

Udskriftsdato: 30. april 2026 (Gældende)

**Afslag på aktindsigt i budget og budgetteringsværktøj, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Ekstrahering, jf. §§ 28 og 29. Dialog mellem den aktindsigtssøgende og myndigheden. For lang sagsbehandlingstid**

---

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 16/02596

Afslag på aktindsigt i budget og budgetteringsværktøj, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Ekstrahering, jf. §§ 28 og 29. Dialog mellem den aktindsigtssøgende og myndigheden. For lang sagsbehandlingstid

Svar til journalist A, medie B

09-02-2017

Sag nr. 16/02596

**Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets afgørelse af 17. maj 2016 om afslag på aktindsigt samt ministeriets sagsbehandlingstid**

Jeg har nu færdigbehandlet din sag.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere, at Udlændinge- og Integrationsministeriet har anset de to dokumenter i sagerne 2016-2446 og 2016-4092 for omfattet af § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven, og derfor som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt som interne dokumenter.

Jeg har heller ikke grundlag for at kritisere, at ministeriet fandt, at der ikke var oplysninger i dokumenterne, der var ekstraheringspligtige efter bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 28 og 29.

Jeg mener dog, at det er beklageligt, at det ikke med tilstrækkelig klarhed fremgik af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets afgørelse af 17. maj 2016, at ministeriet havde afgrænset din aktindsigtsanmodning sådan, at den ikke omfattede alle oplysninger i det interne budgetteringsværktøj.

Jeg har gjort Udlændinge- og Integrationsministeriet bekendt med min opfattelse. Hvis du ønsker, at din aktindsigtsanmodning behandles i forhold til alle oplysningerne i budgetteringsværktøjet, herunder oplysninger om den hidtil faktisk realiserede tilgang af voksne flygtninge og familiesammenførte til disse flygtninge, må jeg henvise dig til at rette henvendelse til Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Det er min opfattelse, at det ville have været hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med god forvaltningsskik, hvis ministeriet i forbindelse med behandlingen af din aktindsigtsanmodning over for dig havde oplyst, at ministeriet ikke var i besiddelse af dokumenter, der specifikt indeholdt de oplysninger, som du havde efterspurgt.

Ministeriet kunne i samme forbindelse være gået i dialog med dig om spørgsmålet om, hvorvidt du var interesseret i, at ministeriet tog stilling til spørgsmålet om aktindsigt i de dokumenter, som på trods heraf måske kunne indeholde oplysninger, der kunne være af relevans for din anmodning. Dialogen kunne også dreje sig om, hvorvidt ministeriet uafhængigt af spørgsmålet om aktindsigt eventuelt kunne svare på spørgsmål om, hvordan DAC-opgørelserne var fremkommet.

På denne måde kunne behandlingen af dele af aktindsigtssagen og de afgrænsningsproblemer, der opstod i den forbindelse, måske været undgået.

Hvis du stadig er interesseret i oplysninger om, hvordan DAC-opgørelserne er fremkommet, kan du eventuelt rette henvendelse til ministeriet med henblik på en dialog herom.

Det er min opfattelse, at ministeriets sagsbehandlingstid i sagen har været for lang, ligesom jeg er enig med ministeriet i, at det er beklageligt, at ministeriet ved de løbende underretninger om sagens udsættelse ikke har været i stand til at foretage et realistisk skøn over, hvornår en afgørelse kunne forventes at foreligge.

Jeg finder det også beklageligt, at ministeriet ikke konsekvent har sørget for at underrette dig om yderligere fristudsættelse inden udløbet af tidligere udmeldte frister for færdigbehandling af sagen. Jeg bemærker dog, at der kun er tale om to tilfælde, og at der i begge tilfælde alene er tale om én dags overskridelse af den tidligere udmeldte frist.

Du kan læse nærmere om begrundelsen for mit resultat nedenfor i afsnittet ”Ombudsmandens udtalelse”. Sidst i udtalelsen (fra s. 21) er der en gennemgang af sagens forløb.

## **Ombudsmandens udtalelse**

### **1. Hvad drejer sagen sig om?**

Sagen drejer sig om aktindsigt i materiale vedrørende de udgifter til flygtningemodtagelse i Danmark (modtagerlandet), som kan medregnes i opgørelsen af Danmarks samlede udviklingsbistand – de såkaldte DAC-rapportbare udgifter, jf. nærmere nedenfor pkt. 2.

Den 18. marts 2016 bad du det daværende Udlændinge-, Integrations- og Boligministerium (nu Udlændinge- og Integrationsministeriet) om aktindsigt i dels de interne kriterier og beregningsmodeller, der ligger bag den endelige DAC-opgørelse til Udenrigsministeriet for 2015, dels i budgetoversigt med alle udgiftsposter for udgifterne til flygtningemodtagelse i 2016, der kan tælles med som udviklingsbistand, herunder de kriterier og beregningsmodeller, der ligger bag disse beregninger.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet traf den 17. maj 2016 afgørelse om afslag på aktindsigt i ”en række dokumenter” omfattet af din aktindsigtsanmodning, med henvisning til at der var tale om interne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 23.

Jeg har i forbindelse med min behandling af sagen fået oplyst, at der er tale om to dokumenter, nemlig akt nr. 72702 på sag 2016-2446 benævnt ”Budget for DAC-rapportbare udgifter ÆFL 2016. OPDATERET”, og akt nr. 69560 på sag 2016-4092 benævnt ”Internt budgetteringsværktøj”.

Ved afgørelsen af 17. maj 2016 vurderede ministeriet også, at de to undtagne dokumenter ikke indeholdt oplysninger, der skulle ekstraheres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1. I forhold til dokumentet på sagen 2016-2446 har ministeriet i forbindelse med afgørelsen af 21. juni 2016 og i udtalelsen til mig af 22. juni 2016 desuden vurderet, at dokumentet ikke indeholder ekstraheringspligtige oplysninger efter § 29, stk. 1, i offentlighedsloven.

Offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed er indgået i ministeriets afgørelse, men har ikke ført til, at du er meddelt yderligere aktindsigt i de to dokumenter.

Min undersøgelse omfatter herefter Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets afslag på aktindsigt af 17. maj 2016 i de to dokumenter på sagerne 2016-2446 og 2016-4092 samt ministeriets samlede sagsbehandlingstid i forbindelse med behandlingen af din aktindsigtsanmodning af 18. marts 2016, herunder ministeriets underretninger af dig i henhold til § 36, stk. 2, i offentlighedsloven.

Jeg bemærker, at du ved en forudgående afgørelse af 17. marts 2016 er meddelt aktindsigt i den endelige DAC-opgørelse fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet til Udenrigsministeriet vedrørende DAC-rapporterbare udgifter for 2015 på flygtningeområdet. Du fik ved afgørelsen udleveret budgettet for 2015 (akt 55445 på sag 2016-2446 – ”Opgørelse over DAC-rapporterbare udgifter for 2015 på flygtningeområdet”).

## **2. Kort om DAC-rapporterbare udgifter**

DAC (Development Assistance Committee – Komité for Udviklingsbistand) er en del af OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development – Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling).

I henhold til retningslinjer, der udarbejdes af OECD/DAC, skal de enkelte medlemslande, herunder Danmark, indrapportere de udgifter til flygtningemodtagelse i modtagerlandet, der kan medregnes i opgørelsen af modtagerlandets samlede udviklingsbistand. Det drejer sig bl.a. om udgifter til indkvartering og forplejning relateret til asylansøgere i deres første opholdsår i modtagerlandet.

De DAC-rapporterbare udgifter er med andre ord de udgifter, som Danmark kan medregne i opgørelsen af Danmarks samlede udviklingsbistand, selvom de afholdes i Danmark i forbindelse med flygtningemodtagelse.

Hvad det præcis er for udgifter til flygtningemodtagelse i modtagerlandet, der kan medregnes ved opgørelsen af den samlede udviklingsbistand, fastsættes af OECD/DAC, og retningslinjerne kan løbende

ændres. Der kan således være forskel på, hvilke typer af udgifter der kan henregnes som DAC-rapporterbare udgifter fra år til år.

### 3. Anvendelsen af offentlighedslovens § 23

#### 3.1. Retsgrundlaget

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013) har følgende ordlyd:

”23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses  
1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,  
(...)”

Af bemærkningerne til bestemmelsen (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) fremgår bl.a. 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.

I det omfang et dokument imidlertid ikke indeholder foreløbige overvejelser eller tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces, kan der være en særlig grund for myndigheden til at overveje, om det pågældende dokument kan udleveres i medfør af meroffentlighedsprincippet i lovforslagets § 14.

...

