

Udskriftsdato: 1. maj 2026 (Gældende)

Afslag på aktindsigt i telefonnotat om ministerielt høringsvar fra 2008

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 16/01232

Afslag på aktindsigt i telefonnotat om ministerielt høringsvar fra 2008

Svar til journalist A, medie B

06-06-2016

Sag nr. 16/01232

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets afslag på aktindsigt i telefonnotat om høringsvar

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Jeg er enig med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i, at telefonnotatet som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Ministeriets opfattelse af, at dokumentet ikke kan anses for at indeholde oplysninger, der er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, giver mig samlet set ikke anledning til bemærkninger.

Jeg har endvidere ikke fundet, at ministeriet havde pligt til at foretage ekstrahering efter offentlighedslovens § 29, stk. 1, allerede fordi dokumentet var udfærdiget før ikrafttræden af den gældende offentlighedslov den 1. januar 2014 (jf. offentlighedslovens § 42, stk. 9).

Endelig har jeg ikke grundlag for at kritisere Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets vurdering af spørgsmålet om aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet (jf. offentlighedslovens § 14).

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

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

Sagen drejer sig om manglende journalisering af et notat om en telefonsamtale mellem medarbejdere i det tidligere Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (nu Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet) og Justitsministeriet om Justitsministeriets bemærkninger til Integrationsministeriets forslag til ændring af udlændingeloven (L 69, fremsat den 13. november 2008 – i offentligheden kendt som ”tuneserloven”).

Dokumentet fremgik ikke af den aktliste, som Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet sendte til dig sammen med ministeriets afgørelse af 16. december 2015.

Sagen drejer sig også om ministeriets afgørelse af 25. februar 2016 om afslag på aktindsigt i det nævnte telefonnotat med henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og 29, stk. 1, 2. pkt.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet overvejede i forbindelse med afgørelsen meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, men fandt ikke grundlag for at give dig yderligere aktindsigt.

2. Journalisering

2.1. I klagen til mig har du bemærket, at den aktliste, der var vedlagt Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets afgørelse af 16. december 2015, udelukkende består af ind- og udgående dokumenter, og at den næppe kan siges at være udtømmende for de dokumenter, der indgår i sagen.

Du har i den forbindelse anført, at det af § 15 i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) fremgår, at interne dokumenter i endelig form, der har betydning for en sag eller sagsbehandling, også skal journaliseres.

Jeg har forstået, at du klager over, at det interne telefonnotat, som sagen handler om, ikke optræder på den aktliste, som du fik tilsendt med ministeriets afgørelse af 16. december 2015.

2.2. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har i udtalelsen af 7. april 2016 bemærket, at pligten til at journalisere efter offentlighedslovens § 15 gælder for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed efter lovens ikrafttræden den 1. januar 2014, og at det forud herfor fulgte af god forvaltningsskik, at myndigheder burde journalisere ind- og udgående post.

Ministeriet har beklaget, at aktlisten, der må anses for ”mangelfuld”, ikke indeholder en kort, tematisk angivelse af dokumenternes indhold.

2.3. Det fremgår af Integrationsministeriets notat, at det er udarbejdet i anledning af en telefonsamtale den 20. november 2008 mellem medarbejdere i ministeriet og Justitsministeriet. Notatet er ikke dateret, men jeg lægger til grund, at det er udarbejdet i umiddelbar forlængelse af samtalen.

Efter en gennemgang af den aktliste, som du modtog med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet afgørelse af 16. december 2015, lægger jeg endvidere til grund, at notatet ikke er journaliseret på sagen (2008/4009-93).

Efter § 15, stk. 1, i offentlighedsloven skal dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter, der foreligger i endelig form.

Pligten til at journalisere efter § 15 gælder for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed efter lovens ikrafttræden, jf. offentlighedslovens § 42, stk. 8. Bestemmelsen finder således ikke anvendelse på spørgsmålet om journalisering af telefonnotatet af 20. november 2008.

Forud for ikrafttrædelsen af 2013-loven fulgte det af god forvaltningsskik, at en myndighed burde journalisere ind- og udgående post.

I lyset af, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet nu har identificeret notatet, der er udarbejdet i anledning af telefonsamtalen den 20. november 2008 mellem medarbejdere i Integrationsministeriet og Justitsministeriet, og at ministeriet har taget stilling til spørgsmålet om aktindsigt i notatet, finder jeg ikke i din sag anledning til at gå nærmere ind på, om det forud for den 1. januar 2014 fulgte af god forvaltningsskik at journalisere et notat som det omhandlede.

