Udskriftsdato: 30. oktober 2026 (Gældende)

Udenrigsministeriets afslag på aktindsigt i liste over mulige omprioriteringer af ulandsbistanden (offentlighedslovens § 14, § 24, § 27, nr. 2, § 28, stk. 1, og § 29)

Ministerium: Folketingets Ombudsmand	Journalnummer: Sag nr. 14/05174

Udenrigsministeriets afslag på aktindsigt i liste over mulige omprioriteringer af ulandsbistanden (offentlighedslovens § 14, § 24, § 27, nr. 2, § 28, stk. 1, og § 29)

Svar til journalist A ved medie B

27-03-2015

Sag nr. 14/05174

Din klage over Udenrigsministeriets afslag på aktindsigt

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Jeg har ikke fundet grundlag for at kritisere indholdet af Udenrigsministeriets afgørelse af 1. december 2014.

Nedenfor under "Ombudsmandens udtalelse" kan du læse nærmere om baggrunden for resultatet af min undersøgelse. Fra s. 13 er der en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens genstand og omfanget af min undersøgelse

Den 24. november 2014 bad du Udenrigsministeriet om aktindsigt i "listen over de mulige omprioriteringer på u-landsbistanden, som er blevet oversendt til Finansministeriet forud for aftalen om finansloven for 2015".

I en afgørelse af 1. december 2014 meddelte Udenrigsministeriet dig afslag på aktindsigt. Ministeriet undtog *akter* med henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, og § 27, nr. 2. Ministeriet fandt, at nogle af oplysningerne i akterne var oplysninger om sagens faktiske grundlag af relevans for sagen omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, men ikke at oplysningerne var ekstraheringspligtige, da de var offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Udenrigsministeriet overvejede meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, men ministeriet fandt ikke grundlag for efter bestemmelsen om meroffentlighed at give aktindsigt.

Af ministeriets udtalelse til mig af 26. januar 2015 fremgår det imidlertid, at ministeriet forstod din aktindsigtsanmodning sådan, at den alene vedrørte selve listen over mulige omprioriteringer i udviklingsbistanden, og at ministeriet derfor alene anså de *oplysninger* i dokumenterne, der udgør (versioner af)

selve listen, for omfattet af din anmodning. Ministeriet anså derfor ikke de øvrige dele af akterne for omfattet af anmodningen og vurderede derfor heller ikke, i hvilket omfang disse øvrige dele af akterne kunne undtages efter bestemmelser i offentlighedsloven.

Ud fra den måde, som din aktindsigtsanmodning er formuleret på, kan ministeriets afgrænsning af den ikke give mig anledning til bemærkninger. Min undersøgelse af sagen omfatter således også alene spørgsmålet om aktindsigt i de versioner af listen, der findes i de otte dokumenter, som ministeriet har identificeret.

Jeg bemærker dog, at det ikke fremgår klart af ministeriets afgørelse af 1. december 2014, at ministeriet har foretaget den nævnte afgrænsning.

2. Offentlighedslovens § 24, stk. 1

2.1. 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 folketingsspørgsmål 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 folketingsspørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner mv."

I bilag 2 til Justitsministeriets vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen er der som et eksempel på dokumenter, som vil kunne undtages efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nævnt følgende:

"Dokumenter udarbejdet til brug for møder mellem ministre, både formelle møder, som f.eks. i Regeringens Koordinationsudvalg og uformelle møder mellem to eller flere ministre, der udveksles mellem ministerier samt mellem underordnede myndigheder, vil være omfattet af § 24, stk. 1. "

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

2.2. Jeg har gennemgået de dele af dokumenterne, som Udenrigsministeriet har undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1. Det drejer sig om oplysninger, i form af den nævnte liste, der indgår i akterne med aktnumre 183884, 183889, 183890, 183891 og 253370.

Udenrigsministeriet har i sin afgørelse af 1. december 2014 bl.a. anført, at der er tale om interne akter, der er udvekslet med Finansministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at handels- og udviklingsministeren og finansministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning eller bistand.

