

Udskriftsdato: 1. maj 2026 (Gældende)

Delvist afslag på aktindsigt i idékatalog. Ministerbetjeningsdokument. Ekstrahering

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 15/03807

Delvist afslag på aktindsigt i idékatalog. Ministerbetjeningsdokument. Ekstrahering

Svar til journalist

16-11-2015

Sag nr. 15/03807

Delvist afslag på aktindsigt i dokument i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Jeg har nu færdigbehandlet din sag. Jeg er enig med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i, at det dokument, som sagen drejer sig om, må anses for at være et ministerbetjeningsdokument, og at det derfor som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

Efter min gennemgang af dokumentet er jeg for langt størstedelen af oplysningernes vedkommende også enig i ministeriets vurdering af, hvilke af dem der er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1. Jeg er således enig i, at der i dokumentet er mange oplysninger, der har karakter af interne overvejelser og vurderinger, og som derfor ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Jeg mener dog, at der i dokumentet er enkelte yderligere ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., end dem, som du har fået indsigt i.

Jeg har gjort Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse om spørgsmålet om ekstrahering for så vidt angår disse oplysninger.

Nedenfor kan du læse nærmere om begrundelsen for resultatet af min undersøgelse. Fra side 9 er der en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Genstanden for min undersøgelse

Du anmodede den 9. juli 2015 Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om aktindsigt i alle bilag, der relaterer sig til bl.a. sagsnummer 2015-959-0151.

Ministeriet meddelte dig den 3. september 2015 delvist afslag på aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1.

Ministeriet fandt, at de undtagne dokumenter indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger, og udleverede sådanne oplysninger efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, bortset fra oplysninger undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 1. Ved afgørelsen fandt ministeriet ikke grundlag for at give dig meraktindsigt efter offentlighedslovens § 14.

Samme dag klagede du til mig over ministeriets afgørelse, men du præciserede den 8. september 2015 telefonisk, at din klage kun omfatter den del af ministeriets afgørelse, der vedrører dokumentet ”*Idékatalog – Bekæmpelse af terror og ekstremisme: Øget kontrolindsats på udlændingeområdet*”.

Min undersøgelse drejer sig således alene om aktindsigt i dette dokument.

I udtalelsen af 24. september 2015 har ministeriet oplyst, at dokumentet som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, men at ministeriet meddelte aktindsigt i de dele af idékataloget, hvor der var tale om egentlige faktuelle oplysninger omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1.

2. Anvendelsen af offentlighedslovens § 24

2.1. Retsgrundlag

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 24 har denne ordlyd:

”§ 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. (...). ”

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 24 fremgår bl.a. følgende (jf. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13):

”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 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 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. ”

2.2. Min vurdering

Blandt de akter, som du har fået indsigt i (helt eller delvist), er den daværende justitsministers besvarelse af spørgsmål nr. 516 (Alm. del), som Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik havde stillet til ministeren den 1. april 2015. Det fremgår af svaret, at justitsministeren ”i tilknytning til indsatsen for et stærkt værn mod terror” havde bedt Justitsministeriet om ”i samarbejde med myndighederne på området at overveje, om vi har de redskaber, der skal til”.

I afgørelsen af 3. september 2015 har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet oplyst, at ministeriet bl.a. har undtaget dokumenter, som er udvekslet mellem Justitsministeriet, Udenrigsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, Statsforvaltningen, Udlændingestyrelsen, Rigspolitiet, Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste i forbindelse med samarbejde myndighederne imellem vedrørende øget kontrol på udlændingeområdet.

Den 21. maj 2015 sendte Udlændingestyrelsen til Justitsministeriet ”*Idékatalog – Bekæmpelse af terror og ekstremisme: Øget kontrolindsats på udlændingeområdet*”. Udlændingestyrelsen var på dette tidspunkt en styrelse under Justitsministeriet.

