

Udskriftsdato: 15. juni 2026 (Gældende)

Ikke kritik af delvist afslag på aktindsigt i lovforberedende arbejde i forbindelse med forslag til lov om ændring af udlændingeloven

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 16/02213

Ikke kritik af delvist afslag på aktindsigt i lovforberedende arbejde i forbindelse med forslag til lov om ændring af udlændingeloven

Svar til journalist A

19-10-2016

Sag nr. 16/02213

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets afgørelse af 13. maj 2016 om delvist afslag på aktindsigt

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Jeg kan ikke kritisere, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i ministeriets afgørelse af 13. maj 2016 har givet dig delvist afslag på aktindsigt.

Nedenfor under ”Ombudsmandens udtalelse” kan du læse nærmere om baggrunden for resultatet af min undersøgelse. Fra s. 16 er der en fremstilling af sagsforløbet.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om, og hvad tager jeg stilling til?

Du anmodede ved e-mail af 9. marts 2016 Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om aktindsigt i dokumenter, herunder notater, om det lovforberedende arbejde i forbindelse med forslag om ændring af mulighederne for at søge permanent opholdstilladelse (L 87 om ændring af udlændingeloven, vedtaget den 26. januar 2016).

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet traf den 13. maj 2016 delafgørelse i sagen og meddelte dig aktindsigt i en række dokumenter journaliseret på ministeriets sag med j.nr. 2015-152 og i sagens aktliste. Ministeriet undtog samtidig en række dokumenter fra aktindsigt efter bestemmelserne i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, og § 27, nr. 2.

Ministeriet fandt, at nogle af dokumenterne indeholdt oplysninger, der var ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28 og § 29. Du fik udleveret disse oplysninger, dog således at der blev undtaget visse oplysninger fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 28, stk. 2, og § 29, stk. 1, 2. pkt.

Ministeriet overvejede, om det undtagne materiale burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, og fandt, at der i et vist omfang var grundlag herfor.

Ved brev af 23. maj 2016 traf Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet afgørelse i forhold til de resterende dokumenter på ministeriets sag med j.nr. 2015-152.

Ved brev af 13. juni 2016 meddelte ministeriet dig, at ministeriet på foranledning af min anmodning om en udtalelse havde gennemgået sagen på ny, og at ministeriet i den forbindelse var blevet opmærksom på enkelte yderligere oplysninger, som burde have været udleveret til dig efter § 28, stk. 1. Du fik herefter udleveret disse oplysninger.

Du har i din klage af 16. maj 2016 med bilag anført, at det ikke er helt klart, hvorfor de enkelte dokumenter omfattet af ministeriets afgørelse af 13. maj 2016 blev undtaget. F.eks. mener du ikke, at det virker begrundet at undtage ministeriets korrespondance med andre ministerier og styrelser med henvisning til ministerbetjening. Du beder derfor om min vurdering af, om ministeriet var for vidtgående i det, som var ”skåret” i dokumenterne, og de dokumenter, som ikke blev udleveret.

På den baggrund angår min undersøgelse således kun ministeriets afgørelse af 13. maj 2016 og de dokumenter, som blev undtaget fra aktindsigt ved denne afgørelse.

2. Anvendelsen af offentlighedslovens § 23

2.1. Retsgrundlaget

§ 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) dokumenter, der efter § 24, stk. 1, udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, og
- 3) (...)

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

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

...

Bestemmelsen i *nr. 2*, der er ny, bestemmer, at (interne) dokumenter, der efter lovforslagets § 24, stk. 1, udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, skal betragtes som interne dokumenter, jf. herved også ordlyden af § 24, stk. 1. Om baggrunden for bestemmelsen henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.4.7 (side 607 f.). ”

2.2. Min vurdering

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har oplyst, at de interne dokumenter, som ministeriet undtog efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, består af intern e-mailkorrespondance og af interne notater, herunder udkast udarbejdet af ministeriet, som ikke er afgivet til udenforstående.