I udtalelsen til mig af 28. januar 2015 har ministeriet anført, at listen i en række versioner er udvekslet med Finansministeriet dels som led i udkast til dokumenter til brug for møde i regeringens Koordinationsudvalg (K-cover inkl. bilag), dels som led i udkast til brug for forhandlingsmøder om finansloven for 2015.

Akterne består af e-mail-korrespondance mellem Udenrigsministeriet og Finansministeriet, hvor udkast til et notat med bilag om prioritering af udviklingsbistanden for 2014 og 2015 er udvekslet. Der er tale om et notat med bilag udarbejdet til brug for afholdelse af møde i regeringens koordinationsudvalg – et såkaldt "k-cover".

Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af § 24, nævner forarbejderne til bestemmelsen bl.a. 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. I vejledningen er direkte nævnt, at dokumenter udarbejdet til brug for møder i Regeringens Koordinationsudvalg er omfattet.

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

Jeg er derfor enig med Udenrigsministeriet i, at de versioner af listen, der indgår i dokumenterne med aktnumrene 183884, 183889, 183890, 183891 og 253370, som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1.

3. Offentlighedslovens § 27, nr. 2

3.1. Offentlighedslovens § 27, nr. 2, lyder således:

"§ 27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

…

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

Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013):

"Bestemmelsen i *nr. 2*, der som nævnt er ny, tilsigter at beskytte det behov, en minister har for i fortrolighed at udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med f.eks. forberedelsen af et lovforslag. Folketingsmedlemmerne modtager i praksis som led i deres virke i visse tilfælde dokumenter fra de enkelte ministre, der indeholder oplysninger og synspunkter om f.eks., hvilke politiske tiltag regeringen overvejer at tage initiativ til, og det er i den forbindelse, at der er behov for, at en minister i fortrolighed kan udveksle dokumenter.

Bestemmelsen ligger i forlængelse af lovforslagets § 24, stk. 1, idet begge bestemmelser har til formål at beskytte *den politiske beslutningsproces*.

Bestemmelsen har ikke til formål at svække den parlamentariske kontrol, som Folketinget udøver i forhold til regeringen. Bestemmelsen skal blot medvirke til, at ministre i fortrolighed kan sende dokumenter til folketingsmedlemmerne om mulige politiske initiativer, og bestemmelsen, der har et snævert anvendelsesområde, knytter sig til en allerede foreliggende praksis, hvorefter de relevante partiers ordførere inddrages i den politiske beslutningsproces.

Bestemmelsen indebærer, at (interne) dokumenter, der *udarbejdes* og *udveksles* mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, ikke er omfattet af retten til aktindsigt. De pågældende dokumenter vil imidlertid være omfattet af ekstraheringspligten efter lovforslagets § 28, stk. 1, og § 29, stk. 1.

Udtrykket *'sager om lovgivning'* omfatter bl.a. drøftelser mellem en minister og de respektive regeringsordførere om, hvorvidt et lovindgreb skal gennemføres. Dokumenter, der udarbejdes og udveksles i forbindelse med møder mellem en minister og folketingsmedlemmer, herunder medlemmer af oppositionspartierne, om lovforslag vil også være omfattet af bestemmelsen.

Udtrykket *'sager om lovgivning'* skal forstås i overensstemmelse med det tilsvarende udtryk i lovforslagets § 20, der undtager lovgivningssager fra retten til aktindsigt. Dette indebærer, at det som udgangspunkt for anvendelsen af denne del af bestemmelsen må kræves, at det lovgivningsprojekt, der f.eks. afholdes et møde om, er af et bestemt, relativt præcist angivet indhold særligt i henseende til, hvilke emner der søges reguleret.

…

Det er alene de dokumenter, der af en forvaltningsmyndighed *udarbejdes* med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, der er omfattet af bestemmelsen. Et (internt) dokument, der ikke er udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, men som udleveres eller i øvrigt indgår i sådanne sager, kan ikke undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Dokumentet kan dog efter omstændighederne undtages fra aktindsigt i medfør af lovforslagets § 33, nr. 5. "

Bestemmelsen er i øvrigt omtalt af Mohammad Ahsan i Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 457 ff.