Jeg foretager mig derfor ikke mere vedrørende journaliseringsspørgsmålet. Jeg henviser til, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse (§ 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013).

3. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets afgørelse af 25. februar 2016

3.1. I klagen til mig har du rejst spørgsmål om, hvorvidt telefonnotatet kan anses for omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og hvorvidt indholdet i notatet kan anses for omfattet af offentlighedslovens § 29, stk. 1 (intern faglig vurdering i endelig form).

3.2. Ved afgørelsen af 25. februar 2016 undtog Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet telefonnotatet fra aktindsigt, med henvisning til at dokumentet er internt (offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1).

Ministeriet fandt, at dokumentet ikke indeholder relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag eller oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som ville skulle udleveres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1. Ministeriet bemærkede i den forbindelse, at dokumentet indeholder oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i et dokument, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning (offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt.).

I udtalelsen af 7. april 2016 har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet fastholdt sin afgørelse og oplyst, at telefonnotatet ikke er afgivet til udenforstående.

Ministeriet har endvidere på ny anført, at de vurderinger, som indgår i notatet – og som er udvekslet telefonisk i en sag om politisk ministerbetjening – skal betragtes som interne og ikke eksterne, selv om vurderingerne hidrører fra Justitsministeriet, og selv om de lovteknisk ikke er indeholdt i et ministerbetjeningsdokument efter offentlighedslovens § 24, stk. 1.

I den forbindelse har ministeriet anført, at det forhold, at Justitsministeriets bemærkninger til lovforslaget blev afgivet telefonisk, ikke bør være afgørende for, om der er sket en ”udveksling” omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. Herudover har ministeriet udtalt, at de interne faglige vurderinger, som fremgår af telefonnotatet, har karakter af ministerrådgivning, og at de derfor kunne undtages efter offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt.

3.3. § 23, stk. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) lyder således:

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

- 1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,
- 2) (...) og
- 3) (...)”

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har i afgørelsen af 25. februar 2016 oplyst, at telefonnotatet ikke har været afgivet til udenforstående.

Jeg er derfor enig med ministeriet i, at dokumentet som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

3.4. Offentlighedslovens § 24 og § 28 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. (...)”

”§ 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. (...)”

Følgende fremgår bl.a. af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen i § 28, jf. lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13:

”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. ”

Efter en gennemgang af notatet er jeg enig med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i, at notatet ikke indeholder oplysninger, der er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

I relation til § 28, stk. 1, 2. pkt., bemærker jeg, at de faglige vurderinger og udtalelser, som et ministerium indhenter fra et andet ministerium i forbindelse med ministerbetjening, ikke vil skulle ekstraheres efter denne bestemmelse, da de pågældende vurderinger som følge af § 24, stk. 1, betragtes som interne. Se betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 625, og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), side 483 f.

Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg ikke kan kritisere ministeriets vurdering af, at oplysningerne i notatet er indhentet fra Justitsministeriet i forbindelse med ministerbetjening (offentlighedslovens § 24, stk. 1). Jeg bemærker endvidere, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 24 også gælder for dokumenter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden, jf. ikrafttrædelsesbestemmelsen i lovens § 42.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets opfattelse af, at dokumentet ikke kan anses for at indeholde oplysninger, der er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, giver mig herefter samlet set ikke anledning til bemærkninger.

3.5. For så vidt angår Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets henvisning til offentlighedslovens § 29, stk. 1, om meddelelse af interne faglige vurderinger bemærker jeg, at ministeriet ikke havde pligt til at foretage ekstrahering efter denne bestemmelse.

Dette gælder, allerede fordi dokumentet var udfærdiget før ikrafttræden af den gældende offentlighedslov den 1. januar 2014, jf. lovens § 42, stk. 9. Efter denne bestemmelse gælder adgangen til aktindsigt efter § 29 ikke for dokumenter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden.

4. Meroffentlighed

4.1. I din begæring af 17. november 2015 om aktindsigt henviste du til et brev, som Justitsministeriet havde sendt til mig den 20. april 2015 til brug for min behandling af en anden sag om aktindsigt.