Bestemmelsen i nr. 1 indebærer som nævnt, at ethvert dokument, der ikke afgives til *udenforstående* betragtes som et internt dokument. Et dokument, der udveksles mellem forskellige enheder *inden for samme myndighed* (’intern afgivelse’), betragtes som et internt dokument, idet der ikke er tale om afgivelse til udenforstående, mens udveksling mellem *to forskellige myndigheder* (’ekstern afgivelse’) indebærer, at dokumentet som udgangspunkt mister sin interne karakter, jf. også stk. 2.”

#### 3.2. Min vurdering

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har undtaget to dokumenter fra aktindsigt, med henvisning til at der er tale om interne dokumenter, jf. § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven.

Det ene dokument (akt 72702 på sag 2016-2446) er et budget for de DAC-rapporterbare udgifter i 2016, og det andet dokument (akt 69560 på sag 2016-4092) er ministeriets budgetteringsværktøj til brug for budgettering af integrationsydelse, herunder de udgifter, der kan medregnes til de DAC-rapporterbare udgifter.

Ministeriet har anført, at der er tale om et internt budget og et internt beregningsværktøj, og at dokumenterne ikke er afgivet til udenforstående.

Hvad angår budgettet for de DAC-rapportbare udgifter for 2016 (akt 72702 på sag 2016-2446) bemærker jeg følgende:

Du fik ved Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets afgørelse af 21. juni 2016 aktindsigt i den endelige udgave af budgettet for 2016 (akt 90996 på sag 2016-6978), som i november 2015 var blevet udvekslet med Udenrigsministeriet.

Datoen for det undtagne dokument på ministeriets aktoversigt er 12. maj 2016. Ministeriet har i sin udtalelse til mig af 13. oktober 2016 anført, at dokumentet er journaliseret den 12. maj 2016, men at den faktiske dato for, hvornår trækket er foretaget i systemet, ikke er kendt. Ministeriet vurderer dog, at oversigten ikke er nyere end den udleverede udgave, men at det undtagne dokument er en foreløbig intern udgave af det dokument, som efterfølgende er tilrettet og sendt til Udenrigsministeriet i november 2015.

Jeg må lægge disse oplysninger til grund. Efter en nærmere gennemgang af de to udgaver af budgettet kan jeg også konstatere, at udgaverne – som også anført af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i udtalelsen af 13. oktober 2016 – ikke er identiske

Om det interne budgetteringsværktøj (akt 69560 på sag 2016-4092) bemærker jeg, at jeg lægger til grund, at det er ministeriets opfattelse, at budgetteringsværktøjet er omfattet af dokumentbegrebet i offentlighedslovens § 7, og at der ikke er tale om en database, jf. den forståelse, som jeg anlagde i min supplerende høring af 29. september 2016, og som ministeriet ikke har haft bemærkninger til.

På den baggrund og efter min gennemgang af de to dokumenter har jeg ikke grundlag for at kritisere, at ministeriet har anset de to dokumenter for omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og dermed som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

I forhold til det, som du har anført i dit partshøringssvar af 8. august 2016, bemærker jeg, at spørgsmålet om, hvorvidt et dokument er internt eller ej, beror på af, om dokumentet er afgivet til udenforstående, og ikke på overvejelser om, hvilken betydning dokumenterne måtte have for udenforstående parter.

## **4. Ekstrahering**

### **4.1. Retsgrundlaget**

4.1.1. § 28, stk. 1, i offentlighedsloven (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013) har følgende ordlyd:

”§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, stk. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang disse oplysninger

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. ”

I bemærkningerne til bestemmelsen (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er anført bl.a. følgende:

”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.

...

Betydningen af, at en oplysning er omfattet af bestemmelserne i *stk. 1, 1. og 2. pkt.*, er på den ene side, at oplysningerne er undergivet aktindsigt, uanset at de er indeholdt i et dokument, der som sådan er undtaget fra aktindsigt. På den anden side vil oplysningerne efter omstændighederne kunne undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i lovforslagets §§ 30-33, ligesom der ikke vil være ret til aktindsigt i oplysningerne, hvis de er omfattet af en særlig tavshedspligtsbestemmelse omfattet af § 35. ”

4.1.2. I offentlighedslovens § 29, stk. 1 (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013) er fastsat følgende:

”§ 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. ”

Af bemærkningerne til bestemmelsen (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i *stk. 1* indebærer som noget nyt en ret til indsigt i oplysninger om *interne faglige vurderinger* i endelig form, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27,

nr. 1-3, hvis oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. (...)

...

Ved en *faglig vurdering* forstås – i lighed med det tilsvarende udtryk i lovforslagets § 28, stk. 1, 2. pkt. – en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har *særlige forudsætninger* for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. En faglig vurdering i bestemmelsens forstand omfatter således også den kollektive, embedsmæssige særlige indsigt, der oparbejdes (i myndigheden) som følge af en kontinuerlig beskæftigelse med særlige områder.

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

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

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

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

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

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

Det er en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at den foreligger i *endelig form*, hvilket beror på, at hensynet til den interne beslutningsproces i almindelighed vil tale imod, at der meddeles aktindsigt i foreløbige interne faglige vurderinger.

En intern faglig vurdering vil foreligge i endelig form, hvis myndigheden har anvendt den i forbindelse med myndighedens beslutning i en sag, eller hvis vurderingen har en sådan form, at den er klar til (endelig) udsendelse eller offentliggørelse. Det vil herudover i almindelighed kunne lægges til grund, at en intern faglig vurdering foreligger i endelig form, hvis den er blevet (endeligt) godkendt af den øverst fagligt ansvarlige person for det pågældende område inden for vedkommende forvaltningsmyndighed, eller hvis det i øvrigt fremgår, at den faglige vurdering faktisk er tillagt betydning. ”

## **4.2. Hvad har ministeriet og du anført?**

4.2.1. I afgørelsen af 17. maj 2016 har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet anført, at ministeriet har vurderet, at de to undtagne dokumenter ikke indeholder relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag eller oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som skal udleveres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har gentaget dette i udtalelsen til mig af 22. juni 2016 og har i den forbindelse anført, at oplysningerne i de undtagne dokumenter ikke udgør egentlige faktiske oplysninger, da der er tale om estimerede tal, der løbende bliver opdateret. Der er derfor ikke tale om faktiske oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

I ministeriets supplerende udtalelse til mig af 13. oktober 2016 har ministeriet vedrørende ”Budget for DAC-rapportbare udgifter ÆFL 2016. OPDATERET” på sagen 2016-2446 anført, at det fortsat er ministeriets opfattelse, at dokumentet ikke indeholder faktiske oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1. Ministeriet har i den forbindelse igen henvist til, at der er tale om estimerede tal, der løbende opdateres, og at det efter ministeriets endelige afgørelse af 21. juni 2016 har vist sig, at udregningerne i det pågældende dokument var fejlbehæftede.

Hvad angår dokumentet ”Internt budgetteringsværktøj” på sagen 2016-4092 har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i udtalelsen af 13. oktober 2016 anført, at dokumentet – der er et Excel-ark – er ministeriets budgetteringsværktøj til budgettering af integrationsydelse, herunder de udgifter, der kan DAC-finansieres.

Ministeriet har videre oplyst, at inputtet til Excel-arket er den hidtil faktisk realiserede tilgang af voksne flygtninge og familiesammenførte til disse samt ministeriets prognose for tilgangen i denne udlændingegruppe. Modellen (Excel-arket) opdateres løbende med den faktisk realiserede tilgang. Oplysningerne i dokumentet er således oplysninger om den hidtil faktisk realiserede tilgang af voksne flygtninge og familiesammenførte til disse samt ministeriets prognose for den fremtidige tilgang i denne udlændingegruppe.

Endelig har ministeriet anført, at du ikke har bedt om aktindsigt i ovenstående oplysninger, men alene i de interne kriterier samt beregningsmodeller, der ligger bag den endelige DAC-opgørelse til Udenrigsministeriet for 2015. Ministeriet har derfor vurderet, at der ikke er faktiske oplysninger i dokumentet omfattet af aktindsigtsanmodningen, som bør udleveres efter § 28, stk. 1, i offentlighedsloven.

I relation til dette har ministeriet også oplyst, at ministeriet ikke er i besiddelse af interne kriterier, da det er DAC, der fastlægger, hvilke udgifter til flygtningemodtagelse i modtagerlandet der kan medregnes ved opgørelsen af den samlede udviklingsbistand. Beregningsmodellen består derfor alene af en underliggende formel i Excel-arket, som ikke kan isoleres fra de tal, der på et givet tidspunkt er i dokumentet, og dermed nedbrydes til en beregningsmodel. De faktiske tal illustrerer med andre ord ikke isoleret set beregningerne bag de DAC-rapporterbare udgifter.