Jeg har gennemgået de dokumenter, som ministeriet undtog efter § 23, stk. 1, nr. 1, og jeg er – på nær et enkelt dokument – enig med ministeriet i, at der er tale om interne dokumenter, som kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Et enkelt af de dokumenter, som ministeriet undtog efter § 23, stk. 1, nr. 1, fremstår som værende en e-mail sendt fra en medarbejder i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet til en e-mailadresse i Udlændingestyrelsen (aktid. 30968, dok. nr. 1). Der er således tale om et dokument, som er afgivet til udenforstående, og som dermed ikke kan undtages efter § 23, stk. 1, nr. 1. Jeg konstaterer dog samtidig, at dette er uden betydning for omfanget af den aktindsigt, som du blev meddelt den 13. maj 2016, idet ministeriet udleverede dokumentet i sin helhed efter bestemmelserne i offentlighedslovens § 28 og § 14.

3. Anvendelsen af offentlighedslovens § 24

3.1. Retsgrundlaget

§ 24, stk. 1 og 2, i offentlighedsloven 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. ”

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

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

...

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.

...

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.

...

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.

...

Ved udtrykket ’*underordnede myndigheder*’ i nr. 1 forstås de myndigheder, som hører under et ministeriums ressort, og hvor der består et sædvanligt over-/underordningsforhold mellem ministeriet og de pågældende forvaltningsmyndigheder. Omfattet af dette udtryk er således direktorater og styrelser og

lignende underordnede forvaltningsmyndigheder, men derimod ikke de forvaltningsmyndigheder, som står uden for det almindelige administrative myndighedshierarki, herunder bl.a. de ovenfor nævnte uafhængige råd og nævn.

...

Mens nr. 1 sikrer en udvidet beskyttelse af samarbejdet mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder, sikrer bestemmelsen i *nr. 2* en udvidet beskyttelse af samarbejdet 'på tværs' mellem ministerierne, idet den omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem *ministerier indbyrdes* i forbindelse med ministerbetjening.

Bestemmelsen i nr. 2 vil således kunne begrunde en undtagelse af dokumenter og oplysninger, der i forbindelse med ministerbetjening udveksles mellem ministeriers departementer, mellem et ministeriums departement og en myndighed underordnet et andet ministerium samt mellem myndigheder (f.eks. to styrelser), der er underordnet hvert sit ministerium. ”

3.2. Min vurdering

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har oplyst, at ministeriet i forbindelse med afgørelsen af 13. maj 2016 undtog en række dokumenter fra aktindsigt i medfør af § 24, stk. 1, nr. 1 og 2. Ministeriet har oplyst, at det drejer sig om notater og e-mails, som er udvekslet mellem ministeriet og henholdsvis Udlændingestyrelsen, Finansministeriet, Justitsministeriet, Statsministeriet og Udenrigsministeriet som led i udarbejdelsen af lovforslag L 87 (forslag til lov om ændring af udlændingeloven).

Du har i klagen til mig anført, at det ikke virker begrundet, at man kan undtage korrespondance med andre ministerier og styrelser med hjemmel i ministerbetjeningsreglen i § 24, stk. 1.

Efter at jeg har gennemgået de dokumenter, som Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet undtog med henvisning til offentlighedslovens § 24, kan jeg ikke kritisere, at ministeriet anså dokumenterne for ministerbetjeningsdokumenter.

Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, at dokumenterne blev udvekslet som led i udarbejdelsen af et lovforslag, som indeholdt en række ændringer af udlændingeloven, og at udvekslingen – både mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen og mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og de øvrige ministerier – skete i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at ministeren ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det kan derfor ikke give mig anledning til bemærkninger, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet undtog dokumenterne efter offentlighedslovens § 24. Jeg henviser bl.a. til det, som er anført i forarbejderne til bestemmelsen, jf. ovenfor under pkt. 3.1.

4. Anvendelsen af offentlighedslovens § 27

4.1. Retsgrundlaget

§ 27, nr. 2, i offentlighedsloven lyder således:

§ 27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

1) (...)

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

3) (...)

4) (...)

5) (...)

I de specielle bemærkninger til § 27 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der anført følgende:

”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 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.”

4.2. Min vurdering

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet undtog en e-mailhenvendelse angående lovforslaget sendt fra et folketingsmedlem til udlændinge-, integrations- og boligministeren (aktid. 53658, dok. nr. 1) efter offentlighedslovens § 27, nr. 2.

Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger. Jeg henviser i den forbindelse til, at det fremgår af den politiske aftale af 3. oktober 2012 mellem regeringen og Venstre og Konservative om en ny offentlighedslov (gengivet i lovforslagets pkt. 4.15.3), at den udvidede beskyttelse af forholdet mellem ministre og folketingsmedlemmer i § 27, nr. 2, ikke alene omfatter de dokumenter, som f.eks. sendes fra en minister til de relevante parters ordførere i forbindelse med det lovforberedende arbejde, men også de dokumenter, som disse ordførere i samme anledning sender til ministeren. Se også Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 1. udgave (2014), s. 461.

5. Anvendelsen af offentlighedslovens § 28 om ekstrahering

5.1. Retsgrundlaget

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:

”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.

Det er en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne '*er relevante for sagen*'. Dette indebærer, at det ikke blot vil være de *oplysninger om sagens faktiske grundlag, som en myndighed har lagt* til grund for sin beslutning i en sag, som skal ekstraheres, men at også faktiske oplysninger, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, skal ekstraheres.

Derimod skal *irrelevante* oplysninger ikke ekstraheres. Irrelevansen kan f.eks. skyldes, at oplysningerne er indgået i sagen ved en fejl (oprindelig irrelevans), eller at sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante, fordi de er blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger (efterfølgende irrelevans).

Kravet om, at oplysningen skal være relevant for sagen, indebærer i øvrigt, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som fra en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), ikke skal ekstraheres. Der gælder således en *bagatelgrænse* for de oplysninger, der skal ekstraheres.

Bedømmelsen af, om en oplysning om en sags faktiske grundlag er af relevans for sagen, afhænger af en *konkret vurdering i det enkelte tilfælde*. Den nævnte relevansvurdering skal foretages i forhold til det tidspunkt, hvor aktindsigten begæres, men som nævnt skal ikke blot oplysninger, som en myndighed har lagt til grund, men også oplysninger, der taler imod myndighedens beslutning, ekstraheres.

...

Bestemmelsen i *stk. 2, nr. 2*, fastslår, at myndighederne m.v. ikke er forpligtede til at foretage ekstrahering efter *stk. 1*, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten. Denne adgang til at undlade at foretage ekstrahering følger allerede af gældende ret, og bestemmelsen er således udtryk for en lovfæstelse af denne retstilstand.

Endvidere fastslår bestemmelsen i *stk. 2, nr. 3*, at der ikke skal foretages ekstrahering, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige. Herved tænkes der navnlig på, at de pågældende oplysninger er tilgængelige for offentligheden via internettet. I sådanne tilfælde kan den aktindsigtssøgende således henvises til, at oplysningerne kan findes på internettet, f.eks. myndighedens hjemmeside. ”

Om ekstrahering af oplysninger i udkast og lignende skriver Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 1. udgave (2014), s. 478:

”Det er ikke en betingelse for ekstraheringspligtens indtræden efter § 28, stk. 1, 1. og 2. pkt., at det relevante dokument foreligger i endelig form, jf. FOB 2002, side 402. Ekstraheringspligten gælder således f.eks. også i forhold til interne dokumenter, der alene foreligger i udkastform (foreløbige dokumenter). Hvis der i sagen foreligger et (senere) endeligt internt dokument, vil der typisk ikke være grundlag for at ekstrahere oplysninger/vurderinger fra det foreløbige dokument, fordi de pågældende oplysninger mv. typisk også vil være indeholdt i det endelige interne dokument, hvorfra de vil blive ekstraheret. Er oplysningerne mv. ikke indeholdt i det endelige dokument, vil ekstrahering efter omstændighederne kunne undlades, fordi kravet om relevans ikke vil være opfyldt, jf. pkt. 6 nedenfor om dette krav. ”

5.2. Min vurdering

I afgørelsen af 13. maj 2016 har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet anført, at der i de undtagne dokumenter var oplysninger om sagens faktiske grundlag, som skulle ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, og som du derfor fik udleveret.

