

Udskriftsdato: 1. maj 2026 (Gældende)

**Delvist afslag på aktindsigt i dokumenter om EU/EØS-borgeres ret til ressourceforløb. Ministerbetjeningsdokumenter, jf. § 24.
Folketingsmedlemmers e-mails til ministersekretærer omfattet af § 27, nr. 2. Tvivlsom undtagelse af oplysninger efter § 33, nr. 5, henset til bestemmelsens snævre anvendelsesområde**

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 16/05390

Delvist afslag på aktindsigt i dokumenter om EU/EØS-borgeres ret til ressourceforløb. Ministerbetjeningsdokumenter, jf. § 24. Folketingsmedlemmers e-mails til ministersekretærer omfattet af § 27, nr. 2. Tvivlsom undtagelse af oplysninger efter § 33, nr. 5, henset til bestemmelsens snævre anvendelsesområde

Svar til A

31. maj 2017

Sag nr. 16/05390

Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 9. december 2016 om delvist afslag på aktindsigt

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 9. december 2016 om delvist afslag på aktindsigt.

Jeg er enig med Beskæftigelsesministeriet i, at det er beklageligt, at ministeriets sagsbehandlingstid overskred den lovbestemte frist på 20 dage i offentlighedslovens § 37, stk. 3.

Jeg er også enig med ministeriet i, at det er beklageligt, at du først blev underrettet om ministeriets forlængede sagsbehandlingstid efter udløbet af 20-dagesfristen i offentlighedslovens § 37, stk. 3.

Jeg har gjort Beskæftigelsesministeriet bekendt med min opfattelse.

I det følgende kan du læse nærmere om baggrunden for resultatet af min undersøgelse.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Sagen drejer sig om Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 9. december 2016, hvori ministeriet har taget stilling til en afgørelse af 4. oktober 2016 fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) om delvist afslag på din anmodning om aktindsigt ”i alt vedrørende EU/EØS borgeres ret til ressourceforløb. Lovgivning, vejledninger, arbejdsdokumenter, intern korrespondance etc.”.

Du har klaget over, at du ikke har fået aktindsigt i videre omfang. Du har anført, at det virker urimeligt, at så mange akter er undtaget, da det gør det svært for dig at vurdere myndighedernes grundlag for den gældende fortolkning af retten til ressourceforløb og ressourceydelse for en EU-borger, der har ansættelse i Danmark og bopæl i et andet EU-land.

Sagen drejer sig desuden om den tid, som Beskæftigelsesministeriet har brugt på at behandle din klage over STAR’s afgørelse om aktindsigt.

Du har også klaget over den tid, som STAR har været om at behandle din anmodning om aktindsigt.

Du har anført, at myndighedernes langsommelighed har besværliggjort din mulighed for at svare på partshøring og begrunde din klage i forhold til en afgørelse om ressourceforløb hos jobcentret.

Det fremgik ikke af Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 9. december 2016, at ministeriet havde taget stilling til STAR’s sagsbehandlingstid.

En klage over styrelsens sagsbehandlingstid kan imidlertid indbringes for ministeriet. Jeg sendte derfor din klage over STAR’s sagsbehandlingstid videre til Beskæftigelsesministeriet med henblik på ministeriets stillingtagen, samtidig med at jeg bad ministeriet om en udtalelse om det delvise afslag på aktindsigt og den tid, som ministeriet havde brugt på at behandle din klage, jf. mit brev af 21. december 2016 til dig.

Da jeg kun har bedt Beskæftigelsesministeriet om en udtalelse om det delvise afslag på aktindsigt og om den tid, som ministeriet har brugt på at behandle din klage over STAR’s afgørelse, omfatter denne sag ikke spørgsmålet om styrelsens sagsbehandlingstid.

Beskæftigelsesministeriet har imidlertid i afgørelse af 28. februar 2017 taget stilling til STAR’s sagsbehandlingstid. Ministeriet fandt styrelsens sagsbehandlingstid på mere end tre måneder beklagelig. Ministeriet fandt det også beklageligt, at du i to tilfælde ikke hørte yderligere fra STAR om sagen inden udløbet af den frist, som styrelsen havde angivet.

Jeg har fra Beskæftigelsesministeriet og STAR modtaget akterne i aktindsigtssagerne og de akter, der er omfattet af din klage – herunder de dokumenter og dele af dokumenter, der ikke er givet aktindsigt i.

2. Myndighedernes afgørelser om aktindsigt

STAR traf den 4. oktober 2016 afgørelse om at give dig delvis aktindsigt i følgende sager:

1. Sagsnr. 2012-1193: Lovforslag om førtidspension og fleksjobreform
2. Sagsnr. 2014-0019696: Lovforslag til udmøntning af sygedagpengereformen – L194
3. Sagsnr. 2014-0026811: Jobafklaringsforløb til borgere, som er bosat i Sverige
4. Sagsnr. 2014-0029718: Sag til ministeren om jobafklaringsforløb

I alle fire sager undtog styrelsen en række akter (i alt 46 akter) fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, og i tre akter fik du delvis aktindsigt. Styrelsen fandt ikke grundlag for at ekstrahere oplysninger i de undtagne dokumenter.

Beskæftigelsesministeriet traf afgørelse i sagen den 9. december 2016. Ministeriet vurderede, at du havde ret til aktindsigt i yderligere ét dokument, idet der var tale om en offentliggjort artikel. Herudover fastholdt ministeriet omfanget af den aktindsigt, som STAR havde givet dig – dog ændrede ministeriet begrundelsen for at undtage tre nærmere angivne dokumenter, idet ministeriet henviste til offentlighedslovens § 27, nr. 2.