4.2.2. I afgørelse af 21. juni 2016 meddelte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet dig, at ministeriet i relation til ”Budget for DAC-rapporterbare udgifter ÆFL 2016. OPDATERET” på sag 2016-2446 – som ministeriet undtog fra aktindsigt ved afgørelse af 17. maj 2016 – var blevet opmærksom på, at dokumentet (også) var en del af en lovsag, idet det vedrørte forhandlingerne til finansloven for 2016.

Ministeriet har derfor gennemgået dokumentet med henblik på at vurdere, om det indeholdt oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der skulle have været ekstraheret efter § 29, stk. 1, i offentlighedsloven. Det var ministeriets vurdering, at det ikke var tilfældet.

I udtalelsen til mig af 22. juni 2016 har ministeriet anført, at det er ministeriets vurdering, at dokumentet ikke indeholder oplysninger om interne faglige vurderinger i § 29’s forstand, da der ikke er tale om en endelig version af dokumentet. Den endelige version findes derimod i det dokument, som du fik udleveret ved ministeriets afgørelse af 21. juni 2016, dvs. ”Budget for DAC-rapporterbare udgifter ÆFL 2016” på sag 2016-6978.

I ministeriets supplerende udtalelse til mig af 13. oktober 2016 har ministeriet vedrørende sidstnævnte dokument anført, at dette er udleveret til dig i fuldt omfang, da der er tale om endelige tal for 2015, der er udvekslet med bl.a. Udenrigsministeriet.

I den supplerende udtalelse har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet videre anført, at budgettet indgår som en del af de årlige finanslovsforhandlinger, hvorfor ministeriet har vurderet, om budgettet indeholdt oplysninger, som var udvekslet i andre dokumenter og på den måde blevet en del af Finansministeriets lovsag. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har derfor vurderet, om der i dokumentet var oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form omfattet af offentlighedslovens § 29, stk. 1. Dette fandt ministeriet dog ikke var tilfældet, idet beregningerne i dokumentet var af foreløbig karakter.

4.2.3. Du har bl.a. anført, at der skal gives aktindsigt i metoder og forudsætninger, jf. bemærkningerne til offentlighedslovens § 28, og at du ikke kan forstå, at dokumenterne ikke indeholder oplysninger om de interne kriterier, der ligger til grund for beregningerne, og som du har efterlyst i din aktindsigtsanmodning.

### **4.3. Min vurdering**

#### *4.3.1. ”Budget for DAC-rapporterbare udgifter ÆFL 2016. OPDATERET” på sag 2016-2446*

4.3.1.1. Jeg må forstå det sådan, at budgettet indeholder Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriets skøn (estimerede tal) over, hvad DAC-rapporterbare aktiviteter på forskellige områder vil koste i budgetåret 2016.

Jeg forstår videre, at de tal, der fremgår budgettet for de DAC-rapporterbare udgifter for et givent år, fremkommer ved et træk fra det interne budgetteringsværktøj, jf. nedenfor under pkt. 4.3.2, der løbende opdateres med nye oplysninger. Et træk fra det interne budgetteringsværktøj på forskellige tidspunkter vil således ikke nødvendigvis give det samme udfald.

Der er således ikke tale om faktiske, bagudrettede, konstaterbare tal. Jeg er på den baggrund enig med Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriet i, at dokumentet ikke indeholder faktiske oplysninger i offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.'s forstand.

4.3.1.2. Det er min opfattelse, at skønnet over de DAC-rapporterbare aktiviteter er vurderinger, der er foretaget af ministeriet, fordi det med dets faglige viden og indsigt har særlige forudsætninger for at udtale sig om disse spørgsmål. Der er ikke tale om vurderinger, der bygger på den almindelige administrative indsigt, der er til stede i forvaltningsmyndigheden, og som ikke adskiller sig fra den indsigt, der også vil være til stede hos andre forvaltningsmyndigheder.

Det er på den baggrund min opfattelse, at de oplysninger, der findes i dokumentet, er interne faglige vurderinger i offentlighedslovens § 29's forstand. Se bl.a. ombudsmandens udtalelse af 19. april 2016 i sagen med j.nr. 16/00046, der kan findes på Offentlighedsportalen (offentlighedsportalen.dk).

Jeg forstår ministeriets afgørelse af 21. juni 2016 og udtalelserne af 22. juni og 13. oktober 2016 sådan, at ministeriet mener, at sagen, hvori oplysningerne indgår, er en sagstype, der er omfattet af offentlighedslovens § 29, og at ministeriet er enig i vurderingen af, at dokumentet indeholder interne faglige vurderinger.

For at oplysningerne er ekstraheringspligtige efter bestemmelsen i § 29, kræves imidlertid også, at oplysningerne foreligger i endelig form, og det gør oplysningerne efter ministeriets opfattelse ikke, da der ikke er tale om en endelig version af dokumentet. Den endelige version findes derimod i det dokument, som du fik udleveret ved ministeriets afgørelse af 21. juni 2016.

Jeg kan ikke kritisere denne vurdering, og jeg kan dermed heller ikke kritisere, at ministeriet ikke mente, at der var oplysninger i dokumentet, der var ekstraheringspligtige efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 29.

4.3.1.3. Du har anført, at oplysninger om metoder og forudsætninger også er ekstraheringspligtige efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28.

Jeg bemærker i den forbindelse, at det kun er metoder og forudsætninger, som myndigheden har anvendt ved fastlæggelse af oplysninger om sagens faktiske grundlag, der er ekstraheringspligtige efter § 28. Da der ikke findes sådanne oplysninger om sagens faktiske grundlag i dokumentet, er § 28 heller ikke i denne sammenhæng relevant.

Oplysninger om metoder og forudsætninger kan imidlertid også være ekstraheringspligtige efter bestemmelsen i § 29, hvis de knytter sig til oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form. Se bl.a. de ovenfor refererede forarbejder til § 29 og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 490 ff.

Da der her ikke er tale om interne faglige vurderinger i endelig form, er der heller ikke ret til aktindsigt efter bestemmelsen i § 29 i de oplysninger om metoder og forudsætninger, som måtte være indeholdt i dokumenterne.

#### 4.3.2. *"Internt budgetteringsværktøj" på sag 2016-4092*

4.3.2.1. Jeg forstår sagens oplysninger sådan, at det interne budgetteringsværktøj på sagen 2016-4092 er et Excel-ark, der er ministeriets interne budgetteringsværktøj i relation til budgettering af integrationsydelser, herunder de DAC-rapporterbare udgifter.

Som det fremgår ovenfor, fremkommer de tal, der fremgår af bl.a. budgettet for de DAC-rapportbare udgifter for et givent år, ved et træk fra Excel-arket, der løbende opdateres med nye oplysninger. Et træk fra Excel-arket på forskellige tidspunkter vil således ikke (nødvendigvis) give det samme udfald.

Som det også fremgår ovenfor, har jeg lagt til grund, at ministeriet anser budgetteringsværktøjet for omfattet af dokumentbegrebet i offentlighedslovens § 7, og at der ikke er tale om en database, jf. offentlighedslovens § 10. Jeg må på den baggrund også lægge til grund, at der ikke foreligger nogen databeskrivelse, jf. offentlighedslovens § 12, i relation til dokumentet.

Jeg har også forstået det sådan, at den udgave af værktøjet, som jeg har modtaget i forbindelse med min behandling af sagen, og også den udgave, som spørgsmålet om aktindsigt er bedømt i forhold til, er et "øjebliksbillede".

Endelig forstår jeg, at inputtet til Excel-arket er den hidtil faktisk realiserede tilgang af voksne flygtninge og familiesammenførte til disse flygtninge. Ud fra den til enhver tid faktisk realiserede tilgang af voksne flygtninge og familiesammenførte til disse kan ministeriet – fra Excel-arket – trække tal for, hvor mange voksne flygtninge og familiesammenførte hertil der fremadrettet vil komme til Danmark, samt hvilke udgifter der vil være forbundet hermed, dvs. ministeriets prognoser for denne flygtningegruppe.

4.3.2.2. I udtalelsen til mig af 13. oktober 2016 har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet som nævnt ovenfor under pkt. 4.2 anført, at du alene har bedt om aktindsigt i de kriterier og beregningsmodeller, der ligger bag den endelige opgørelse af de DAC-rapporterbare udgifter til Udenrigsministeriet. Ministeriet har derfor vurderet, at der ikke var faktiske oplysninger omfattet af din aktindsigtsanmodning, der skulle udleveres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Jeg forstår bemærkningerne fra ministeriet sådan, at ministeriet i forbindelse med afgørelsen af 17. maj 2016 afgrænsede din aktindsigtsanmodning således, at den kun angik de oplysninger i dokumentet, der efter ministeriets opfattelse kunne indeholde oplysninger om kriterier og beregningsmodeller, der lå bag den endelige opgørelse af de DAC rapporterbare udgifter til ministeriet, og således at den f.eks. ikke omfattede de oplysninger i dokumentet, der angik den hidtil faktisk realiserede tilgang af voksne flygtninge og familiesammenførte til disse flygtninge.