Du bemærkede, at det af brevet fremgår, at Justitsministeriet i den anden sag ville give meroffentlighed i ministerielle høringssvar.

4.2. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har i udtalelsen af 7. april 2016 oplyst, at ministeriet ved afgørelsen af 25. februar 2016 om ikke at give dig aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14 foretog en afvejning af på den ene side de beskyttelseshensyn, der ligger til grund for undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 29, stk. 1, 2. pkt., og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist måtte antages at have i, at anmodningen om aktindsigt blev imødekommet.

Ministeriet har anført, at det i den forbindelse indgik, at telefonnotatet og oplysningerne heri efter den tidligere gældende offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985) i sin helhed ville være undtaget fra aktindsigt.

Ministeriet har herved henvist til, at telefonnotatet efter den tidligere offentlighedslov kunne undtages fra aktindsigt efter § 7, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfattede en myndigheds interne arbejdsdokumenter, der udarbejdedes til eget brug. Ministeriet har herved endvidere anført, at der efter den tidligere offentlighedslov alene gjaldt en ekstraheringspligt efter § 11, stk. 1, for oplysninger i dokumenter, der var omfattet af § 7, hvis der var tale om faktiske omstændigheder, der var af væsentlig betydning for sagsforholdet.

Af udtalelsen fremgår endvidere, at ministeriet fortsat ikke finder grundlag for at give dig aktindsigt i notatet efter meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14.

Ministeriet har oplyst, at ministeriet ved vurderingen heraf har forholdt sig til den udtalelse, som Justitsministeriet afgav til mig den 20. april 2015 til brug for min behandling af sagen, der er offentliggjort som sag nr. 2015-18. Ministeriet har imidlertid på trods af den tid, der er forløbet siden efteråret 2008, ikke fundet grundlag for at give dig meroffentlighed i telefonnotatet. Ministeriet har lagt vægt på, at det ikke kan udelukkes, at dokumentet indeholder oplysninger, som af hensyn til fremtidige politiske initiativer ikke bør undergives aktindsigt.

4.3. Offentlighedslovens § 14, stk. 1, 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.”

I de specielle bemærkninger til bestemmelsen er der bl.a. anført følgende (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013):

”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 over for 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.

...

Meroffentlighedsprincippet vil derfor have størst praktisk betydning i de tilfælde, hvor dokumenter og oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt efter andre undtagelsesbestemmelser end lovforslagets §§ 30-33. (...)”

Om meraktindsigt i dokumenter og oplysninger omfattet af offentlighedslovens §§ 23-27 er anført følgende i Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), side 277 f. :

”Meroffentlighedsprincippet efter § 14, stk. 1, vil på baggrund af det, der er anført under pkt. 4.1, have størst praktisk betydning i de tilfælde, hvor dokumenter og oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt efter andre undtagelsesbestemmelser end §§ 30-33. Det vil sige, hvor der er tale om dokumenter, der kan undtages efter §§ 23-27. I den forbindelse bemærkes følgende:

(...) 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’.”

Det fremgår af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets afgørelse af 25. februar 2016, som fastholdt i ministeriets udtalelse af 7. april 2016, at ministeriet i forbindelse med afgørelsen overvejede, om der efter princippet om meroffentlighed var grundlag for at give dig aktindsigt i telefonnotatet.

Ministeriet foretog i den forbindelse en afvejning af hensynet til den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i at få aktindsigt i dokumentet, over for hensynet til den beskyttelsesinteresse, som ligger bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1.

Ved den fornyede vurdering af spørgsmålet inddrog Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, at der er forløbet en vis tid siden efteråret 2008, men fandt på trods heraf fortsat ikke grundlag for at give dig aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

4.4. Efter min opfattelse kan spørgsmålet om meroffentlighed give anledning til tvivl.

Den tid, der er forløbet siden notatets udarbejdelse, kan således siges væsentligt at tale for meroffentlighed, jf. herved Mohammad Ahsan, a.st. 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.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Sagsfremstilling

Ved e-mail af 17. november 2015 sendte du følgende begæring om aktindsigt til Justitsministeriet og ”cc” til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet:

”Jeg begærer hermed aktindsigt i ministeriernes høringsvar i forbindelse med Integrationsministeriets forslag til ændring af udlændingeloven, L 69, som blev fremsat den 13/11 2008 – det omstridte lovforslag, som var heftigt diskuteret i offentligheden og blev kendt som ’tuneserloven’.