Ministeriet skrev samtidig, at nogle af oplysningerne dog også fremgik af andre dokumenter, som enten blev udleveret til dig i forbindelse med aktindsigten, eller som var offentligt tilgængelige. Disse oplysninger blev derfor ikke udleveret til dig med henvisning til offentlighedslovens § 28, stk. 2.

Efter min gennemgang af dokumenterne mener jeg ikke, at jeg har grundlag for at kritisere ministeriets vurdering af, hvilke oplysninger du skulle have udleveret efter offentlighedslovens § 28 i forbindelse med afgørelsen af 13. maj 2016. Jeg har i den forbindelse konstateret, at de ekstraheringspligtige oplysninger, som ministeriet undlod at udlevere, enten fremgik andre steder i det udleverede materiale eller var offentligt tilgængelige, og at ministeriet henviste dig til de hjemmesider, hvor materialet var/er offentligt tilgængeligt, ligesom ministeriet også vedlagde to af de offentligt tilgængelige dokumenter til din orientering.

6. Anvendelsen af offentlighedslovens § 29

6.1. Retsgrundlaget

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 af 7. februar 2013):

”Bestemmelsen i *stk. 1, 2. pkt., 1. led*, fastslår, at der ikke er ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger, som er indeholdt i dokumenter, der er udarbejdet til brug for *ministerrådgivning*. Bestemmelsen indebærer således, at der i sådanne tilfælde ikke skal meddeles aktindsigt i interne faglige vurderinger, selv om de pågældende vurderinger foreligger i endelig form og indgår i en sag om et offentliggjort politisk initiativ.

Baggrunden for bestemmelsen er, at en efterfølgende adgang til aktindsigt i den faglige rådgivning, der er indeholdt i et ministerrådgivningsdokument, i sig selv må antages at kunne begrænse ministerens politiske ’råderum’, ligesom efterfølgende offentlighed om indholdet af ministerrådgivningsdokumenter vil begrænse embedsværkets frihed i forhold til den faglige rådgivning, hvilket vil kunne føre til en

forringelse af den faglige rådgivning, som ministeren modtager fra embedsværket. Der er således et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med den direkte ministerrådgivning.

Formålet med bestemmelsen i stk. 1, 2. pkt., 1. led, er på den baggrund at opretholde den *fulde fortrolighed* om overvejelserne i den inderste politiske beslutningsproces og den inderste regeringsproces, ligesom bestemmelsen skal sikre kvaliteten i den rådgivning, som embedsværket yder regeringen og dens ministre.

Det afgørende for, om et dokument er omfattet af bestemmelsen i stk. 1, 2. pkt., 1. led, er, om dokumentet er *udarbejdet* med henblik på at skulle tjene som grundlag for den *direkte ministerrådgivning*. Et sådant dokument kan tage sigte på at rådgive en enkelt eller flere forskellige ministre, og således vil bl.a. dokumenter, der udarbejdes til Regeringens Økonomiske Udvalg, Regeringens Koordinations Udvalg eller Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg, være omfattet af bestemmelsen. Det vil sige, at der i dokumenter, der udarbejdes til brug for møder mellem ministre, ikke vil skulle foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger i endelig form for så vidt der er tale om, at vurderingerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag m.v.

I tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om hensynet til den inderste politiske beslutningsproces eller den inderste regeringsproces taler for, at der i forhold til dokumentet opretholdes den fulde fortrolighed. ”

Om begrebet ministerrådgivning kan jeg også henvise til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 636 f., hvor der er anført bl.a. følgende:

”Bestemmelsen ligger i forlængelse af lovudkastets § 24, stk. 1, der sikrer en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces i forbindelse med, at dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder som led i ministerbetjening.

I den forbindelse bemærkes, at mens det afgørende for anvendelsen af § 24, stk. 1, er, om udvekslingen af dokumenter og oplysninger sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, har bestemmelsen i § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led, om ministerrådgivning et mere begrænset anvendelsesområde.

Det afgørende for, om et dokument er omfattet af bestemmelsen i lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led, er, om dokumentet er udarbejdet med henblik på at skulle tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning.