Hvis spørgsmålet om ekstraheringspligt kun vurderes ud fra de dele af dokumentet, der angår ministeriets prognoser for, hvor mange voksne flygtninge og familiesammenførte der fremadrettet vil komme til Danmark, har jeg ikke bemærkninger til, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet ikke har anset

oplysningerne i dokumentet for ekstraheringspligtige efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1. Om begrundelsen herfor, se nærmere ovenfor under pkt. 4.3.1.

4.3.2.3. Det er dog samtidig min opfattelse, at det af ministeriets afgørelse af 17. maj 2016 ikke med tilstrækkelig klarhed fremgår, at ministeriet havde afgrænset din aktindsigtsanmodning på denne måde. Således fremgår det alene af afgørelsen af 17. maj 2016, at ”de undtagne dokumenter i sagen ikke 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”. I afgørelsen fremstår det hermed, som om ministeriet anså hele dokumentet for omfattet af din aktindsigtsanmodning.

Jeg mener, at det er beklageligt, at det ikke med tilstrækkelig klarhed fremgik af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets afgørelse af 17. maj 2016, hvordan ministeriet havde afgrænset din aktindsigtsanmodning.

Jeg har gjort Udlændinge- og Integrationsministeriet bekendt med min opfattelse. Hvis du ønsker, at din aktindsigtsanmodning behandles i forhold til alle oplysningerne i budgetteringsværktøjet, herunder oplysninger om den hidtil faktisk realiserede tilgang af voksne flygtninge og familiesammenførte til disse flygtninge, må jeg henvise dig til at rette henvendelse til Udlændinge- og Integrationsministeriet herom.

4.3.2.4. Jeg forstår Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet sådan, at det interne budgetteringsværktøj ikke indgår i en sagstype, der er omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 29.

Dette kan ikke give mig anledning til bemærkninger, og jeg kan derfor heller ikke kritisere, at ministeriet ikke mente, at der var oplysninger i dokumentet, der var ekstraheringspligtige efter denne bestemmelse.

## 5. Meroffentlighed

Offentlighedslovens § 14, stk. 1 (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013) om meroffentlighed 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 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 ikke grundlag for at udlevere oplysningerne til dig.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere ministeriets vurdering.

## **6. Dialog**

De dele af din aktindsigtsanmodning af 18. marts 2016, der blev behandlet i afgørelsen af 17. maj 2016, angik særligt ”kriterier og beregningsmodeller” dels for DAC-opgørelsen for 2015 og dels for DAC-budgettet for 2016. Jeg forstår det sådan, at du især ønskede at få nærmere oplysninger om, hvordan Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet var kommet frem til DAC-tallene for 2015 og 2016.

Det fremgår af Udlændinge- Integrations- og Boligministeriets udtalelse til mig af 22. juni 2016, at ministeriet ikke var i besiddelse af dokumenter, der specifikt indeholdt de oplysninger, som du havde efterspurgt.

Af ministeriets udtalelse af 13. oktober 2016 fremgår det, at ministeriet ikke er i besiddelse af oplysninger om interne kriterier, da det er OECD’s udviklingskomité DAC, der har fastlagt, at visse udgifter til flygtningemodtagelse (bl.a. indkvartering, forplejning og uddannelse) i de første 12 måneder af flygtninges ophold i Danmark medregnes i opgørelsen af udviklingsbistanden.

Efter min opfattelse ville det på den baggrund have været hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med god forvaltningsskik, hvis ministeriet i forbindelse med behandlingen af din aktindsigtsanmodning over for dig havde oplyst, at ministeriet ikke var i besiddelse af dokumenter, der specifikt indeholdt de oplysninger, som du havde efterspurgt.

Ministeriet kunne i samme forbindelse være gået i dialog med dig om spørgsmålet om, hvorvidt du var interesseret i, at ministeriet tog stilling til spørgsmålet om aktindsigt i de dokumenter, som på trods heraf måske kunne indeholde oplysninger, der kunne være af relevans for din anmodning. Dialogen kunne også dreje sig om, hvorvidt ministeriet uafhængigt af spørgsmålet om aktindsigt eventuelt kunne svare på spørgsmål om, hvordan DAC-opgørelserne var fremkommet.

På denne måde kunne behandlingen af dele af aktindsigtssagen og de afgrænsningsproblemer, der opstod i den forbindelse, måske været undgået.

Hvis du stadig er interesseret i oplysninger om, hvordan DAC-opgørelserne er fremkommet, kan du eventuelt rette henvendelse til ministeriet med henblik på en dialog herom.

## **7. Ministeriets sagsbehandlingstid og underretninger**

### **7.1. Retsgrundlaget**

§ 36, stk. 2, i offentlighedsloven (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013) har følgende ordlyd:

”§ 36. (...)

*Stk. 2.* Vedkommende myndighed m.v. afgør snarest, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. En anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang og kompleksitet undtagelsesvis ikke er muligt. Den, der har anmodet om aktindsigt, skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen og om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.”

Følgende fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013):

”Bestemmelsen i *stk. 2*, der med visse ændringer viderefører den gældende lovs § 16, stk. 1 og 2, fastslår i *1. pkt.*, at anmodninger om aktindsigt skal besvares *snarest*. Dette krav skal bl.a. ses i sammenhæng med, at en hurtig sagsbehandling og afgørelse af aktindsigtsanmodninger i almindelighed vil være en væsentlig forudsætning for, at offentlighedsloven kan opfylde sin intention om, at medierne ved anvendelse af loven skal have adgang til at orientere offentligheden om aktuelle sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning, jf. også lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 4, med tilhørende bemærkninger.

Med anvendelsen af udtrykket '*snarest*' er det således tilsigtet, at en anmodning om aktindsigt skal behandles og afgøres så hurtigt som muligt. Udtrykket '*snarest*' indebærer for det første, at vedkommende myndighed m.v. skal tilstræbe, at anmodninger om aktindsigt i sager, der er klart identificerede, og som indeholder et begrænset antal dokumenter, som ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, færdigbehandles i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen.

...

Det følger af bestemmelsen i *2. pkt.*, at en anmodning om aktindsigt *som udgangspunkt* skal være færdigbehandlet *inden syv arbejdsdage* efter, at anmodningen er modtaget. Dette følger af, at det i bestemmelsen er forudsat, at det kun kan være 'undtagelsesvist', at en anmodning ikke vil kunne færdigbehandles inden for den nævnte frist.

...

Med udtrykket '*sagens omfang*' sigtes først og fremmest til antallet af dokumenter, der er omfattet af den enkelte anmodning om aktindsigt. Med udtrykket '*sagens kompleksitet*' sigtes der dels til de juridiske spørgsmål, som en aktindsigtsanmodning kan rejse, dels til, om en anden myndighed eller virksomhed skal høres om aktindsigtsanmodningen. Det forudsættes, at en myndighed m.v. i givet fald fastsætter en kort høringsfrist, der tager behørigt hensyn til, at aktindsigtsanmodningen så vidt muligt skal færdighandles inden for rimelig tid.

...

Det forhold, at bestemmelsen fastsætter, at en anmodning om aktindsigt skal afgøres snarest, og (som udgangspunkt) inden syv arbejdsdage efter, at den er modtaget, medfører – som også nævnt ovenfor – at en anmodning om aktindsigt, der klart har identificeret den sag, anmodningen vedrører, og som vedrører et begrænset antal dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, bør være færdigbehandlet i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen.

Det anførte forhold indebærer endvidere, at det skal tilstræbes, at en anmodning om aktindsigt, som omfatter lidt flere dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, færdigbehandles i løbet af tre til syv arbejdsdage. Det samme gælder de tilfælde, hvor anmodningen omfatter et mere begrænset antal dokumenter, som giver anledning til en nærmere gennemgang og overvejelse.

I de (særlige) tilfælde, hvor anmodningen f.eks. omfatter et stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen giver anledning til overvejelser af f.eks. juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter – dvs. når der undtagelsesvist foreligger et forhold, der kan begrunde en udsættelse af fristen på syv arbejdsdage – skal det tilstræbes, at anmodningen om aktindsigt færdigbehandles inden for 14 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget.

I de (helt særlige) tilfælde, hvor aktindsigtsanmodningen omfatter et meget stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen rejser f.eks. juridiske spørgsmål af ganske kompliceret karakter, skal det tilstræbes, at anmodningen færdigbehandles senest inden for 40 arbejdsdage efter, at den er modtaget. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i samtlige sager af en bestemt type, som den pågældende myndighed m.v. i vidt omfang behandler, og som myndigheden m.v. har modtaget i løbet af det seneste år.