Jeg sender denne begæring såvel til Justitsministeriet som Integrationsministeriet, idet jeg ikke er klar over, hvem af de to ministerier, der har de relevante dokumenter liggende.

I forbindelse med ministeriets overvejelse vedrørende eventuel meroffentlighed i ministeriernes høringsvar skal jeg henvise til Justitsministeriets Forvaltningsretskontors brev til Folketingets Ombudsmand af 20. april 2015, hvoraf det fremgår, at JM i en anden sag vil give meroffentlighed i ministerielle høringsvar.

...”

Den 18. november 2015 præciserede du over for Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet din anmodning til primært at vedrøre Justitsministeriets høringsvar til Integrationsministeriets lovforslag L 69.

Ved e-mail af 26. november 2015 sendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet et brev til dig, dateret den 26. oktober 2015. Ministeriet meddelte dig, at ministeriet forventede at kunne træffe afgørelse inden for 7 arbejdsdage.

Den 7. december 2015 skrev ministeriet til dig, at sagen ikke var færdigbehandlet, da ministeriet fortsat var ved at gennemgå relevante akter. Ministeriet forventede da at kunne træffe afgørelse inden for 7 arbejdsdage.

I brev af 16. december 2015 (sendt til dig ved e-mail af 17. december 2015) traf Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet delafgørelse i sagen. Ministeriet meddelte dig efter offentlighedslovens § 7, stk. 1, jf. § 14, aktindsigt i en række høringssvar i forbindelse med forslag til lov om ændring af udlændingeloven, L 69. Ministeriet undtog i den forbindelse en række oplysninger i akt nr. 70.

Ministeriet sendte sammen med afgørelsen akter og aktliste. Ministeriet oplyste, at ministeriet forventede at kunne træffe afgørelse vedrørende de resterende akter senest den 15. januar 2016.

Den 15. januar 2016 meddelte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet dig, at ministeriet fortsat var i færd med at gennemgå relevante akter, og at ministeriet forventede at kunne træffe afgørelse inden for yderligere 7 arbejdsdage.

Ministeriet sendte underretninger med tilsvarende indhold til dig den 26. januar og 4. og 15. februar 2016.

Ved e-mail af 15. februar 2016 klagede du til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet over ministeriets "langsommelige sagsbehandling". I den forbindelse bemærkede du, at du ønskede "et eneste dokument", og det havde ministeriet foreløbig været næsten tre måneder om.

Den 24. februar 2016 meddelte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet dig telefonisk, at ministeriet forventede at kunne sende en afgørelse til dig i sagen (og i en yderligere verserende sag) den følgende dag.

Den 25. februar 2016 traf Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet endnu en afgørelse i anledning af din anmodning om aktindsigt. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

"Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har nu delvist færdigbehandlet Deres anmodning om aktindsigt. Ministeriet har i den forbindelse identificeret ét dokument, som indgår i sagen med sags.nr. 4009-93, som må anses for omfattet af Deres anmodning om aktindsigt. Det drejer sig om en intern telefonnotits, som vedrører Justitsministeriets bemærkninger til forslag til lov om ændring af udlændingeloven, L 69.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan ikke imødekomme Deres anmodning om aktindsigt i det pågældende dokument.

Nedenfor følger en begrundelse for afslag på aktindsigt.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, undtaget det pågældende dokument fra aktindsigt, idet der er tale om en intern telefonnotits, der ikke er afgivet til udenforstående.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bemærker, at ministeriet har vurderet, at det pågældende dokument ikke indeholder relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag eller oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som ville skulle udleveres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bemærker imidlertid, at dokumentet, som er undtaget i medfør af offentlighedslovens § 23, indeholder oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt. Ministeriet bemærker imidlertid, at det bl.a. fremgår af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt., at ovenstående ikke gælder for oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning.