Om forholdet mellem ’ministerbetjeningsdokumenter’ omfattet af lovudkastets § 24, stk. 1, og ’ministerrådgivningsdokumenter’ omfattet af lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt., kan det i øvrigt nævnes, at et dokument vil blive betragtet som et ’ministerbetjeningsdokument’, hvis det pågældende interne dokument udveksles mellem f.eks. et departement og en underordnet myndighed i forbindelse med ministerbetjening. Det er således ikke et krav, at det interne dokument er udarbejdet med henblik på ministerbetjening, selvom § 24, stk. 1, fortrinsvist vil finde anvendelse i forhold til sådanne dokumenter.

Endvidere er det ikke et krav for, at et dokument er omfattet af lovudkastets § 24, stk. 1, at det tjener som grundlag for den direkte ministerrådgivning. Det afgørende er, om udvekslingen af dokumentet eller

oplysningen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få brug for embedsværkets rådgivning og bistand.

Derimod er det – som nævnt ovenfor – en betingelse for, at der er tale om et 'ministerrådgivningsdokument', at dokumentet er udarbejdet netop med henblik på at tjene som grundlag for den direkte ministerbetjening. Det vil sige, at dokumenter, der tjener som grundlag for den direkte ministerrådgivning, men som ikke er udarbejdet med dette formål for øje, ikke vil være omfattet af bestemmelsen i lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led.

Det anførte indebærer således, at det ikke vil være alle dokumenter, der vil have karakter af 'ministerbetjeningsdokumenter' omfattet af lovudkastets § 24, stk. 1, som samtidig vil kunne karakteriseres som 'ministerrådgivningsdokumenter' omfattet af lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led. ”

Om bestemmelsen i § 29, stk. 1, kan jeg desuden henvise til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 1. udgave (2014), s. 495 ff., jf. særligt om ministerrådgivningsdokumenter s. 501 f.

På s. 496 er det i øvrigt anført, at bestemmelsen i § 29, stk. 1, også omfatter interne faglige vurderinger, som et ministerium indhenter fra et andet ministerium eller en underordnet myndighed.

6.2. Min vurdering

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har i afgørelsen af 13. maj 2016 anført, at en række af de undtagne dokumenter indeholder oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag. Dette lægger jeg til grund.

Ministeriet har dog undtaget en række af de pågældende interne faglige vurderinger fra aktindsigt, fordi ministeriet har vurderet, at de indgår i dokumenter, som er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt. Det drejer sig om oplysninger i dokumenterne under aktid 16904, dok. nr. 2, aktid 19111, dok. nr. 2, aktid 30978, dok. nr. 3, og aktid 31092, dok. nr. 2.

De øvrige interne faglige vurderinger har ministeriet undtaget med henvisning til § 29, stk. 2, fordi de indgår i det endelige lovforslag.

Efter min gennemgang af dokumenterne har jeg ikke grundlag for at kritisere ministeriets vurdering af, at de interne faglige vurderinger var omfattet af henholdsvis offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt., og offentlighedslovens § 29, stk. 2, og dermed ikke var omfattet af retten til aktindsigt.

7. Meroffentlighed

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. ”

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet overvejede, om de undtagne dokumenter og oplysninger burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed. Ministeriet foretog i den forbindelse en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for de anvendte undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist måtte antages at have i, at anmodningen om aktindsigt blev imødekommet.

Ministeriet fandt på den baggrund grundlag for at udlevere en række oplysninger.

Jeg kan ikke kritisere ministeriets vurdering.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jonas Bering Liisberg
Direktør

Kopi til:

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Sagsfremstilling

Du anmodede ved e-mail af 9. marts 2016 Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om aktindsigt i ”alt det lovforberedende arbejde og de tilhørende notater i forbindelse med at ændre muligheden for at søge permanent opholdstilladelse i det forslag, der blev fremsat i Folketinget 26. januar”.

Den 13. maj 2016 traf Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet delafgørelse i sagen og gav dig delvist afslag på aktindsigt. Ministeriet skrev bl.a. følgende til dig:

”Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har nu delvist færdigbehandlet Deres aktindsigtsanmodning. Ministeriet har i den forbindelse identificeret en række dokumenter, der må anses for omfattet af Deres anmodning om aktindsigt. Det drejer sig om dokumenter i sagen j.nr. 2015-152.