Det fremgår af 2. pkt., at det kun vil være 'undtagelsesvist', at en anmodning ikke kan færdigbehandles inden for fristen på syv arbejdsdage. Dette udtryk bygger på en forventning om, at antallet af aktindsigts-sager, hvor denne frist ikke kan overholdes, i det samlede billede af aktindsigtssager for samtlige landets myndigheder m.v. ikke må være det normale.

...

Såfremt en anmodning om aktindsigt (undtagelsesvis) ikke kan færdigbehandles inden syv arbejdsdage efter modtagelsen, følger det af 2. pkt., at den aktindsigtssøgende skal underrettes om grunden til fristoverskridelsen samt om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet. Det er herved forudsat, at underretningen indeholder en konkret begrundelse for, hvorfor afgørelsen ikke kan træffes inden for fristen på syv arbejdsdage, samt en mere præcis oplysning om, hvornår der i givet fald kan forventes at foreligge en afgørelse.

Underretningen efter 2. pkt. skal afsendes *inden udløbet* af den 7. arbejdsdag efter modtagelsen af anmodningen om aktindsigt”

## **7.2. Ministeriets sagsbehandlingstid**

7.2.1. Fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet den 18. marts 2016 modtog din anmodning om aktindsigt, og til ministeriet den 17. maj 2016 traf delafgørelse i sagen, gik der 36 arbejdsdage.

Fra modtagelsen af aktindsigtsanmodningen til ministeriets endelige afgørelse i sagen den 21. juni 2016 gik der 61 arbejdsdage.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har i afgørelsen af 17. maj 2016 beklaget den lange sagsbehandlingstid. Det har ministeriet gentaget i udtalelsen til mig af 22. juni 2016.

I udtalelsen har ministeriet videre anført, at ministeriet ikke har været i besiddelse af dokumenter, som specifikt indeholdt det, som du bad om aktindsigt i. Ministeriet har derfor i den indledende fase af sagen ikke haft et overblik over omfanget af aktindsigten.

7.2.2. Uanset at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet ikke i den indledende fase havde et fuldstændigt overblik over omfanget af aktindsigten, er det min opfattelse, at en sagsbehandlingstid på 36 arbejdsdage frem til delafgørelsen – og i alt 61 arbejdsdage – i en sag som den foreliggende er for lang.

Jeg har i den forbindelse lagt vægt på bemærkningerne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 36, stk. 2, samt aktindsigtssagens nærmere karakter. Selvom aktindsigtsanmodningen således vedrører en vis mængde dokumenter, ses der ikke at være tale om et meget stort antal dokumenter, ligesom Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet ikke har anført, at sagen i øvrigt skulle have givet anledning til særlige juridiske overvejelser i ministeriet.

Jeg har gjort Udlændinge- og Integrationsministeriet bekendt med min opfattelse.

### **7.3. Ministeriets underretninger af dig**

7.3.1. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet underrettede dig i breve af 1., 12., og 21. april, 4., 17. og 26. maj samt 6. juni 2016 om den forventede sagsbehandlingstid i sagen.

Med undtagelse af brevet af 6. juni 2016 blev det oplyst, at ministeriet forventede at træffe afgørelse i sagen inden for en frist af 7 arbejdsdage. I brevet af 6. juni 2016 oplyste ministeriet en frist på 10 arbejdsdage.

I samtlige underretninger frem til den 6. juni 2016 har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet – som begrundelse for fristudsættelserne – henvist til, at ministeriet fortsat var ved at fremfinde de relevante akter i sagen. I underretningen af 6. juni 2016 er der henvist til, at ministeriet fortsat er ved at gennemgå de relevante akter.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet beklagede i underretningen af 4. maj 2016, at ministeriet i de tidligere underretninger ikke havde været i stand til at give et realistisk skøn over den forventede sagsbehandlingstid.

7.3.2. Jeg er enig med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i, at det er beklageligt, at ministeriet ved de løbende underretninger om sagens udsættelse ikke har været i stand til at give et realistisk skøn over, hvornår en afgørelse kunne forventes at foreligge.

Jeg finder det videre beklageligt, at ministeriet ikke konsekvent har sørget for at orientere dig om yderligere fristudsættelse inden udløbet af den tidligere udmeldte frist for færdigbehandling af sagen. Således er ministeriets breve om fristudsættelse af 4. maj og 21. juni 2016 (i form af endelig afgørelse i sagen) ikke sendt inden udløbet af de i tidligere breve oplyste frister.

Jeg bemærker dog, at der i begge tilfælde alene er tale om én dags overskridelse af den tidligere udmeldte frist.

Jeg har gjort Udlændinge- og Integrationsministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

### **Kopi til:**

Udlændinge- og Integrationsministeriet

### **Sagsfremstilling**

Den 18. marts 2016 anmodede du dengang Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg vil gerne bede om yderligere aktindsigt i:

- de interne kriterier og de beregningsmodeller, der ligger bag den ’endelige DAC-opgørelse til Udenrigsministeriet’ for 2015.
- en budgetoversigt med alle udgiftsposter over udgifterne til flygtningemodtagelse for 2016, der kan tælles med som udviklingsbistand. Herunder ønsker jeg også aktindsigt i de interne kriterier og de beregningsmodeller, der ligger bag disse beregninger.
- aktindsigt i alle akter og kommunikation mellem Finansministeriet og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i perioden 28. juni [2015] til 19. november [2015], der vedrører, hvilke udgifter der kan tælles med som udviklingsbistand, og hvordan denne beregnes.
- Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets redegørelse over de danske DAC-relaterede udgifter til modtagelse af flygtninge, der indgår i den endnu ikke offentliggjorte rapport fra OECD DAC’s, der hedder ’ODA Reporting on in-donor refugee costs’.”

Den 1. april 2016 bekræftede Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet modtagelsen af din aktindsigtsanmodning. Ministeriet meddelte samtidig, at det ikke havde været muligt at besvare din anmodning inden for 7 arbejdsdage, og at det skyldtes, at ministeriet var ved at fremfinde de relevante akter. Det var ministeriets forventning, at der ville blive truffet afgørelse vedrørende din aktindsigtsanmodning inden for 7 arbejdsdage.

Den 12. og 21. april og 4. maj 2016 meddelte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet dig, at ministeriet endnu ikke havde kunnet færdigbehandle din aktindsigtsanmodning, da ministeriet fortsat var ved at fremfinde relevante akter. Ministeriet meddelte ved samtlige breve, at det var ministeriet forventning, at der ville blive truffet afgørelse i sagen inden for 7 arbejdsdage. I brevet af 4. maj 2016 beklagede Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, at ministeriet ikke tidligere havde været i stand til at give et realistisk skøn over sagsbehandlingstiden.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet traf den 17. maj 2016 delafgørelse vedrørende din aktindsigtsanmodning. Af afgørelsen fremgik bl.a. følgende:

”Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har nu delvist færdigbehandlet Deres aktindsigtsanmodning, og har identificeret en række dokumenter, der anses for omfattet af Deres anmodning om aktindsigt for så vidt angår de to første dele af anmodningen. Det drejer sig om dokumenter i sagerne j.nr. 2016-4092 og 2016-2446.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan ikke imødekomme Deres anmodning om aktindsigt i forhold til de pågældende dokumenter.

Nedenfor følger en begrundelse for afslaget på aktindsigt.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, undtaget dokumenterne, idet det drejer sig om interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Det drejer sig om interne fremtidige budgetter og beregningsmodeller.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal bemærke, at de undtagne dokumenter i sagen ikke 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.

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. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag den ovennævnte undtagelsesbestemmelse i offentlighedsloven, 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 kan desuden oplyse, at ministeriet ikke har kunnet identificere dokumenter vedrørende redegørelsen over de danske DAC-relaterede udgifter til modtagelse af flygtninge, der indgår i den endnu ikke offentliggjorte rapport fra OECD DAC's, der hedder 'ODA's Reporting on in-donor refugee costs', jf. punkt 4 i Deres anmodning om aktindsigt.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet er fortsat i færd med at fremfinde eventuelle yderligere dokumenter, som må anses for omfattet af Deres anmodning om aktindsigt. Ministeriet forventer at kunne træffe afgørelse om aktindsigt i eventuelle yderligere dokumenter inden for 7 arbejdsdage fra i dag.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal beklage den lange sagsbehandlingstid. ”

Den 26. maj 2016 meddelte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet dig, at ministeriet desværre ikke havde kunnet færdigbehandle den resterende del af din aktindsigtsanmodning inden den i afgørelsen af 17. maj 2016 oplyste frist på 7 arbejdsdage. Det skyldtes, at ministeriet fortsat var ved at fremfinde eventuelle yderligere dokumenter, som måtte anses for omfattet af din aktindsigtsanmodning. Ministeriet forventede at træffe afgørelse i sagen inden yderligere 7 arbejdsdage.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet meddelte dig den 6. juni 2016, at det desværre ikke havde været muligt for ministeriet at færdigbehandle din aktindsigtsanmodning inden for den oplyste frist på 7 arbejdsdage, da ministeriet fortsat var ved at gennemgå de relevante akter i sagen. Det var ministeriets forventning at træffe afgørelse vedrørende den resterende del af din aktindsigtsanmodning inden for yderligere 10 arbejdsdage.