Det er Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets vurdering, at de oplysninger, som fremgår af den pågældende interne telefonnotits, har karakter af ministerrådgivning, og de faglige vurderinger betragtes derfor som interne. Ministeriet har vurderet, at de pågældende interne faglige vurderinger i dokumentet bør undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har overvejet, om det undtagne dokument burde udleveres til Dem efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de beskyttelseshensyn, der ligger til grund for undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 29, stk. 1, 2. pkt., og på den anden side den berettigede interesse, De som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Ministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere det undtagne dokument efter meroffentlighedsprincippet.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bemærker, at ministeriet har identificeret en række yderligere dokumenter i sagen med sags.nr. 4009-93, som må anses for omfattet af Deres anmodning om aktindsigt. Det drejer sig om korrespondance mellem Justitsministeriet og det tidligere Integrationsministerium forud for fremsættelsen af forslag til lov om ændring af udlændingeloven, L 69, den 13. november 2008. Ministeriet har vurderet, at disse dokumenter må anses for omfattet af offentlighedslovens § 24, men har ikke tilendebragt gennemgangen af de pågældende dokumenter med henblik på at vurdere, om dele af de pågældende dokumenter bør udleveres til Dem i medfør af offentlighedslovens §§ 28 og 29. Ministeriet forventer at kunne træffe afgørelse om aktindsigt i disse dokumenter inden for 7 arbejdsdage fra i dag. ”

Den 8. marts 2016 meddelte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet dig, at ministeriet forventede at kunne træffe afgørelse ”i indeværende uge”.

Den 10. marts 2016 meddelte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet dig følgende afgørelse:

”Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har nu færdigbehandlet Deres aktindsigtsanmodning, således som denne er præciseret den 18. november 2015. Ministeriet har identificeret en række dokumenter i sagen j.nr. 4009-93. Det drejer sig om Justitsministeriets bemærkninger til Integrationsministeriets forslag til ændring af udlændingeloven, L 69, fremsat den 13. november 2008, og som anses for omfattet af Deres anmodning om aktindsigt. Ministeriet bemærker, at hovedparten af Justitsministeriets bemærkninger er afgivet telefonisk til Integrationsministeriet som kommentarer til Rigspolitiets bemærkninger til lovforslaget. De pågældende oplysninger er af Integrationsministeriet blevet påtegnet Rigspolitiets

bemærkninger, mens enkelte af Justitsministeriets bemærkninger er afgivet til Integrationsministeriet via e-mail og således foreligger i selvstændig form.

De meddeles herved delvis aktindsigt i de pågældende dokumenter i overensstemmelse med offentlighedslovens § 7, stk. 1. Ministeriet vedlægger en kopi af det materiale, der efter ministeriets vurdering bør udleveres i sagen. Det bemærkes, at aktlisten i sagen tidligere er fremsendt til Dem.

Nedenfor følger en begrundelse for det delvise afslag på aktindsigt.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, undtaget ét dokument fra aktindsigt, idet det drejer sig om en intern e-mail, der ikke er afgivet til udenforstående.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har endvidere undtaget flere dokumenter fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, idet det drejer sig om interne dokumenter, der er udvekslet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at en minister havde eller ville få brug for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem forskellige ministerier. Ministeriet har efter bestemmelsen undtaget to e-mails, der er udvekslet mellem Justitsministeriet og Integrationsministeriet. Ministeriet har endvidere efter bestemmelsen undtaget de af Justitsministeriets bemærkninger, som er udvekslet mellem Justitsministeriet og Integrationsministeriet telefonisk som kommentarer til Rigspolitiets bemærkninger.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bemærker, at den interne e-mail i sagen, som er undtaget efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, samt Justitsministeriets telefoniske bemærkninger til Integrationsministeriet, efter ministeriets opfattelse indeholder relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag, som vil skulle udleveres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1. Disse oplysninger er vedlagt.

Efter offentlighedslovens § 29, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysninger indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Ministeriet bemærker, at sagen j.nr. 4009-93 vedrører forslag om ændring af udlændingeloven, og at den pågældende sag således vedrører et fremsat lovforslag. Ministeriet bemærker i den forbindelse, at Justitsministeriets telefoniske bemærkninger til Integrationsministeriet vurderes at indeholde oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form. Disse oplysninger er vedlagt.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter burde udleveres til Dem efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, og har fundet grundlag herfor for så vidt angår dele af den interne e-mail. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag de ovennævnte undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven, og på den anden side den berettigede interesse, De som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. ”

Ved e-mail af 11. marts 2016 klagede du til mig over, at telefonnotitsen om Justitsministeriets bemærkninger til lovforslaget ikke optræder på den aktliste, som Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet havde sendt til dig med afgørelsen af 16. december 2015.