Forarbejderne til offentlighedslovens § 24 nævner – som eksempel på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen – bl.a. embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger. Som eksempel på typer af interne dokumenter, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, nævner forarbejderne bl.a. idékataloger.

Efter min gennemgang af dokumentet og under hensyn til det, som er anført i forarbejderne, er jeg enig med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i, at dokumentet må anses for at være et ministerbetjeningsdokument, og at det derfor som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

3. Anvendelsen af offentlighedslovens § 28 om ekstrahering

3.1. Retsgrundlag

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. ”

For en nærmere beskrivelse af ekstraheringspligten henviser jeg til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 476 ff.

3.2. Min vurdering

Det fremgår af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udtalelse af 24. september 2015, at ministeriet vurderede, om der var egentlige faktuelle oplysninger i idékataloget, da idékataloget bl.a. indeholdt oplysninger om Udlændingestyrelsens praksis, efterretningstjenestens praksis, praksis i andre lande samt forslag til fremadrettet praksis i forbindelse med styrkelsen af kontrollen på udlændingeområdet.

For så vidt angik oplysningerne vedrørende forslag til fremadrettet praksis i forbindelse med styrkelsen af kontrollen på udlændingeområdet vurderede ministeriet, at disse oplysninger ikke var omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, da der var tale om interne overvejelser og vurderinger af intern faglig karakter.

Efter min gennemgang af dokumentet er jeg for langt størstedelen af oplysningernes vedkommende enig i ministeriets vurdering af, hvilke af dem der er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1. Jeg er således også enig i, at der i dokumentet er mange oplysninger, der har karakter af interne overvejelser og vurderinger, og som derfor ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Jeg mener dog, at der i dokumentet er enkelte yderligere ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., end dem, som du har fået indsigt i. Det drejer sig om følgende:

- Oplysningerne i 2. afsnit på s. 3 (helt eller delvist)

- Oplysningerne i 3. afsnit på s. 4
- Oplysningerne i sidste pkt. af 1. afsnit på s. 6
- Oplysningerne i det midterste afsnit under pkt. 9, *Baggrund* på s. 7
- Oplysningerne i 2. afsnit på s. 8
- Oplysningerne i 2. afsnit på s. 11 (eventuelt uden den sidste eftersætning)
- Oplysningerne i 5. afsnit på side 16
- Oplysningerne i bilag 1 på side 21

Jeg har gjort Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse om spørgsmålet om ekstrahering for så vidt angår de nævnte oplysninger.

Jeg har ikke herved taget stilling til, om oplysningerne eventuelt kan undtages efter andre bestemmelser i offentlighedsloven.

4. Offentlighedslovens § 14, stk. 1 – meroffentlighed

4.1. Retsgrundlaget

Offentlighedslovens § 14, stk. 1, om meroffentlighedsprincippet 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.”

4.2. Min vurdering

Det fremgår af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets afgørelse af 3. september 2015, at ministeriet i forbindelse med afgørelsen overvejede, om der efter princippet om meroffentlighed var grundlag for at give dig aktindsigt i de undtagne dokumenter og oplysninger, dvs. bl.a. oplysninger i det dokument, som er omfattet af min undersøgelse.

Ministeriet foretog i forhold til disse oplysninger en afvejning af hensynet til den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i at få aktindsigt i oplysningerne, over for hensynet til den beskyttelsesinteresse, som ligger bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1 (hensynet til den interne og politiske beslutningsproces).

På dette grundlag fandt ministeriet ikke anledning til at give dig meraktindsigt.

Efter min gennemgang af de undtagne oplysninger har jeg ikke grundlag for at kritisere ministeriets afgørelse på dette punkt.

Jeg har bedt Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriet om at underrette mig om ministeriets nye afgørelse i sagen, men foretager mig i øvrigt ikke mere.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Sagsfremstilling

Ved e-mail af 9. juli 2015 søgte du Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om aktindsigt i ”alle bilag, der relaterer sig til” bl.a. sagsnummer 2015-959-0151.