Ligeledes den 6. juni 2016 klagede du til mig over dels Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets afslag på aktindsigt vedrørende de to første punkter i din aktindsigtsanmodning, dels ministeriets sagsbehandlingstid, da du fortsat ikke havde modtaget en endelig afgørelse vedrørende din aktindsigtsanmodning af 18. marts 2016.

Jeg bad den 9. juni 2016 Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om en udtalelse i anledning af din klage.

Den 21. juni 2016 traf Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet endelig afgørelse i sagen vedrørende din aktindsigtsanmodning. Af afgørelsen fremgik bl.a. følgende:

”Senest ved e-mail af 17. maj 2016 meddelte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet Dem afslag på aktindsigt i dokumenter, der vedrørte internt budgetteringsværktøj og budget for DAC-udgifter i 2016. (...)

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har nu færdigbehandlet Deres aktindsigtsanmodning, og har identificeret to yderligere dokumenter, der anses for omfattet af Deres anmodning om aktindsigt. Det drejer sig om et dokument i sagen j.nr. 2016-6978 og 2016-5455. De meddeles hermed aktindsigt i dokumentet i sagen 2016-6978, jf. offentlighedslovens § 7, jf. § 14.

...

Ved afgørelse af den 17. maj 2016 meddelte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet Dem afslag på aktindsigt i et dokument i sagen j.nr. 2016-2446, idet der var tale om et internt dokument omfattet af § 23. Ministeriet har ved en nærmere gennemgang af sagen konstateret, at dokumentet er en del af en lovsag, idet det vedrører forhandlingerne til finansloven 2016. Ministeriet har derfor på ny gennemgået dokumentet med henblik på at vurdere, om det indeholder § 29 oplysninger. Ministeriet har vurderet, at dette ikke er tilfældet. Ministeriet skal beklage, at denne vurdering ikke blev foretaget i forbindelse med afgørelsen af den 17. maj 2016.”

Den 22. juni 2016 har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i anledning af mit brev af 9. juni 2016 anført bl.a. følgende:

”1. Ved brev af den 9. juni 2016 har Folketingets Ombudsmand anmodet Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om en udtalelse vedrørende ministeriets afgørelse af 17. maj 2016 om aktindsigt, hvorved ministeriet undtog en række dokumenter fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23. Det drejer sig om dokumenter vedrørende interne budgetteringsværktøjer og budget for DAC-rapporterbare udgifter for 2016 som ministeriet identificerede i anledning af journalist A’s anmodning om aktindsigt af 18. marts 2016.

...

2. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan i den anledning oplyse, at ministeriet har foretaget en fornyet gennemgang af akterne i sagen. Ministeriet har i denne forbindelse ikke fundet anledning til at ændre afgørelsen af 17. maj 2016.

...

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet identificerede i forbindelse med anmodningens 1. og 2. punkt en række akter i sagen j.nr.: 2016-4092 og 2016-2446, som var omfattet af anmodningen om aktindsigt.

...

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vurderede ved ministeriets afgørelse om aktindsigt af den 17. maj 2016, at dokumenterne som var omfattet af anmodningens 1. og 2. punkt, burde undtages efter offentlighedslovens bestemmelser om undtagelse fra aktindsigt.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vurderede således, at der var tale om dokumenter af intern karakter, jf. offentlighedslovens § 23. Det drejer sig om interne beregningsmodeller og et internt budget.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vurderede herefter, om de pågældende dokumenter indeholdt egentlige faktuelle oplysninger omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1. Ministeriet fandt imidlertid, at oplysningerne i dokumenterne ikke udgjorde egentlige faktiske oplysninger. Ministeriet har herved lagt vægt på, at der er tale om estimerede tal, der løbende opdateres og dermed ikke faktiske oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vurderede ved afgørelse af 17. maj 2016, om dokumenterne og 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 undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, 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 de undtagne dokumenter efter meroffentlighedsprincippet.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet er senere i sagsforløbet blevet opmærksom på, at et af dokumenterne omfattet af afgørelsen af 17. maj 2016 er en del af en lovsag. Ministeriet har derfor i afgørelsen af den 21. juni 2016 vurderet dokumentet i forhold til offentlighedslovens § 29. Ministeriet har vurderet, at der ikke er tale om endelige interne faglige vurderinger i bestemmelsens forstand, idet der

ikke er tale om en endelig version. Den endelige version findes i midlertidig i et andet dokument, som er udleveret i forbindelse med afgørelsen af den 21. juni 2016.

**3. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal beklage den lange sagsbehandlingstid i forbindelse med behandlingen af A's anmodning om aktindsigt.**

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bemærker, at ministeriet ikke har været i besiddelse af dokumenter som specifikt indeholdt de oplysninger som journalisten har efterspurgt. Ministeriet har derfor ikke i den indledende fase haft et overblik over omfanget af aktindsigten. Ministeriet har på den baggrund løbende orienteret journalisten i fristbreve om status på sagen samt, hvornår en afgørelse umiddelbart kunne forventes at foreligge. De specifikke datoer herfor fremgår af vedlagte datoliste. ”

Den 27. juni 2016 sendte jeg dig en kopi af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udtalelse af 22. juni 2016 og bad om at modtage dine eventuelle bemærkninger. Du har den 8. august 2016 sendt bl.a. følgende bemærkninger til ministeriets udtalelse:

”Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bygger deres afvisning af de to første dele af min aktindsigt på, at der ifølge dem er tale om ’interne budgetter og beregningsmodeller’. Den vurdering er i min optik forkert.

For det første bliver penge til hjælp, asylbehandling og integration af asylansøgere og flygtninge taget/finansieret direkte over budgettet for udviklingsbistanden, der ligger under Udenrigsministeriets ressort.

Det betyder, at jo flere asylansøgere der kommer til Danmark, jo mindre udviklingsbudget er der i Udenrigsministeriet til f.eks. projekter og nødhjælp i udviklingslande.

Dermed har budgettet og beregningsmodeller betydning for langt mere end blot Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet – og konsekvenserne rækker langt ud over de danske grænser, hvor Danmark eksempelvis har måttet lukke eller skære ned på støtten til projekter eller programmer på grund af omstruktureringer på budgettet for udviklingsbistand.

For det andet er omfanget af beløbene af en sådan størrelse – ca. 2,7 mia. kr. i 2015 og ca. 4,5 mia. kr. i 2016 – at de udgør en relativ stor del af det samlede nationalregnskab, der naturligvis har indflydelse på de samlede udgifter for hele staten.

Derudover mener jeg fortsat, at der skal gives aktindsigt i metoder og forudsætninger, jf. bemærkningerne til offentlighedsloven § 28.

Metoden og forudsætninger har desuden stor interesse for offentligheden, fordi det ifølge regnskaber og prognoser ganske meget varierer for omfanget af disse udgiftsposter for år til år i forhold til, hvor stor en andel af udgifterne til asylansøgere og flygtninges første år i Danmark der kan finansieres over udviklingsbistanden.

Desuden er det værd at bemærke, at regeringen selv og OECD har iværksat undersøgelser for at vurdere, om udgifter til integrationsindsatser i flygtningenes første opholdsår i Danmark overhovedet må medreg-

nes som udviklingsbistand, efter at der er sået alvorlig tvivl, om Danmark bruger penge imod de regler, som skiftende regeringer selv har lovet at overholde.

Dermed må metoder og beregningsmodeller antages at have stor interesse for offentligheden og mange andre offentlige myndigheder og mennesker end blot Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. ”

Den 29. september 2016 meddelte jeg dig, at jeg havde fundet det nødvendigt at bede Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om supplerende bemærkninger til sagen. Ved et brev af samme dato skrev jeg bl.a. følgende til ministeriet:

”På baggrund af sagens oplysninger, herunder telefonisk indhentede oplysninger fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet den 20. og 21. september 2016 forstår jeg, at ministeriet ved afgørelsen af 17. maj 2016 meddelte afslag på aktindsigt i to dokumenter: ét, der var journaliseret på sag 2016-2446 og ét, der var journaliseret på sag 2016-4092. Begge dokumenter er undtaget med henvisning til § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven.