Du klagede også over ministeriets afgørelse af 25. februar 2016 om afslag på aktindsigt i telefonnotitsen. Du henviste herved bl.a. til den tid, der er gået siden efteråret 2008, jf. herved Justitsministeriets udtalelse af 20. april 2015 til mig i den sag, som er offentliggjort som sag nr. 2015-18 bl.a. på min hjemmeside.

I anledning af klagen udtalte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bl.a. følgende i brev af 7. april 2016:

”2. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan i den anledning oplyse, at ministeriet ikke finder anledning til at ændre ministeriets afgørelse af 25. februar 2016.

Nedenfor følger en nærmere gennemgang af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets begrundelse:

Ved e-mail af 17. november 2016 anmodede journalist A om aktindsigt på følgende måde:

’...’

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet identificerede i den forbindelse bl.a. et internt telefonreferat, der indeholdt Justitsministeriets bemærkninger til det i anmodningen omtalte lovforslag.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vurderede ved ministeriets afgørelse om aktindsigt af 25. februar 2016, at det interne telefonnotat var omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, da der er tale om en intern telefonnotits, der ikke er afgivet til udenforstående. Det pågældende dokument har således ikke været udvekslet mellem det tidligere Integrationsministerium og Justitsministeriet eller i øvrigt været afgivet til udenforstående.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vurderede herefter, at dokumentet ikke kunne anses for at indeholde relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag eller oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som ville skulle udleveres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1. Det er fortsat ministeriets opfattelse, at dokumentet ikke kan anses for at indeholde oplysninger, som ville skulle udleveres i medfør af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Det er således ministeriets opfattelse, at de vurderinger, som indgår i det pågældende interne notat, og som blev udvekslet telefonisk i en sag om politisk ministerbetjening, skal betragtes som interne og ikke eksterne, uagtet at de hidrører fra Justitsministeriet, og selvom vurderingerne lovteknisk ikke er indeholdt i et ministerbetjeningsdokument efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, jf. punkt 3 nedenfor.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vurderede herefter, at dokumentet, som efter ministeriets opfattelse er omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, kunne anses for at indeholde oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vurderede endeligt, at de interne faglige vurderinger, som fremgår af den pågældende interne telefonnotits, har karakter af ministerrådgivning. Ministeriet undtog på

den baggrund de pågældende interne faglige vurderinger fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet meddelte på den baggrund A afslag på aktindsigt i dokumentet i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, samt i de interne faglige vurderinger indeholdt heri med henvisning til offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt.

3. Det er Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets opfattelse, at det forhold, at Justitsministeriets bemærkninger til lovforslaget blev afgivet telefonisk og ikke oversendt i skriftlig eller elektronisk form, ikke bør være afgørende for, om der er sket en 'udveksling' omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

Såfremt Justitsministeriet havde afgivet deres bemærkninger i skriftlig eller elektronisk form, ville dokumentet efter Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets opfattelse være undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, idet der på tidspunktet for udvekslingen af dokumentet var konkret grund til at antage, at ministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bemærker, at der efter ministeriets opfattelse ikke foreligger holdepunkter i ordlyden af offentlighedslovens § 24, stk. 1, eller i forarbejderne til bestemmelsen for at antage, at konkrete oplysninger ville kunne udelukkes fra selvstændigt at være omfattet af § 24, stk. 1, uanset at disse oplysninger ikke indgår i et dokument, som antages for at være omfattet af bestemmelsen.

Ministeriet henviser i den forbindelse til forarbejderne [note: LFF 2013-02-07 nr. 144, specielle bemærkninger til § 24 (s. 90, 2. spalte)] til offentlighedslovens § 24, hvor det bl.a. fremgår, at formålet med bestemmelsen er at sikre en beskyttelse af den interne beslutningsproces, når *dokumenter og oplysninger* udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet er således af den opfattelse, at det pågældende interne telefonnotat, der ikke er afgivet til udenforstående, er omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Ministeriet er endvidere af den opfattelse, at det interne telefonnotat, må anses for at indeholde oplysninger om interne faglige vurderinger, da Justitsministeriets bemærkninger er afgivet i forbindelse med ministerbetjening, uanset at dokumentet ikke anses for omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. Ministeriet er endvidere af den opfattelse, at Justitsministeriets bemærkninger til lovforslaget, som fremgår af det interne telefonnotat, bør anses for at være interne faglige vurderinger i endelig form, som indgår i en sag om et fremsat lovforslag, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt. Ministeriet er endelig af den opfattelse, at disse interne faglige vurderinger findes i et dokument, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, som således bør undtages i medfør af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt. Ministeriet har herved lagt vægt på, at de interne faglige vurderinger var afgivet til brug for den direkte ministerrådgivning.