3.2. Jeg har gennemgået de dokumenter, som Udenrigsministeriet har anset for omfattet af offentlighedslovens § 27, nr. 2, og hvor der også er indeholdt en version af den liste, som du har anmodet om aktindsigt i. Det drejer sig om oplysninger, der indgår i akterne med aktnumre 191142, 202891 og 218297.

Udenrigsministeriet har i sin afgørelse af 1. december 2014 bl.a. anført, at der er tale om akter, der er udarbejdet og udvekslet mellem handels- og udviklingsministeren og finansministeren og en række folketingsmedlemmer i forbindelse med udarbejdelse af aftale om finansloven for 2015.

I udtalelsen til mig af 25. januar 2015 har ministeriet anført, at (versioner af) listen er udvekslet mellem Finansministeriet og Udenrigsministeriet i såkaldte udleveringsnotater til brug for forhandlingsmøder om finansloven for 2015 mellem regeringen og SF's og Enhedslistens forhandlere samt udenrigs- og udviklingsordførerne fra de to partier. Der er tale om interne dokumenter, som netop er udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i en lovgivningssag.

Akterne består af e-mail-korrespondance mellem Udenrigsministeriet og Finansministeriet, hvor udkast til en række notater, der betegnes "udleveringsnotater", er udvekslet. Man kan ikke se på dokumenterne, at de er sendt eller udleveret til folketingsmedlemmer.

Ministeriet har i forbindelse med min behandling af sagen imidlertid telefonisk bekræftet, at de pågældende notater enten er sendt til de pågældende folketingsmedlemmer eller udleveret til dem i forbindelse med møder henholdsvis den 26. oktober, den 1. november og den 7. november 2014.

Jeg kan på den baggrund og efter min gennemgang af dokumenterne ikke kritisere, at ministeriet har undtaget de versioner af listerne, der indgår i dokumenterne med aktnumrene 191142, 202891 og 218297, efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 2.

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. ”

Pligten til at ekstrahere oplysninger om en sags faktiske grundlag er nærmere beskrevet i forarbejderne til offentlighedsloven. Følgende fremgår bl.a. af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen i § 28, jf. lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13:

”Bestemmelsen i *stk. 1*, der fastsætter den såkaldte ’ekstraheringspligt’, viderefører med visse redaktionelle og sproglige ændringer den gældende lovs § 11, stk. 1. Der henvises herom til pkt. 4.1.1.15, jf. pkt. 3.4.2.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

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. ”

4.2. Offentlighedslovens § 29 lyder således:

”§ 29. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan el.lign. Det gælder dog ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og for Danske Regioner.

Stk. 2. § 28, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse. ”

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13):

”Ved en *faglig vurdering* forstås – i lighed med det tilsvarende udtryk i lovforslagets § 28, stk. 1, 2. pkt. – en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har *særlige forudsætninger* for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. En faglig

vurdering i bestemmelsens forstand omfatter således også den kollektive, embedsmæssige særlige indsigt, der oparbejdes (i myndigheden) som følge af en kontinuerlig beskæftigelse med særlige områder.

Det er derfor ikke en betingelse for at betragte en vurdering – f.eks. en juridisk vurdering – som en *faglig* vurdering, at den er foretaget af en person, der har den pågældende uddannelse, f.eks. en juridisk uddannelse. Det afgørende er derimod, at den pågældende person på grund af sin eller forvaltningsmyndighedens indsigt i det omhandlede spørgsmål har særlige forudsætninger for at udtale sig.

Derimod kan en vurdering, der bygger på den *almindelige administrative indsigt*, der er til stede i forvaltningsmyndighederne, ikke karakteriseres som en faglig vurdering i bestemmelsens forstand. Dette skyldes, at der i sådanne tilfælde ikke vil være tale om, at vurderingen bygger på en sådan særlig indsigt, at den adskiller sig fra den indsigt, der også vil være til stede hos andre forvaltningsmyndigheder. Som eksempel på sådanne vurderinger kan nævnes embedsfolks rådgivning om politiske og strategiske overvejelser. En sådan rådgivning er en del af embedsfolkenes *almindelige* kvalifikationer.