#### *4.1. Dokument på sag 2016-2446, Budget for DAC-rapporterbare udgifter 2016*

Ministeriet undtog ved afgørelsen af 17. maj 2016 akt nr. 72702 på sag 2016-2446. Ifølge aktlisten er dokumentet et 'Budget for DAC-rapporterbare udgifter ÆFL 2016. OPDATERET'

Ved den efterfølgende afgørelse af 21. juni 2016 blev A meddelt aktindsigt i akt nr. 90996, der er journaliseret på sag 2016-6978, og som ifølge aktlisten er 'Budget for DAC-rapporterbare udgifter ÆFL 16'.

Jeg forstår de oplysninger, som jeg har modtaget fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, sådan, at det budget, der blev udleveret ved afgørelsen af 21. juni 2016, er en udgave fra november 2015, der er udvekslet med Udenrigsministeriet, jf. også e-mail af 19. november 2015 mellem en medarbejder i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og en medarbejder i Udenrigsministeriet.

Hvad angår det budget, som er undtaget fra aktindsigt ved afgørelsen af 17. maj 2016, har jeg forstået, at denne udgave af budgettet er fra maj 2016, og at denne udgave ikke er sendt til Udenrigsministeriet eller i øvrigt til andre myndigheder. Jeg har videre forstået, at udgaven fra maj 2016 var den nyeste udgave af budgettet på tidspunktet for A's aktindsigtsanmodning.

Endelig har jeg forstået, at budgettet over de DAC-rapporterbare udgifter udarbejdes med henblik på udveksling med Udenrigsministeriet, samt at der er tale om et løbende budget, der hele tiden opdateres med nye tal.

Jeg beder for det første Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om at bekræfte, om ovenstående er en rigtig forståelse.

Så vidt jeg kan konstatere, er de to udgaver af budgettet imidlertid indholdsmæssigt identiske. På den baggrund beder jeg ministeriet om at udtale sig nærmere om, hvorfor budgettet på sag 2016-2446 ikke anses for at være udvekslet med udenforstående (Udenrigsministeriet), når det identiske budget på sag 2016-6978 anses for udvekslet. Hvis ministeriet fastholder, at det ikke kan anses for udvekslet, beder jeg

ministeriet om at udtale sig om, hvorfor der ikke kan gives aktindsigt i det i medfør af princippet om meroffentlighed.

Endelig beder jeg ministeriet om nærmere oplysninger om ministeriets vurdering i henhold til § 29, stk. 1, i offentlighedsloven i forhold til budgettet for 2016.

#### 4.2. Dokument på sag 2016-4092, Internt budgetteringsværktøj

Ministeriet undtog ved afgørelsen af 17. maj 2016 også akt nr. 69560 på sag 2016-4092. Ifølge aktlisten er der tale om et internt budgetteringsværktøj.

Jeg har forstået oplysningerne fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet sådan, at budgetteringsværktøjet består af et Excel-regneark, der løbende opdateres med en række talmæssige oplysninger, der efterfølgende kan foretages forskellige beregninger på baggrund af, og som kan trækkes ud af Excel-regnearket og bruges i forskellige sammenhænge, f.eks. i forbindelse med ministeriets opgørelse af de DAC-rapporterbare udgifter. Jeg forstår i den forbindelse, at ministeriet anser budgetteringsværktøjet for omfattet af dokumentbegrebet i offentlighedslovens § 7, og at der ikke er tale om en database, jf. offentlighedslovens § 10. Jeg forstår det således også sådan, at den udskrift af Excel-regnearket, som jeg har modtaget i forbindelse med sagen, er et 'øjebliksbillede'.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har videre oplyst, at budgetteringsværktøjet ikke er udvekslet med andre, ligesom det af ministeriets afgørelse af 17. maj 2016 og udtalelsen til mig fremgår, at budgetteringsværktøjet efter ministeriets opfattelse ikke indeholder faktiske oplysninger omfattet af ekstraheringspligten, jf. § 28, stk. 1, i offentlighedsloven.

Jeg beder for det første Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bekræfte, om ovenstående er en rigtig forståelse.

Jeg beder dernæst Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om nærmere oplysninger om de talmæssige oplysninger, som jeg forstår indgår i Excel-regnearket. Jeg har modtaget en pdf-udskrift af Excel-regnearket, som er vanskelig at læse, men umiddelbart kan det se ud, som om arket både indeholder nogle faktiske tal (for 2015) og herudover nogle prognoser og estimater for følgende år. Jeg beder ministeriet redegøre for, om det er korrekt forstået, at Excel-regnearket 'fodres' med nogle faktiske tal, og at der herefter i regnearket udføres beregninger over forventede fremtidige udgifter mv. på baggrund af disse faktiske tal.

Jeg beder i den forbindelse også ministeriet om nærmere at redegøre for, hvorfor der ikke i budgetteringsværktøjet indgår oplysninger, som er omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1. ”

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet er den 13. oktober 2016 kommet med bl.a. følgende supplerende bemærkninger til sagen:

”3. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan oplyse, at oplysninger vedrørende dokumenterne *'Budget for DAC-rapporterbare udgifter ÆFL 2016 OPDATERET'* i sagen 2016-2446, *'Budget for DAC-rapporterbare udgifter [ÆFL] 2016'* i sagen 2016-6978 samt *'Internt budgetteringsværktøj'* i sagen 2016-4092, som er refereret i henvendelse af 29. september 2016 fra Folketingets Ombudsmand som

udgangspunkt er korrekte. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har dog enkelte bemærkninger i forhold til dokumenterne, jf. nedenfor.

4. Dokumentet *'Budget for DAC-rapporterbare udgifter ÆFL 2016 OPDATERET'*, som er journaliseret på sagen 2016-2446, blev undtaget fra aktindsigt i ministeriets afgørelse af 17. maj 2016 efter offentlighedslovens § 23 under henvisning til, at det ikke er blevet afgivet til udenforstående og således er af intern karakter.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan oplyse, at dokumentet er journaliseret den 12. maj 2016, men den faktiske dato for, hvornår trækket i systemet er foretaget, er ikke kendt af ministeriet. Det vurderes dog, at oversigten ikke er nyere end den udleverede udgave, jf. pkt. 4 nedenfor. Dette er baggrunden for, at det i ministeriets oprindelige udtalelse fra den 22. juni 2016 er angivet, at oplysningerne er udleveret i en endelig version i dokumentet med titlen *'Budget for DAC-rapporterbare udgifter [ÆFL] 2016'* i sagen 2016-6978 i forbindelse med afgørelsen af den 21. juni 2016. Det undtagne dokument er således en foreløbig intern udgave, som efterfølgende er tilrettet frem mod oversendelse til Udenrigsministeriet.

Folketingets Ombudsmand anfører i sin henvendelse af 29. september 2016, at dette dokument indholdsmæssigt er identisk med dokumentet *'Budget for DAC-rapporterbare udgifter ÆFL 2016'*, som er journaliseret på sagen 2016-6978, og som er udleveret i forbindelse med ministeriets afgørelse af 21. juni 2016. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal i den forbindelse oplyse, at der er tale om samme budget, men da budgettet opdateres løbende indeholder de to dokumenter et træk fra budgettet på to forskellige tidspunkter. Tallene i de to budgetter og dermed indholdet af disse er således ikke identiske. Ministeriet har på den baggrund ikke foretaget en fornyet vurdering af, om der kan meddeles meroffentlighed i de pågældende oplysninger. Ministeriet kan i den forbindelse henvise til vurderingen i udtalelsen af 22. juni 2016.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal endvidere oplyse, at oplysningerne i dokumentet *'Budget for DAC-rapporterbare udgifter ÆFL 2016 OPDATERET'*, i sagen 2016-2446 er estimerede tal, der løbende opdateres. Efter, at ministeriet har truffet den endelige afgørelse om aktindsigt den 21. juni 2016, har det desuden vist sig, at udregningerne i det pågældende dokument er fejlbehæftede. Ministeriet vurderer således fortsat, at dokumentet ikke indeholder faktiske oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal desuden oplyse, at efter, at den første afgørelse i sagen af 17. maj 2016 blev truffet, blev Juraenheden i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet opmærksom på, at budgettet indgår som en del af de årlige finanslovsforhandlinger. Ministeriet vurderede på den baggrund efterfølgende, om dokumentet indeholdt oplysninger, som var udvekslet i andre dokumenter og på den måde var blevet en del af Finansministeriets lovsag. Ministeriet vurderede således, om der i dokumentet var interne faglige vurderinger i endelig form omfattet af § 29, jf. ministeriets afgørelse af 21. juni 2016. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet fandt i den forbindelse, at dokumentet ikke indeholdt endelige interne faglige vurderinger, idet beregningerne i dokumentet var af foreløbig og ikke endelig karakter.