De meddeles hermed delvis aktindsigt i en række dokumenter i den pågældende sag i overensstemmelse med offentlighedslovens § 7. Ministeriet vedlægger en kopi af de dokumenter og oplysninger, der efter ministeriets vurdering bør udleveres til Dem. Desuden vedlægges aktliste i sagen.

Nedenfor følger en begrundelse for det delvise afslag på aktindsigt.

2. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, undtaget en række dokumenter i sagen, idet det drejer sig om interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Det drejer sig om intern e-mailkorrespondance og udkast til notater mv. i sagen.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har endvidere undtaget en række dokumenter fra aktindsigt i de pågældende sager i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og nr. 2, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem 1) et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder og 2) forskellige ministerier. Ministeriet har efter bestemmelsen undtaget dokumenter, der er udvekslet mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og henholdsvis Udlændingestyrelsen, Finansministeriet, Justitsministeriet, Statsministeriet og Udenrigsministeriet. Ministeriet skal i den forbindelse bemærke, at de pågældende akter er udvekslet som led i udarbejdelsen af lovforslaget L87 (forslag til lov om ændring af udlændingeloven). Ministeriet har derfor vurderet, at udvekslingen er sket i forbindelse med politisk ministerbetjening i en intern og politisk beslutningsproces.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har endvidere undtaget et dokument fra aktindsigt i den pågældende sag, i medfør af offentlighedslovens § 27, nr. 2, idet der er tale om et dokument, der er udarbejdet og udvekslet mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med det fremsatte lovforslag L 87, forslag til lov om ændring af udlændingeloven. Det drejer sig om emailkorrespondance mellem et folketingsmedlem og udlændinge-, integrations- og boligministeren.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal bemærke, at de undtagne dokumenter i sagen vurderes at indeholde relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag eller oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som vil skulle udleveres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1. Disse oplysninger er udleveret. Ministeriet bemærker imidlertid, at pligten til at udlevere oplysninger efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, ikke gælder hvis oplysningerne fremgår af andre dokumenter, der udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2. Ministeriet har således ikke udleveret de samme ekstraheringspligtige oplysninger flere gange.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal endvidere bemærke, at en række af de undtagne dokumenter i den pågældende sag indeholder oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag. Disse oplysninger vil i medfør af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., skulle udleveres. 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. Ministeriet har således i medfør

af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt., undtaget de pågældende interne faglige vurderinger, idet de indgår i dokumenter, som er udarbejdet til brug for ministerrådgivning.

Efter offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, gælder pligten til at udlevere oplysninger efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, ikke, hvis oplysningerne er offentlig tilgængelige. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har identificeret en række ekstraheringspligtige oplysninger i enkelte interne dokumenter, som imidlertid ikke udleveres. Ministeriet skal i den forbindelse henvise til, at de ekstraheringspligtige oplysninger fremgår af det endelige lovforslag L 87, som er offentligt tilgængeligt på Folketingets hjemmeside: www.ft.dk, ligesom de pågældende oplysninger fremgår af dokumenterne 'Description of the New Bill Regarding Amendments to the Danish Aliens Legislation' og 'Ændring af vilkår på asylområdet', der ligeledes er offentlige tilgængelige på henholdsvis www.usa.um.dk og www.stm.dk. Begge disse dokumenter er dog vedlagt til orientering.

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. 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. Ministeriet har på den baggrund fundet grundlag for at udlevere en række oplysninger i medfør af meroffentlighedsprincippet. Det drejer sig om oplysninger i dokumenter med aktid: 30968, 31081 og 31084. ”

Den 16. maj 2016 klagede du til mig over Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets delafgørelse af 13. maj 2016.

Du skrev, at du ønskede at klage over, at ministeriet havde undtaget en lang række dokumenter efter offentlighedslovens §§ 23, 24, 28 og 29. Du skrev, at det ikke var helt klart, hvorfor de enkelte dokumenter var undtaget, f.eks. mente du ikke, at det virkede begrundet at undtage ministeriets korrespondance med andre ministerier og styrelser med ministerbetjening som begrundelse. Du bad derfor om min vurdering af, om ministeriet havde været for vidtgående i det, som var ”skåret” i dokumenterne, og de dokumenter, som ikke blev udleveret.