Omfattet af udtrykket *'faglige vurderinger'* vil herefter være de 'rene' faglige vurderinger, f.eks. vurderinger af lægefaglig, økonomisk eller juridisk karakter. De pågældende vurderinger vil med andre ord vedrøre sagens umiddelbare indhold. Derimod vil interne politiske og strategiske vurderinger samt vurderinger af, hvilken løsning der anbefales på grundlag af en faglig vurdering, falde uden for udtrykket.

Udtrykket *'faglige vurderinger'* omfatter ikke alene det faglige resultat som sådan – f.eks. at et lovforslag må forventes at indebære, at 5000 arbejdsløse kommer i arbejde – men også de *metoder og forudsætninger*, der af en forvaltningsmyndighed er anvendt ved den faglige vurdering.

Det vil i et vist omfang være vanskeligt at undgå, at interne faglige vurderinger i f.eks. et internt dokument er *integreret* med politisk præget rådgivning. I det omfang dette er tilfældet, vil der ikke skulle foretages ekstrahering af de faglige vurderinger efter *stk. 1, 1. pkt*. Der vil heller ikke skulle foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger, i det omfang disse vil *afspejle* de politisk-strategiske overvejelser, som den pågældende forvaltningsmyndighed har foretaget i løbet af sagens behandling.

Selve *indstillingen* om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, vil ikke være omfattet af retten til aktindsigt efter stk. 1, 1. pkt., da en sådan indstilling ikke kan karakteriseres som en faglig vurdering i bestemmelsens forstand. I overensstemmelse hermed vil heller ikke forslag, anbefalinger eller andre synspunkter om, hvilken løsning der f.eks. i en lovgivningssag bør vælges, være omfattet af stk. 1, 1. pkt.

4.3. Af Udenrigsministeriets afgørelse fremgår det, at nogle af de undtagne oplysninger efter ministeriets opfattelse er oplysninger om sagens faktiske grundlag af relevans for sagen, som er omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Det fremgår også af ministeriets afgørelse af 1. december 2014, at oplysningerne efter ministeriets opfattelse ikke er ekstraheringspligtige, da de er offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3. I afgørelsen har ministeriet således henvist til, at de pågældende oplysninger fremgår "af de elementer og beløb, der er opført på forslag til finansloven for 2015, der er offentlig tilgængeligt i forslaget til finanslov for 2015 for § 6 Udenrigsministeriet, hvortil der henvises".

I udtalelsen til mig af 25. januar 2015 har ministeriet gentaget dette og samtidig oplyst, at der for så vidt angår aktnummer 202891 er tale om beløb, som er afsat på finansloven for 2014, men at også disse oplysninger er offentligt tilgængelige.

Udenrigsministeriet har desuden bemærket, at ministeriet har overvejet, om oplysningerne om, hvilke elementer det var muligt at udskyde, reducere eller omlægge udviklingsbistanden til, skal anses for at være en intern faglig vurdering omfattet af offentlighedslovens § 29. Udenrigsministeriet har dog fundet, at det ikke er tilfældet, da oplysningerne, i det omfang de vil kunne anses for at være interne faglige vurderinger, vil være en integreret del af de politisk strategiske overvejelser, som ministeriet har foretaget i forhandlingsforløbet.

Jeg er efter en gennemgang af de undtagne oplysninger enig med ministeriet i, at nogle af oplysningerne må anses for oplysninger om sagens faktiske grundlag af relevans for sagen, der er omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

§ 6 i forslaget til finanslov for 2015 vedrører Udenrigsministeriets ressortområde. Jeg er enig med ministeriet i, at de oplysninger, som ministeriet undtog fra aktindsigt, og som er oplysninger om sagens faktiske grundlag af relevans for sagen, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, fremgår af § 6 i lovforslaget.