5. Dokumentet *'Budget for DAC-rapporterbare udgifter ÆFL 2016'*, som er journaliseret på sagen j.nr. 2016-6078 er udleveret i fuldt omfang til journalisten ved Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets

afgørelse af 21. juni 2016, idet der er tale om endelige tal for 2015, som er udvekslet med blandt andet Udenrigsministeriet.

6. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan oplyse, at dokumentet *'Internt budgetteringsværktøj'*, som er journaliseret på sagen j.nr. 2016-4092, er ministeriets budgetteringsværktøj til budgettering af integrationsydelse, herunder også de udgifter, der kan DAC-finansieres.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan endvidere oplyse, at inputtet til arket er den hidtil realiserede tilgang af voksne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge samt ministeriets prognose for tilgangen i denne udlændingegruppe. Der er tale om et internt værktøj, som ikke afgives til udenforstående – herunder heller ikke til de øvrige ministerier. Modellen opdateres løbende med den faktiske realiserede tilgang. Budgetteringen indgår bl.a. i de løbende finanslove, samt anden lovgivning omhandlende integrationsydelse.

Oplysningerne i dokumentet er således oplysninger om den hidtil realiserede tilgang af voksne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge samt ministeriets prognose for, hvor mange der kommer fremadrettet.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bemærker, at journalisten ikke har bedt om aktindsigt i ovenstående oplysninger, men alene i de interne kriterier samt beregningsmodeller, der ligger bag den endelige DAC-opgørelse til Udenrigsministeriet for 2015. Ministeriet har på den baggrund vurderet, at der ikke er faktiske oplysninger omfattet af anmodningen om aktindsigt i dokumentet, som bør udleveres, jf. offentlighedslovens § 28.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter og oplysninger burde udleveres til A efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, men har ikke fundet grundlag herfor. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag den ovennævnte undtagelsesbestemmelse i offentlighedsloven, og på den anden side den berettigede interesse, A som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Endelig er der lagt vægt på, at ministeriet har en strategisk interesse i, at interne værktøjer ikke er offentlige tilgængelige af hensyn til f.eks. finanslovsforhandlingerne.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal supplerende oplyse, at det er OECD's udviklingskomite (DAC), der har fastlagt, at visse udgifter til flygtningemodtagelse (indkvartering, forplejning og uddannelse) i de første 12 måneder af flygtninges ophold i Danmark medregnes i opgørelsen af udviklingsbistanden. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet er således ikke i besiddelse af interne kriterier, og beregningsmodellen består alene af en underliggende formel i det omtalte excelark, som ikke kan isoleres fra de tal, der i øjeblikket er dokumenteret og dermed nedbrydes til en beregningsmodel. De faktiske tal illustrerer ikke isoleret set beregningerne bag DAC-udgifterne.”

Jeg sendte dig den 22. november 2016 en kopi af mit brev af 29. september 2016 til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet samt kopi af ministeriets svar herpå af 13. oktober 2016, og bad om at modtage dine eventuelle bemærkninger inden 2 uger.

Ved brev fremsendt til mig den 9. december 2016 har du anført bl.a. følgende:

### **”Faktiske oplysninger eller ej, side 3:**

Ministeriet anfører, at der ikke er tale om faktiske oplysninger. Men jeg spørger til én bestemt udregning for én bestemt afgrænset periode, i dette tilfælde 2015 og 2016. Dermed spørger jeg netop til et øjebliksbillede, dvs. beregningsmodel og de data/prognoser, der tilsammen giver en udgift for området på det givne tidspunkt. Jeg mener ikke, at man kan adskille de to ting ad. Ergo lå der naturligvis en implicit forventning om, at ministeriet også ville give aktindsigt i prognoser og data, som ’puttes’ ind i beregningsmodellen for at beregne den samlede udgift.

### **Lovsag eller ej, side 3:**

Ministeriet har anført, at her er tale om en lovsag, fordi udgifterne til flygtninge, der er betalt af udviklingsbistanden, indgår i finanslovsforhandlingerne. Men udgifterne bør i teorien ikke have noget at gøre med finanslovsforhandlingerne. Regeringen har flere gange udtalt, at udgifterne til flygtninge handler om at overholde de internationale OECD-DAC-regler, der fastsætter udgifterne til flygtninge, der er betalt af udviklingsbistanden. F.eks. her tidligere udenrigsminister Kristian Jensen (V) i maj 2016:

’Det at modtage flygtninge og give dem en tilværelse i Danmark, er per definition fra OECD noget, der kan tælles med som bistand. De regler er til for at sikre, at landene tager godt imod asylansøgere, der kommer. Og derfor rapporterer vi efter reglerne’.

De regler har ikke noget direkte med finansloven at gøre, men danner rammerne for, hvad der er bistand eller ej – og de er heller ikke inkorporeret som dansk lov. Reglerne har ikke ændret sig i mange år, og derfor burde de samlede udgifter, der jo netop bygger på de regler, ikke være et spørgsmål i finanslovsforhandlingen. Det samlede beløb, som skal findes på finansloven, er jo afgjort af eksterne faktorer og andre danske prioriteringer: Antallet af flygtninge, OECD-DAC-reglerne, antallet af flygtninge samt de ydelser og den service, som flygtninge får i Danmark. Derfor må udgiften reelt anses at være resultatet af beslutninger, der ikke direkte ligger i finansloven.

### **Endelig vurdering eller ej, side 3:**

Ministeriet har ikke givet aktindsigt i dokumentet ’Budget for DAC-rapporterbare udgifter ÆFL 2016 opdateret’, blandt andet med udgangspunkt i de samme argumenter som i de to ovenstående afsnit – derfor vil jeg anlægge samme indvendinger også her. Desuden forklarer ministeriet også den manglende aktindsigt i, at det ikke er et endeligt dokument. Men her har de samlede DAC-rapporterbare udgifter jo en direkte og endelig betydning for en lang række udgiftsposter, projekter og indsatser i blandt andet udviklingslande i det år, der kommer. Det må med andre ord fortolkes som værende en endelig prognose for det givne tidspunkt, aktindsigten er sendt.

### **Ministeriet har ingen interne kriterier, side 4:**

Ministeriet skriver, at de ikke har interne kriterier, som der er efterspurgt i aktindsigten. Det stiller jeg mig meget undrende overfor. Her er definitionen på et kriterium ifølge Den Danske Ordbog:

’kendetegn eller betingelse der bruges som grundlag for en klassifikation, en bedømmelse eller en beslutning’.

...

Hvordan kan man opbygge en beregningsmodel uden en afgrænsning af begreber, målgruppe, budgetposter, prognoser etc.?

Desuden tager beregningerne af de samlede DAC-rapporterbare flygtningeudgifter i 2015 og 2016 ifølge Udenrigsministeriet udgangspunkt i den afgrænsning, som en tværministeriel arbejdsgruppe udarbejdede i 2012. Den afgrænsning må vel anses som at være det samme som 'interne kriterier', der ligger bag beregningsmodellen. Jeg har efterfølgende fået aktindsigt i denne via Udenrigsministeriet, og derfor undrer det mig, at Udlændinge-, Integrations- og Boligminister ikke er i besiddelse af interne kriterier for beregningerne.

Siden aktindsigten blev givet, har en ny tværministeriel arbejdsgruppe gennemgået den danske praksis igen for at gennemgå, om Danmark følger OECD-DAC-reglerne [...]. Her har man identificeret nye flygtningeudgifter i Danmark, som fremover kan tælles med som udviklingsbistand. Men det er først fra 2017, at de udgifter vil blive talt med, er jeg blevet oplyst af Udenrigsministeriet.

Derudover mener jeg fortsat, at der skal gives aktindsigt i metoder og forudsætninger, jf. bemærkninger til offentlighedslovens § 28. Også i forhold til de, som ministeriet kalder for 'internt budgetteringsværktøj' på blandt andet side 4.

Alt andet ville være absurd, når disse udgifter har konsekvenser for milliarder af kroner, der i sidste ende flyttes rundt på mellem ministerier, ambassader, civilsamfundsorganisationer og internationale organisationer og andre lande.

Den proces bør være gennemsækelig og åben for den almindelige befolkning. Specielt i lyset af den usikkerhed, der er i forhold til, om Danmark overholder OECD-DAC-reglerne. Derfor bør det også overvejes, som der kan gives aktindsigt via meroffentlighed. ”

Den 14. december 2016 sendte jeg en kopi af dine bemærkninger til Udlændinge- og Integrationsministeriet til orientering. Samtidig meddelte jeg dig og ministeriet, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på baggrund af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra dig og ministeriet.