Jeg anmodede den 24. maj 2016 Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om en udtalelse om sagen.

I en udtalelse af 10. juni 2016 anførte ministeriet bl.a. følgende:

”Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vurderede ved ministeriets afgørelse om aktindsigt af den 13. maj 2016, at en række af dokumenter omfattet af anmodningen, burde undtages efter offentlighedslovens bestemmelser om undtagelse fra aktindsigt.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vurderede således, at der i sagen indgik en række dokumenter af intern karakter jf. offentlighedslovens § 23. Det drejer sig om interne notater, herunder udkast udarbejdet af ministeriet, som ikke er afgivet til udenforstående. Desuden drejer det sig om intern e-mail korrespondance.

Videre vurderede Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, at en række dokumenter udgjorde ministerbetjeningsdokumenter, jf. offentlighedslovens § 24. Det drejer sig om interne notater og e-mails, som er udvekslet mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og henholdsvis Udlændingestyrelsen, Finansministeriet, Justitsministeriet, Statsministeriet og Udenrigsministeriet. Udvekslingen af dokumenterne er sket som led i udarbejdelsen af lovforslaget L87 (forslag til lov om ændring af udlændingeloven).

Det følger af offentlighedslovens § 24, at retten til aktindsigt ikke omfatter 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 bl.a. et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder, samt mellem forskellige ministerier.

Dokumenterne er således som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet fandt endvidere anledning til at undtage et enkelt dokument fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 27, nr. 2. Det drejer sig om en e-mailkorrespondance, som er udarbejdet og udvekslet mellem en minister og et folketingsmedlem, i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslaget L87 (forslag til lov om ændring af udlændingeloven).

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vurderede herefter, om de pågældende dokumenter indeholdt egentlige faktuelle oplysninger omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1. Disse oplysninger er ekstraheret og udleveret til journalisten. Ministeriet har i forbindelse med fornyet gennemgang af sagen konstateret, at enkelte ekstraheringspligtige oplysninger vedrørende gældende ret og praksis i straffesager omfattet af bestemmelsen ikke er udleveret til journalisten.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan oplyse, at der i enkelte dokumenter er gjort anvendelse af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2. Ekstraherede oplysninger er således kun ekstraheret og udleveret én enkelt gang.

Efter offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, er der ikke pligt til at ekstrahere allerede offentlige oplysninger. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har dog i det konkrete tilfælde valgt at udlevere offentlige oplysninger til orientering, med undtagelse af det endelige lovforslag, der kan findes på www.ft.dk.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vurderede desuden, at flere af dokumenterne indeholdt oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form. Offentlighedslovens § 29, stk. 2, 1. pkt. foreskriver, at sådanne oplysninger skal ekstraheres og udleveres. Dog undtager offentlighedslovens § 29, stk. 2, 2. pkt., disse oplysninger fra retten til aktindsigt, når oplysningerne findes i ministerrådgivningsdokumenter omfattet af § 24. Ministeriet undtog på denne baggrund de interne faglige vurderinger i endelig form, fra aktindsigt.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bemærker, at der i forhold til akterne 30968, 31081 og 31084 har været anledning til at udlevere oplysninger efter bestemmelsen om meroffentlighed i § 14. Dette er sket på baggrund af en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag de ovennævnte undtagelsesbestemmelser og på den anden side, de berettigede interesser som A som journalist må antages at have i, at hans anmodning imødekommes. ”

I udtalelsen af 10. juni 2016 oplyste Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet også, at ministeriet havde foretaget en fornyet gennemgang af akterne i sagen og fundet anledning til at udlevere enkelte yderligere ekstraheringspligtige oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, som ikke var udleveret i forbindelse med ministeriets afgørelse af 13. maj 2016.

Den 15. juni 2016 sendte jeg Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udtalelse til dig med henblik på at modtage dine eventuelle bemærkninger inden to uger.

Jeg modtog ingen bemærkninger fra dig, og ved brev af 30. juni 2016 meddelte jeg dig, at jeg nu ville behandle sagen på baggrund af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra dig og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.