Jeg kan på den baggrund ikke kritisere, at Udenrigsministeriet i sin afgørelse om aktindsigt ikke ekstraherede og udleverede de pågældende oplysninger, men henviste til, at oplysningerne var offentligt tilgængelige og dermed ikke ekstraheringspligtige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Jeg er enig med ministeriet i, at oplysningerne om, "hvilke elementer, det var muligt at udskyde, reducere eller omlægge udviklingsbistanden til", ikke er interne faglige vurderinger, der skal ekstraheres efter offentlighedslovens § 29. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, at oplysningerne angår anbefalinger af, hvilken løsning der bør vælges i den konkrete sammenhæng, og at noget sådant ikke er omfattet af bestemmelsen. Jeg bemærker, at jeg ikke i øvrigt har taget stilling til, om alle betingelserne i bestemmelsen er opfyldt.

5. Meroffentlighed

Det fremgår af Udenrigsministeriets afgørelse, at ministeriet har overvejet, om de undtagne oplysninger 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. "

Udenrigsministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag bestemmelserne i lovens § 24, stk. 1, og § 27, nr. 2, og på den anden side den berettigede interesse, du må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Udenrigsministeriet fandt på den baggrund ikke grundlag for at meddele dig aktindsigt.

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:

Udenrigsministeriet

Sagsfremstilling

I en afgørelse af 1. december 2014 skrev Udenrigsministeriet således til dig:

"Ved e-mail af 24. november 2014 har du anmodet Udenrigsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

'Jeg skal hermed søge om aktindsigt i listen over de mulige omprioriteringer på u-landsbistanden, som er blevet oversendt til Finansministeriet forud for aftalen om finansloven for 2015. '

Udenrigsministeriet har foretaget en søgning i ministeriets journalsystem mv. efter dokumenter af den i aktindsigtsanmodningen nævnte karakter. Udenrigsministeriet har identificeret dokumenter, som vurderes at være omfattet af din anmodning. Aktlisten over sagens dokumenter vedlægges.

Det følger af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2 og § 24, stk. 1, nr. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles 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.

…

Udenrigsministeriet har undtaget akterne med ID nr. 253370, 183891, 183890, 183889 og 183884 fra aktindsigt. Akterne udgør interne dokumenter, der er udvekslet med Finansministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at handels- og udviklingsministeren og finansministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det følger af offentlighedslovens § 27, nr. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Udenrigsministeriet har undtaget akterne med ID nr. 191142, 202891 og 218297 fra aktindsigt. Akterne udgør dokumenter, der er udarbejdet og udvekslet mellem handels- og udviklingsministeren og finansministeren og en række folketingsmedlemmer i forbindelse med udarbejdelse af aftale om finansloven for 2015.

…

Det er Udenrigsministeriets vurdering, at der i alle akterne (253370, 183891, 183890, 183889, 183884, 191142, 202891 og 218297) er oplysninger om sagens faktiske grundlag, der skal ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 28 og vurderes efter reglerne i offentlighedslovens §§ 30-33. Det fremgår imidlertid af offentlighedslovens § 28 stk. 2, nr. 3, at der ikke er pligt til at foretage ekstrahering, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige. De faktuelle oplysninger, der er indeholdt i akterne, fremgår alle af de elementer og beløb, der er opført på forslag til finansloven for 2015, der er offentligt tilgængeligt i forslaget til finanslov for 2015 for § 6 Udenrigsministeriet, hvortil der henvises. Informationerne kan tilgås via www.oes-cs.dk.

Endvidere er der ikke blandt de undtagne dokumenter oplysninger om eksterne eller interne faglige vurderinger, der skal ekstraheres i medfør af offentlighedslovens §§ 28 og 29.

