

Udskriftsdato: 15. juni 2025 (Gældende)

Afslag fra Justitsministeriet på aktindsigt i dokumenter udvekslet mellem ministerier og styrelser til brug for Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds besvarelse af folketingsudvalgsspørgsmål. Ministerbetjening

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 15/00091

Afslag fra Justitsministeriet på aktindsigt i dokumenter udvekslet mellem ministerier og styrelser til brug for Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds besvarelse af folketingsudvalgsspørgsmål. Ministerbetjening

Svar til journalist A, medie B

20-02-2015

Dok.nr. 15/00091

Justitsministeriets afgørelse af 6. januar 2015 om aktindsigt

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Jeg har ikke fundet grundlag for at kritisere Justitsministeriets afgørelse af 6. januar 2015.

Nedenfor under ”Ombudsmandens udtalelse” kan du læse nærmere om baggrunden for resultatet af min undersøgelse. Fra s. 9 er der en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens genstand

Den 2. december 2014 bad du Justitsministeriet om aktindsigt i alle oplysninger vedrørende en sag omtalt på Berlingskes netavis med overskriften ”Hellige krigere i Syrien hæver kontanthjælp i Danmark”.

I en afgørelse af 6. januar 2015 meddelte Justitsministeriet dig delvist afslag på aktindsigt. Ministeriet undtog dokumenter med henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1. Ministeriet fandt ikke, at dokumenterne indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger.

Justitsministeriet overvejede meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, men ministeriet fandt ikke grundlag for at give yderligere aktindsigt.

2. Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 – interne dokumenter

2.1. § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen) lyder således:

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

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,”

Bestemmelsen er bl.a. omtalt af Mohammad Ahsan i Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 387 ff.

2.2. Jeg har gennemgået de dokumenter, som Justitsministeriet har undtaget efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Dokumenterne er udvekslet internt i Justitsministeriet og er således ikke afgivet til udenforstående, jf. bestemmelsens ordlyd.

Jeg er derfor enig med Justitsministeriet i, at der er tale om interne dokumenter, der derfor som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

3. Offentlighedslovens § 24 – ministerbetjening

3.1. Offentlighedslovens § 24 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.”

Om anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 24, stk. 1, fremgår bl.a. følgende af de specielle bemærkninger til bestemmelsen (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013):

”Bestemmelsen i stk. 1 har (...) 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.

...

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

...

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 mv., udkast til bidrag til besvarelse af folketingssspørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner mv.”

Jeg kan endvidere henvise til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 598 ff., og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 425 ff.

3.2. Justitsministeriet har i sin afgørelse af 6. januar 2015 bl.a. anført, at dokumenterne er udvekslet mellem på den ene side Justitsministeriet og på den anden side Politiets Efterretningstjeneste, Beskæftigelsesministeriet samt Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold.

På baggrund af min gennemgang af de undtagne dokumenter skal jeg tilføje, at flere af dokumenterne tillige er udvekslet med Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR), som er en styrelse under Beskæftigelsesministeriet.

De undtagne dokumenter er – som anført af Justitsministeriet – udvekslet til brug for Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds besvarelse af 19. december 2014 af spørgsmål nr. 606 (Alm. del) fra Folketingets udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

3.3. Som eksempel på en opgave, der vil være omfattet af § 24, nævner forarbejderne til bestemmelsen bl.a. embedsværkets bistand til besvarelse af folketingssspørgsmål, ligesom forarbejderne som eksempel på en dokumenttype omfattet af bestemmelsen nævner udkast til bidrag til besvarelse af folketingssspørgsmål.

Det er herefter min opfattelse, at de undtagne dokumenter klart fremstår som udarbejdet og udvekslet i forbindelse med ministerbetjening.

Jeg kan derfor ikke kritisere, at Justitsministeriet har anset dokumenterne for omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1.

4. Ekstrahering

4.1. Offentlighedslovens § 28 lyder således:

”§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke, i det omfang

- 1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,
- 2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller
- 3) oplysningerne er offentligt tilgængelige.”

Det fremgår af sagen, at Justitsministeriet har overvejet, om dokumenterne undtaget efter henholdsvis § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter, og ministerbetjeningsreglen i § 24, stk. 1, indeholder ekstraheringspligtige oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1. Det mener ministeriet ikke er tilfældet.

Pligten til at ekstrahere oplysninger om en sags faktiske grundlag er nærmere beskrevet i forarbejderne til offentlighedsloven, hvoraf bl.a. følgende fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen i § 28, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013:

”Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, er – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Udtrykket *oplysninger om en sags faktiske grundlag* i *stk. 1, 1. pkt.*, omfatter på den baggrund ’egentlige faktuelle oplysninger’, som f.eks. oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt eller en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt, samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de ’egentlige faktuelle oplysninger’.

Ekstraheringspligten efter *stk. 1, 1. pkt.*, omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.”

Min gennemgang af dokumenterne undtaget efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1

Justitsministeriet har anført, at dokumenterne ikke indeholder relevante oplysninger om faktiske omstændigheder eller oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som vil skulle udleveres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Efter min gennemgang af de undtagne interne dokumenter er jeg enig med ministeriet i, at dokumenterne ikke indeholder ekstraheringspligtige oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Min gennemgang af dokumenter undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1

Det er Justitsministeriets opfattelse, at de dokumenter, der er undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, ikke indeholder relevante oplysninger om sagernes faktiske grundlag eller oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som vil skulle udleveres efter § 28, stk. 1.

Ministeriet har i den forbindelse bemærket, at pligten til at udlevere oplysninger efter § 28, stk. 1, ikke gælder, hvis de pågældende oplysninger er offentligt tilgængelige, jf. § 28, stk. 2, nr. 3.

