærkninger til § 24, stk. 1, samt den politiske aftale af 3. oktober 2012 mellem regeringen og Venstre og Konservative om den nye offentlighedslov, der er optrykt som bilag 3 til denne kommentar. Dette indebærer, at såfremt myndigheden ikke i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt med den fornødne sikkerhed – på baggrund af de oplysninger, som myndigheden har eller kan tilvejebringe – kan lægge til grund, at det pågældende dokument *i sin tid* blev udvekslet i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at ministeren havde eller måtte forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag, vil dokumentet ikke kunne undtages fra retten til aktindsigt efter § 24, stk. 1, jf. Justitsministeriets besvarelse af 28. januar 2011 af spørgsmål nr. 24 vedrørende L 90, 2010-11, samt pkt. 6.2.1 i Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven.

I tilfælde, hvor der foreligger *tvivl* om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der 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. Bestemmelsen finder – som det fremgår af pkt. 2.1 – anvendelse, hvor udvekslingen sker i forbindelse med det, der kan betegnes ‘den politiske’ ministerbetjening.”

### **3.3. Offentlighedslovens §§ 28 og 29 (ekstrahering)**

Offentlighedslovens § 24, stk. 2, bestemmer, at oplysninger om sagens faktiske grundlag mv. efter reglerne i offentlighedslovens §§ 28 og 29 – uanset § 24, stk. 1 – er omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler (ekstrahering).

Af offentlighedslovens § 28, stk. 1, fremgår det, at der i dokumenter omfattet af bl.a. § 24, stk. 1, er ret til aktindsigt i oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen, og i oplysninger om eksterne faglige vurderinger.

Af offentlighedslovens § 29, stk. 1, fremgår det, at der i dokumenter omfattet af bl.a. § 24, stk. 1, tillige er ret til aktindsigt i visse interne faglige vurderinger i endelig form.

Det vil sige, at de almindelige regler om ekstrahering således også gælder for ministerbetjeningsdokumenter.

### **3.4. Offentlighedslovens § 14 (meroffentlighed)**

Offentlighedslovens regler om aktindsigt regulerer alene spørgsmålet om, i hvilket omfang en myndighed er forpligtet til at meddele aktindsigt. Der er således en række bestemmelser i offentlighedsloven, som indebærer, at forvaltningsmyndigheder har adgang til at undtage visse typer af sager, dokumenter og oplysninger fra retten til aktindsigt.

Efter offentlighedslovens § 14 kan en myndighed imidlertid give aktindsigt i videre omfang end loven forpligter til, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i persondataloven.

Dette meroffentlighedsprincip er fastsat i offentlighedslovens § 14, der lyder således:

**”§ 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.”

I forarbejderne til offentlighedsloven er der i de specielle bemærkninger til § 14 anført bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013):

”Meroffentlighedsprincippet bygger på, at lovens undtagelsesbestemmelser i §§ 19-35 ikke indeholder et pålæg til myndighederne m.v. om at undtage de dokumenter og oplysninger, der er omfattet af undtagelsesbestemmelserne fra retten til aktindsigt, men i almindelighed blot indebærer, at de pågældende dokumenter og oplysninger *kan undtages* fra retten til aktindsigt.

Meroffentlighedsprincippet kan på den baggrund siges at ligge i naturlig forlængelse af offentlighedsprincippet, idet det er med til at sikre størst mulig åbenhed i forvaltningen ved at give offentligheden mulighed for at

få adgang til myndighedernes dokumenter og oplysninger selv i de tilfælde, hvor de pågældende dokumenter og oplysninger principielt set kan undtages fra aktindsigt efter lovens undtagelsesbestemmelser.

...

Bestemmelsen i *stk. 1* er ændret i forhold til den tilsvarende bestemmelse i den gældende lovs § 4, stk. 1, 2. pkt., idet det er fremhævet, at forvaltningsmyndighederne i det enkelte tilfælde ikke blot kan, men *skal overveje*, om der kan gives meraktindsigt i dokumenter og oplysninger, der kan undtages fra retten til aktindsigt efter loven. Bestemmelsen indebærer med andre ord, at myndighederne i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt er forpligtet til at tage stilling til, om der i det enkelte tilfælde kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Det forhold, at myndighederne m.v. er forpligtet til at tage stilling til, om der kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, indebærer, at myndighederne i forbindelse med behandlingen af en aktindsigtsanmodning skal foretage vurderingen af *egen drift*, og der gælder derfor ikke et krav om, at den aktindsigtssøgende skal anmode om aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Myndighedernes pligt til af egen drift at overveje meroffentlighed gælder alene i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der skal meddeles meraktindsigt i dokumenter eller oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt, mens spørgsmålet om f.eks. løbende aktindsigt alene skal overvejes, hvis den aktindsigtssøgende anmoder herom.

Forpligtelsen til af egen drift at tage stilling til, om der kan meddeles aktindsigt – i dokumenter og oplysninger, der kan undtages – efter meroffentlighedsprincippet, kan i praksis føre til, at myndighederne m.v. 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, og hvis det ikke er tilfældet, kan der meddeles aktindsigt med det samme. Foreligger der imidlertid et reelt og sagligt behov for at undtage dokumenterne eller oplysningerne fra aktindsigt, vil myndigheden herefter skulle foretage vurderingen af, hvilken undtagelsesbestemmelse der kan begrunde et afslag på aktindsigt, og om der er grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Myndighederne er efter bestemmelsen alene forpligtet til af egen drift at overveje, om der kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

pet, mens myndighederne efter bestemmelsen *ikke er forpligtet til at give aktindsigt*.