…

Udenrigsministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Udenrigsministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens § 24, stk. 1 og § 27, nr. 2, og på den anden side den berettigede interesse, du må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Udenrigsministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere de pågældende dokumenter. ”

Samme dag klagede du til mig over Udenrigsministeriets afgørelse. I din klage skrev du bl.a.:

”Jeg har som politisk redaktør på medie B søgt aktindsigt i de mulige omprioriteringer i u-landsbistanden på finansloven for 2015, som Udenrigsministeriet (Udviklingsministeriet) har oversendt til Finansministeriet i forbindelse med forhandlingerne om finansloven. Regeringen meldte oprindeligt ud, at der skulle spares 2,5 milliarder kroner på udviklingsbistanden for at dække de øgede udgifter til flygtninge i Danmark, men undervejs i forhandlingerne blev besparelsen forhandlet ned til 1 mia. kr. - dog således, at der kan skæres yderligere 0,5 mia. kr. i udviklingsbistanden i løbet af næste år, såfremt flygtningetilstrømningen fortsætter. På den baggrund er det i offentlighedens interesse at vide, præcis hvor regeringen

prioriterer yderligere besparelser (lande, programmer mv.). Ministeriet har imidlertid afvist min ansøgning med henvisning til, at der er tale om interne dokumenter til lovforberedende arbejde. Man oplyser, at der i alle dokumenter er faktuelle oplysninger, som skulle ekstraheres men afviser at gøre det, da oplysningerne allerede findes allerede offentliggjort materiale i finansloven for 2015. Man afviser også at give aktindsigt med henvisning til princippet om meroffentlighed uden at dette dog begrundes. Jeg klager over afgørelsen, fordi det udtrykkeligt fremgik af det lovforberedende arbejde til offentlighedsloven, at de relevante paragraffer skulle tolkes restriktivt, og jeg mener, at offentligheden her har en indlysende interesse i at vide, hvilke områder af u-landsbistanden, der senere kan blive ramt af besparelser. ”

Den 5. december 2014 bad jeg Udenrigsministeriet om en udtalelse og om at låne mig akterne i sagen.

Jeg modtog akterne og en udtalelse fra ministeriet den 28. januar 2015.

Af udtalelsen fremgik bl.a.:

”Udenrigsministeriet har foretaget en revurdering af sagen og kan i det hele henholde sig til ministeriets afgørelse af 1. december 2014.

Udenrigsministeriet skal i den anledning udtale følgende:

…

Udenrigsministeriet foretog en søgning i ministeriets journalsystem mv. efter dokumenter af den i anmodningen nævnte karakter. Udenrigsministeriet identificerede otte akter, som vurderes at være omfattet af anmodningen, jf. vedlagte aktliste.

Det bemærkes, at Udenrigsministeriet har forstået journalist A's anmodning således, at den alene vedrører selve listen over mulige omprioriteringer i udviklingsbistanden. Udenrigsministeriet har derfor alene anset oplysningerne, der udgør selve listen, som omfattet af anmodningen. Udenrigsministeriet har derfor ikke anset de dele af akterne, der ikke udgør listerne, som omfattet af anmodningen, og har derfor heller ikke vurderet, i hvilket omfang de pågældende oplysninger kan undtages efter bestemmelser i offentlighedsloven.

De pågældende akter drejer sig i det hele om interne dokumenter, hvori den pågældende liste indgår, som er udvekslet med Finansministeriet i perioden fra den 17. oktober til den 7. november 2014 i forbindelse med forhandlingerne om omprioriteringen af udviklingsbistanden 2014 og 2015 med henblik på finansiering af merudgifter til flygtningemodtagelse, som fandt sted som led i forhandlingerne om finanslov for 2015 (FL2015).

Listen er i en række versioner udvekslet med Finansministeriet dels som led i udkast til dokumenter til brug for møde i regeringens Koordinationsudvalg (K-cover inkl. bilag) dels som led i udkast til dokumenter til brug for forhandlingsmøder om finansloven for 2015. Listen udgør regeringens udspil og forhandlingsoplæg til regeringens forhandlinger med SF og Enhedslisten.

Dokumenter til brug for møde i regeringens K-udvalg

Det følger af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2 og § 24, stk. 1, nr. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles 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.