Justitsministeriet har i den forbindelse henvist til, at de relevante oplysninger i de pågældende dokumenter om sagernes faktiske grundlag fremgår af Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds besvarelse af 19. december 2014 af spørgsmål nr. 606 (Alm. del) fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik. Ministeriet har givet dig et link til den omtalte besvarelse af 19. december 2014.

Efter min gennemgang af de undtagne dokumenter er jeg enig med Justitsministeriet i, at dokumenterne ikke indeholder oplysninger omfattet af § 28, stk. 1, som ikke allerede er offentligt tilgængelige. Jeg er derfor enig med Justitsministeriet i, at ministeriet i medfør af § 28, stk. 2, nr. 3, ikke havde pligt til at udlevere oplysningerne til dig. Du har således mulighed for at gøre dig bekendt med oplysningerne via det link, som ministeriet har meddelt dig i sin afgørelse.

Du har øvrigt i din klage af 6. januar 2015 til mig spurgt, ”om det er i overensstemmelse med offentlighedslovens bestemmelser at ministeriet har undtaget en række dokumenter jf. § 24, stk. 1, set i lyset af, at JM samtidigt anfører, at der ikke er grund til at beskytte de pågældende oplysninger, idet indholdet af dokumenterne allerede er offentliggjort”.

Hertil bemærker jeg, at det ikke er alle oplysningerne i de dokumenter, som ministeriet har undtaget efter § 24, stk. 1, der i forvejen er offentligt tilgængelige.

Der er således alene tale om de oplysninger i dokumenterne, der i udgangspunktet var omfattet af retten til aktindsigt efter § 28, stk. 1, fordi der var tale om oplysninger om sagernes faktiske grundlag mv. At ministeriet kunne undlade at udlevere disse oplysninger til dig, når oplysningerne var offentligt tilgængelige, følger direkte af offentlighedslovens jf. § 28, stk. 2, nr. 3.

Dokumenternes øvrige oplysninger/indhold, som ministeriet har undtaget i medfør af § 24, stk. 1, er derimod ikke offentligt tilgængelige.

5. Meroffentlighed

Det fremgår af afgørelsen, at Justitsministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter burde udleveres efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Bestemmelsen 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. ”

Justitsministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag bestemmelserne i lovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.

Jeg har ikke fundet grundlag for at kritisere ministeriets vurdering.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jens Møller
Direktør

Kopi til:

Justitsministeriet

Sagsfremstilling

I en afgørelse af 6. januar 2015 skrev Justitsministeriet således til dig:

”1. Ved e-mail af 2. december 2014 har De anmodet Justitsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

’Jeg skal venligst bede om aktindsigt i alle oplysninger, der vedrører denne sag: <http://www.b.dk/nationalt/hellige-krigere-i-syrien-haever-kontanthjaelp-i-danmark>’

Justitsministeriet har identificeret én sag, der indeholder dokumenter omfattet af Deres anmodning. De meddeles herved aktindsigt i enkelte dokumenter i sagen, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1. Kopi af de pågældende dokumenter og en aktliste vedrørende sagen vedlægges.

2. Justitsministeriet har i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, undtaget dokumenter fra aktindsigten, idet der er tale om interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Det drejer sig bl.a. om e-mailkorrespondance mellem ministeriets ansatte.

Dokumenterne indeholder ikke relevante oplysninger om faktiske omstændigheder eller oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som vil skulle udleveres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1.

3. Justitsministeriet har herudover undtaget dokumenter fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter 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 og 2) forskellige ministerier. Ministeriet har således efter denne bestemmelse undtaget dokumenter, som er udvekslet mellem på den ene side Justitsministeriet og på den anden side Politiets Efterretningstjeneste, Beskæftigelsesministeriet samt Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold til brug

for Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds besvarelse af spørgsmål nr. 606 (Alm. del) fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

De dokumenter, der er undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, indeholder ikke relevante oplysninger om sagernes faktiske grundlag eller oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som vil skulle udleveres efter § 28, stk. 1. Det bemærkes i den forbindelse, at pligten til at udlevere oplysninger efter § 28, stk. 1, ikke gælder, hvis de pågældende oplysninger er offentligt tilgængelige, jf. § 28, stk. 2, nr. 3.

Justitsministeriet kan i den forbindelse henvise til, at de relevante oplysninger i de pågældende dokumenter om sagernes faktiske grundlag fremgår af Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds besvarelse af 19. december 2014 af spørgsmål nr. 606 (Alm. del) fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik. Besvarelsen er tilgængelig på Folketingets hjemmeside [note 1: <http://www.ft.dk/samling/2013/almudel/UUI/spm/606/index.htm>].

4. Justitsministeriet har overvejet, om den undtagne e-mailkorrespondance og de undtagne dokumenter burde udleveres til Dem efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, men har ikke fundet grundlag herfor. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag bestemmelserne i lovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, og på den anden side den berettigede interesse, De som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.”

Samme dag klagede du til mig over Justitsministeriets afgørelse. I din e-mail skrev du bl.a.:

”Jeg skal særligt bede ombudsmanden belyse, hvorvidt det er i overensstemmelse med offentlighedslovens bestemmelser at ministeriet har undtaget en række dokumenter jf. § 24, stk. 1, set i lyset af, at JM samtidigt anfører, at der ikke er grund til at beskytte de pågældende oplysninger, idet indholdet af dokumenterne allerede er offentliggjort.”

Den 9. januar 2015 bad jeg Justitsministeriet om en udtalelse og om at låne mig akterne i sagen.

I en udtalelse af 13. januar 2015 henholdt Justitsministeriet sig til sin afgørelse af 6. januar 2015.

I et brev af 16. januar 2015 meddelte jeg dig, at jeg nu ville behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra dig og ministeriet.