Den 3. september 2015 traf ministeriet afgørelse og skrev bl.a. følgende:

”Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har desuden undtaget dokumenter fra aktindsigt i sagerne med j.nr. 2015-0032/27-0120 og 2015-959-0151 i medfør af 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.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har således efter denne bestemmelse undtaget dokumenter, som er udvekslet mellem Justitsministeriet og Statsministeriet i forbindelse med statsministerens presseberedskab vedrørende ekstremistiske hadsprædikanter og det igangsatte arbejde vedrørende udlændingekontrol. Der er desuden efter bestemmelsen undtaget dokumenter, som er udvekslet mellem Justitsministeriet, Udenrigsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, Statsforvaltningen, Udlændingestyrelsen, Rigspolitiet, Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste i forbindelse med samarbejde myndighederne imellem vedrørende øget kontrol på udlændingeområdet.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bemærker, at de undtagne dokumenter i sagen med j.nr. 2015-959-0151 vurderes at indeholde relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag, som vil skulle udleveres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1. Disse oplysninger er vedlagt. Det bemærkes endvidere,

at ministeriet ikke har ekstraheret og udleveret de samme oplysninger flere gange, selv om oplysningerne indgår i flere dokumenter, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Efter offentlighedslovens § 30, stk. 1, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold. I medfør af denne bestemmelse har ministeriet undtaget enkelte oplysninger fra aktindsigt i dokumenter i de pågældende sager, idet det drejer sig om oplysninger om enkeltpersoners private forhold.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter og oplysninger burde udleveres til Dem efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, men har ikke fundet grundlag herfor. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelserne 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.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal beklage den lange sagsbehandlingstid samt overskridelse af den senest udmeldte frist for behandling af Deres aktindsigtsanmodning. ”

I klageskema af 3. september 2015 klagede du til mig over, at ministeriet i afgørelsen af samme dato havde undtaget en række afsnit og oplysninger i ”bilaget med journalnummer 2015-959-0151”.

Den 8. september 2015 præciserede du under en telefonsamtale med en af mine medarbejdere, at din klage kun omfattede den del af ministeriets afgørelse, der vedrørte delvist afslag på aktindsigt i dokumentet benævnt ”Idékatalog - bekæmpelse af terror og ekstremisme: Øget kontrolindsats på udlændingeområdet”.

Den 8. september 2015 bad jeg ministeriet om en udtalelse i anledning af din klage.

Som svar herpå modtog jeg følgende udtalelse af 24. september 2015 fra ministeriet:

”...

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan i den anledning oplyse, at ministeriet fastholder ministeriets afgørelse af 8. september 2015 (rettelig 3. september; min bemærkning). Det er fortsat ministeriets opfattelse, at idékataloget er omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, da det er udvekslet mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at ministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning. Dokumentet er således som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vurderede herefter, om der var tale om egentlige faktuelle oplysninger omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1, idet idékataloget bl.a. indeholder oplysninger om Udlændingestyrelsens praksis, efterretningstjenestens praksis, praksis i andre lande samt forslag til fremadrettet praksis i forbindelse med styrkelsen af kontrollen på udlændingeområdet.

For så vidt angik oplysningerne vedrørende forslag til fremadrettet praksis i forbindelse med styrkelsen af kontrollen på udlændingeområdet, vurderede Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, at disse oplysninger ikke var omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, idet der var tale om interne overvejelser og vurderinger af intern faglig karakter.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet meddelte på den baggrund alene aktindsigt i de dele af idékataloget, hvor der var tale om egentlige faktuelle oplysninger omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan oplyse, at der ikke for så vidt angår idékataloget er gjort anvendelse af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

...”

Den 28. september 2015 partshørte jeg dig over ministeriets udtalelse af 24. september 2015, og du meddelte den 29. september 2015 telefonisk min medarbejder, at du ikke havde yderligere bemærkninger til sagen.

Den 29. september 2015 meddelte jeg dig og ministeriet, at jeg ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og ministeriet.