Udenrigsministeriet undtog listen i fem akter i medfør heraf. Det drejer sig om udkast til interne dokumenter til brug for møde i regeringens K-udvalg, der er udvekslet mellem Finansministeriet og Udenrigsministeriet i perioden mellem den 17. oktober 2014 og 22. oktober 2014.

Det er Udenrigsministeriets vurdering, at oplysningerne blev udvekslet mellem Udenrigsministeriet og Finansministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at både handels- og udviklingsministeren og finansministeren havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Udvekslingen fandt sted i forbindelse med møde i regeringens koordinationsudvalg forud for de politiske forhandlinger om omprioritering af udviklingsbistanden 2014 og 2015, som var et led i forhandlingerne om finansloven for 2015 (FL2015).

Der henvises i den forbindelse til Justitsministeriets vejledning nr. 9847 af 19. december 2014 om lov om offentlighed i forvaltningen, bilag 2, nr. 10, hvoraf følgende fremgår:

'Dokumenter udarbejdet til brug for møder mellem ministre, både formelle møder som f.eks. i Regeringens Koordinationsudvalg og uformelle møder mellem to eller flere ministre, der udveksles mellem ministerier samt mellem underordnede myndigheder, vil være omfattet af 24, stk. 1. '

Dokumenter til brug for forhandlingsmøder om omprioriteringen af udviklingsbistanden i forbindelse med FL2015

Udenrigsministeriet identificerede endvidere tre akter, hvor listen over mulige omprioriteringer i udviklingsbistanden er udvekslet mellem Finansministeriet og Udenrigsministeriet i perioden mellem den 24. oktober og 7. november 2014, i såkaldte udleveringsnotater til brug for forhandlingsmøder om finansloven for 2015 mellem regeringen og SF's og Enhedslistens forhandlere samt udenrigs- og udviklingsordførerne fra de to partier i den nævnte periode.

Det følger af offentlighedslovens § 27, nr. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Der er tale om interne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, som netop er udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i en lovgivningssag (FL2015). Det er på den baggrund Udenrigsministeriets vurdering, at betingelserne for anvendelsen af bestemmelsen er opfyldt, og Udenrigsministeriet undtog således de pågældende dokumenter (lister) fra aktindsigt ved ministeriets afgørelse af 1. december 2014.

Meddelelse af faktiske oplysninger og eksterne samt interne faglige vurderinger (§§ 28 og 29)

Det fremgår af Udenrigsministeriets afgørelse af 1. december 2014, at det var ministeriets vurdering, at der i alle de undtagne dokumenter (lister) var oplysninger om sagens faktiske grundlag, der skulle ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, og vurderes efter reglerne i §§ 30-33.

Det drejer sig i det hele om oplysninger om beløb afsat til en række elementer på forslag til finanslov 2015 (FFL2015) § 6, samt i et enkelt tilfælde (akt nr. 202891) beløb, som er afsat på finansloven 2014.

Det følger af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, at stk. 1 ikke gælder i det omfang oplysningerne er offentligt tilgængelige. De pågældende beløb er alle offentlige tilgængelige og Udenrigsministeriet henviste derfor A til Moderniseringsstyrelsens hjemmeside for centrale systemer, hvoraf finansloven for 2014 og FFL2015 er tilgængelig, og hvor de pågældende oplysninger kan tilgås.

Det var endelig Udenrigsministeriets vurdering, at der ikke i blandt de undtagne dokumenter (lister), var oplysninger om eksterne eller interne faglige vurderinger, der skulle ekstraheres i medfør af offentlighedslovens §§ 28 og 29.