4. For så vidt angår aktlisten over dokumenterne i sagen med sags.nr. 4009-93, som Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet meddelte aktindsigt i ved ministeriets afgørelse af 16. december 2015, er det ministeriets opfattelse, at aktlisten ikke opfylder de krav til journalisering, som følger af offentlighedslovens § 15, stk. 3, nr. 2. Det følger heraf, at journalsystemet skal indeholde en kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold. Ministeriet bemærker imidlertid, at pligten til at journalisere efter § 15 gælder for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed efter lov nr. 606 af 12.6.2013

om offentlighed i forvaltningens ikrafttræden den 1. januar 2014, jf. lovens § 42, stk. 1. Før lovens ikrafttræden fulgte det imidlertid af god forvaltningsskik, at forvaltningsmyndigheder burde journalisere ind- og udgående post. Ministeriet skal på den baggrund beklage, at den pågældende aktliste, der må anses for mangelfuld, ikke indeholder en kort, tematisk angivelse af dokumenternes indhold. Det har således umiddelbart ud fra oplysningerne i aktlisten ikke været muligt for ministeriet at identificere det pågældende notat.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan supplerende bemærke, at ministeriet løbende afholder interne kurser for ministeriets afdelinger i departementet vedrørende bl.a. journaliseringspligten og de krav hertil, som fremgår af offentlighedslovens § 15.

5. Ved Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets afgørelse af 25. februar 2016, vurderede ministeriet, om telefonnotatet samt oplysningerne heri burde udleveres til A efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet foretog i den forbindelse en afvejning af på den ene side de beskyttelseshensyn, der ligger til grund for undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 29, stk. 1, 2. pkt., og på den anden side den berettigede interesse, A som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Ministeriet fandt ikke grundlag for at udlevere det undtagne telefonnotat efter meroffentlighedsprincippet.

Det indgik i den forbindelse endvidere i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets afvejning, at det pågældende telefonnotat, såfremt anmodningen om aktindsigt var indkommet inden den nugældende offentlighedslovs ikrafttræden, i medfør af den tidligere lov om offentlighed i forvaltningen (lov nr. 572 af 19. december 1985), ville kunne undtages fra aktindsigt i medfør af § 7, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfattede en myndigheds interne arbejdsdokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug.

Det er endvidere Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets opfattelse, at der i medfør af den tidligere lov om offentlighed i forvaltningen alene gjaldt en ekstraheringspligt i medfør af § 11, stk. 1, for oplysninger i dokumenter, der var omfattet af § 7, såfremt der var tale om faktiske omstændigheder, der var af væsentlig betydning for sagsforholdet.

Det er således Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets opfattelse, at det pågældende telefonnotat samt oplysningerne heri, i medfør af den tidligere lov om offentlighed i forvaltningen, ville være undtaget i sit hele fra aktindsigt.

På baggrund af ovenstående er det fortsat Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets opfattelse, at der ikke foreligger et tilstrækkeligt grundlag for at udlevere det undtagne telefonnotat efter meroffentlighedsprincippet. Ministeriet har ved vurderingen heraf tillige forholdt sig til Justitsministeriets udtalelse af 20. april 2015 til ombudsmanden (offentliggjort som [sag nr. 2015-18](#)), men har på trods af den forløbne tid siden efteråret 2008 ikke fundet grundlag for at udlevere det pågældende telefonnotat efter princippet om meroffentlighed. Ministeriet har herved lagt vægt på, at det ikke kan udelukkes at dokumentet indeholder oplysninger, som af hensyn til fremtidige politiske initiativer, ikke bør undergives aktindsigt. ”

Ved brev af 11. april 2016 partshørte jeg dig over ministeriets udtalelse af 7. april 2016.

Den 12. april 2016 oplyste du telefonisk over for en af mine medarbejdere, at du ikke havde yderligere bemærkninger til sagen.

Samme dag meddelte jeg dig og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, at jeg nu ville behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra dig og ministeriet.