I forbindelse med vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt efter stk. 1, må der – som efter gældende ret – foretages en *afvejning af modstående interesser*. Der skal således på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn. I de tilfælde, hvor et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut anmoder om aktindsigt, vil det i almindelighed kunne lægges til grund, at der foreligger en berettiget interesse i at få indsigt i dokumenterne eller oplysningerne, som vil skulle afvejes overfor eventuelle modstående interesser. Det bemærkes dog mere overordnet, at i de nævnte tilfælde, hvor der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter m.v., vil vurderingen af spørgsmålet om meraktindsigt formentlig meget ofte føre til, at der ikke er grundlag for at give indsigt efter meroffentlighedsprincippet.

...

I det omfang den nævnte afvejning fører til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i stk. 1, skal forvaltningsmyndigheden *begrunde* afslaget nærmere. Begrundelseskravet kan opfyldes ved, at forvaltningsmyndigheden oplyser, at myndigheden har overvejet at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, men at afvejningen af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse, eller andre lovlige hensyn, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag anmodningen om aktindsigt, har ført til, at myndigheden ikke finder grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.”

Om det forhold, at myndighederne – som beskrevet i forarbejderne – som følge af meroffentlighedsprincippet i praksis så at sige kan vende sagen om og starte med at spørge, om der i den konkrete sag er et reelt og sagligt behov for at undtage dokumenter/oplysninger fra aktindsigt, er der i Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), side 275 ff., anført bl.a. følgende:

## **”2. Meroffentlighedsprincippets betydning for forvaltningskulturen**

Forpligtelsen til af egen drift at overveje, om der kan meddeles aktindsigt – i dokumenter og oplysninger, der kan undtages – efter meroffentlighedsprincippet, kan i praksis 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, og hvis det ikke er tilfældet, kan der (med respekt af bl.a. tavshedspligten) meddeles aktindsigt med det samme. Foreligger der imidlertid et reelt og sagligt behov for at undtage dokumenterne eller oplysningerne fra aktindsigt, vil myndigheden herefter skulle foretage vurderingen af, hvilken undtagelsesbestemmelse der kan begrunde et afslag på aktindsigt, og om der er grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Hvis en myndighed med det samme kan træffe afgørelse om, at myndigheden – uanset at oplysningerne eller dokumenterne muligvis kan undtages fra aktindsigt – vil give meroffentlighed, bør en sådan meraktindsigt gives straks, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (3. udgave, 1998), side 279, samt betænkning nr. 1510/2009, side 749.”

Om meroffentlighedsprincippetets praktiske betydning i relation til dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 23 og § 24 er der i Mohammad Ahsan, a.st., side 278, anført bl.a. følgende:

”Hvis der efter en konkret vurdering ikke foreligger en reel og saglig begrundelse for at undtage et internt arbejdsdokument fra retten til aktindsigt efter § 23, stk. 1, nr. 1 – f.eks. fordi dokumentet ikke indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter, eller i øvrigt ikke tjener som grundlag for myndighedernes interne beslutningsproces – kan der være en særlig grund for myndigheden til at overveje, om det pågældende dokument kan udleveres helt eller delvist efter meroffentlighedsprincippet, jf. de specielle bemærkninger til § 23, stk. 1, samt betænkning nr. 1510/2009, side 569 f., hvor det dog anføres, at der i sådanne tilfælde i almindelighed bør meddeles meraktindsigt. Herudover må det antages, at der kan være en særlig grund til at overveje, om et ministerbetjeningsdokument omfattet af § 24 kan udleveres helt eller delvis efter meroffentlighedsprincippet, hvis aktindsigtsanmodningen er fremsat lang tid efter, at den interne eller politiske beslutningsproces – som § 24 tilsiger at beskytte – er ‘færdig’.”



# Skilleark

Dokumentnummer: 14/04085-175

---



## NOTAT

BILAG 4: OVERSIGT OVER OMBUDSMANDSSAGER EFTER 1. JANUAR 2014 VEDRØRENDE AKTINDSIGT I MINISTERBETJENINGSDOKUMENTER

FOLKETINGETS  
OMBUDSMAND



Dok.nr. 14/04085-167/LPU

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

**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 kortfattede 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. Oversigten 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 kon-tanthjælp**

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 embeds-

mænd, 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 folketingsspørgsmål.

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 ministerbetjeningssag.

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 tilgænge-

ligt 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 til-

sidesætte 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 Mosaisk 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 høringssvar**

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 høringssvar 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 omfattet 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 beskyttelsesinteres-

serne 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.



# Skilleark

Dokumentnummer: 14/04085-175

---



## 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 ministerbetjeningsager ofte kun til udlevering af dokumenter og oplysninger, som ikke kan antages at have særlig interesse for offentligheden.
- Ministerierne kan i ministerbetjeningsager med fordel overveje at give meroffentlighedsprincippet mere vægt i daglig praksis.

Jeg skal understrege, at min undersøgelse alene vedrører *myndighedernes 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-

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.

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.

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.

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 mailkorrespondancen 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.

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 ministerbetjeningsager**

### **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 ”restriktivt”, 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 ministerbetjeningsager 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](http://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](http://www.ombudsmanden.dk)).

Yderligere aktindsigt blev også resultatet i sag 2014-29, der ligeledes er offentliggjort på [www.ombudsmanden.dk](http://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](http://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](http://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

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:

7

---