Det bemærkes, at Udenrigsministeriet har overvejet om oplysningerne om, hvilke elementer det var muligt at udskyde, reducere eller omlægge udviklingsbistanden til, skal anses for at være en intern faglig vurdering (udviklingsfaglig/bevillingsteknisk) omfattet af offentlighedslovens § 29. Udenrigsministeriet er imidlertid af den opfattelse, at, i det omfang oplysningerne vil kunne anses for at være interne faglige vurderinger og en integreret del af de politiske-strategiske overvejelser, som ministeriet har foretaget i forhandlingsforløbet, vil oplysningerne ikke skulle ekstraheres. Udenrigsministeriet skal i den forbindelse henvise til Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, 2014, s. 498, hvoraf følgende fremgår:

'Det er i et vist omfang vanskeligt at undgå, at interne faglige vurderinger i f.eks. et internt dokument er *integreret* med politisk rådgivning. I det omfang dette er tilfældet, vil der ikke skulle foretages ekstrahering af de faglige vurderinger efter § 29, stk. 1, 1. pkt. Der vil heller ikke skulle foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger, i det omfang disse vil *afspejle* de politisk-strategiske overvejelser, som den pågældende forvaltningsmyndighed har foretaget i løbet af sagens behandling. '

Spøgsmålet om meroffentlighed m. v.

Som det fremgår af Udenrigsministeriets afgørelse af 1. december 2014 overvejede ministeriet om de undtagne dokumenter (lister) burde udleveres til A efter princippet om meroffentlighed i medfør af offentlighedslovens § 14, stk. 1. Udenrigsministeriet foretog i den forbindelse en afvejning af på den ene side hensynet til regeringens interne politiske beslutningsproces, der ligger til grund for offentlighedslovens § 24, stk. 1 og § 27, nr. 2, og på den anden side den berettigede interesse, A må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Udenrigsministeriet fandt ikke grundlag for at udlevere de pågældende dokumenter.

A anfører i sin klage, at det er i offentlighedens interesse at vide, præcis hvor regeringen prioriterer yderligere besparelser. A henviser i den forbindelse til, at der ifølge Aftale mellem regeringen, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten om Finansloven for 2015, er muligt at skære yderligere 0,5 mia. kr. i udviklingsbistanden i løbet af de næste år, såfremt flygtningestrømmen fortsætter.

Udenrigsministeriet skal hertil afslutningsvist bemærke, at omprioriteringer på forskellige års finanslovsforslag alt andet lige ikke vil kunne udmøntes på samme måde. Det skyldes, at udviklingsbistanden i udstrakt grad budgetteres som flerårige tilsagn. Nogle tilsagn er etårige — eksempelvis de fleste kernebidrag til internationale og multilaterale organisationer samt rammeaftaler med danske organisationer. Men

alle programmer og projekter i prioritetslandene, en lang række bidrag til organisationer samt tematiske bidrag under eksempelvis klima- og miljøbistanden afgives som flerårige tilsagn. Det vil sige, at det vil afhænge af det konkrete finansår, hvordan en liste over omprioritering kan sammensættes. Det vil dermed alt andet lige være forskellige områder fra år til år, der vil blive ramt af eventuelle omprioriteringer og dermed vil oplysninger om sammensætningen af listen med udgangspunkt i finanslovsforslaget for 2015 ikke være mulig at overføre direkte på senere finansår. Offentliggørelsen af listen for finansåret 2015 vil dermed ikke give et retvisende billede af, hvad der kunne tænkes at blive underlagt eventuelle omprioriteringer i efterfølgende finansår. Dertil kommer, at rammen for en besparelse eller omprioritering vil påvirke, hvordan en sådan gennemføres. I tilfældet med finansloven for 2015, var omprioriteringen udmøntet som en midlertidig omlægning i en ekstraordinær situation. En mere permanent omlægning vil givetvis se anderledes ud. ”

Den 3. februar 2015 sendte ministeriet mig på ny sagens akter, idet ministeriet, efter min anmodning herom, havde markeret, hvilke dele af akterne ministeriet anså for omfattet af din anmodning.

Samme dag sendte jeg dig en kopi af Udenrigsministeriets udtalelse af 26. januar 2015. Jeg modtog ikke i den anledning bemærkninger fra dig.

I et brev af 20. februar 2015 meddelte jeg dig, at jeg nu ville behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra dig og ministeriet.

Den 6. marts og 9. marts 2015 talte en af mine medarbejdere med en medarbejder i ministeriet om sagen.