Ministeriet tiltrådte desuden, at STAR havde undtaget et afsnit på tre linjer fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, i akt nr. 23 i sag nr. 3.

Endvidere fandt ministeriet ikke grundlag for at ændre STAR's afgørelse med hensyn til ekstrahering efter offentlighedslovens §§ 28 og 29.

Ministeriet fandt heller ikke grundlag for at kritisere, at STAR ikke i medfør af meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14 havde meddelt dig aktindsigt i videre omfang.

3. Offentlighedslovens § 24

3.1. Retsgrundlaget

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

”§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem:

- 1) Et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.
- 2) Forskellige ministerier. ”

I de specielle bemærkninger til § 24 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der anført følgende om formålet med ministerbetjeningsreglen i § 24, stk. 1:

”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.

Formålet med bestemmelsen er endvidere at sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes adgang til – inden for den politisk prægede ministerrådgivning – på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre. En sådan beskyttelse må antages at forbedre forudsætningerne for, at en minister kan få en tilstrækkelig kvalificeret bistand, da de offentligt ansatte – på grund af den nævnte beskyttelse – formentlig i videre omfang vil overveje forskellige og alternative løsningsmuligheder i forhold til den enkelte problemstilling.

Bestemmelsen finder således anvendelse, hvor udvekslingen sker i forbindelse med det, der kan betegnes ’den politiske’ ministerbetjening. ”

I bemærkningerne til § 24, stk. 1, er der endvidere anført en række eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen om ministerbetjening. Her er bl.a. nævnt embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger.

Det fremgår også, at bestemmelsen omfatter forskellige typer af interne dokumenter (og oplysninger), der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, herunder bl.a. notater, redegørelser og vurderinger mv.

Retsvirkningen af, at et internt dokument eller en intern oplysning anses for omfattet af bestemmelsen i § 24, stk. 1, er, at dokumentet eller oplysningen ikke i forbindelse med afgivelsen til en anden forvaltningsmyndighed mister sin interne karakter.

3.2. Min vurdering

STAR og Beskæftigelsesministeriet har i de fire omhandlede sager undtaget en lang række dokumenter fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2.

Sag nr. 1 (sagsnr. 2012-1193: Lovforslag om førtidspension og fleksjobreform) vedrører lovforslag nr. L 53 Forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik, lov om social pension og forskellige andre love (Reform af førtidspension og fleksjob, herunder indførelse af ressourceforløb, rehabiliteringsteam, fleksløntilskud mv.). Lovforslaget blev fremsat af beskæftigelsesministeren den 1. november 2012 og vedtaget af Folketinget den 19. december 2012.

11 akter er undtaget fra indsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2. Der er dels tale om styrelsens korrespondance med Beskæftigelsesministeriets departement om udformningen af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (pkt. 7 om forholdet til EU-retten), dels styrelsens korrespondance med Justitsministeriet om en lovteknisk gennemgang af lovforslaget. Korrespondancen fandt sted i perioden ultimo august 2012 til primo oktober 2012.

Sag nr. 2 (sagsnr. 2014-0019696: Lovforslag til udmøntning af sygedagpengereformen – L194) vedrører lovforslag nr. L 194 Forslag til lov om ændring af lov om sygedagpenge, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om ansvar for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats, lov om arbejdsløshedsforsikring mv. og forskellige andre love (ny sygedagpengemodell med tidlig opfølgning og indsats, jobafklaringsforløb, arbejdsløshedsdagpenge under sygdom mv.). Lovforslaget blev fremsat af beskæftigelsesministeren den 7. maj 2014 og vedtaget af Folketinget den 11. juni 2014.

To akter er undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1. Der er tale om styrelsens korrespondance med Beskæftigelsesministeriets departement i februar 2014 om udformningen af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (pkt. 7 om forholdet til EU-retten).

Sag nr. 3 (sagsnr. 2014-0026811: Jobafklaringsforløb til borgere, som er bosat i Sverige) vedrører styrelsens og Beskæftigelsesministeriets arbejde med orienteringsskrivelserne af 31. oktober og 21. november 2014 til kommunerne om EU/EØS-borgeres ret til jobafklaringsforløb med ressourceforløbsydelse, når retten til sygedagpenge fra Danmark udløber, samt arbejdet med ministerens brev til forligskredsen bag sygedagpengereformen.

15 akter er undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, mens der er givet delvis aktindsigt i akt nr. 12, idet du har fået aktindsigt i ministerens brev til forligskredsen bag sygedagpengereformen, men ikke i forelæggelsen for ministeren.

Korrespondancen mellem STAR og Beskæftigelsesministeriets departement fandt sted i oktober og november 2014, dvs. umiddelbart forud for ministerens udsendelse af orienteringsskrivelsen af 31. oktober 2014 til samtlige kommuner, brevet til forligskredsen og orienteringsskrivelsen af 21. november 2014 til kommunerne.

Beskæftigelsesministeriet har med hensyn til ét dokument i akt nr. 13 undtaget dokumentet efter offentlighedslovens § 27, nr. 2, i stedet for § 24, stk. 1, nr. 1, som anført af STAR. Jeg henviser i den forbindelse til pkt. 4 nedenfor.

Sag nr. 4 (sagsnr. 2014-0029718: Sag til ministeren om jobafklaringsforløb) vedrører – som det fremgår af aktlisten – notater og orientering til beskæftigelsesministeren om ressourceforløbsydelse under jobafklaring og grænsegængere forud for ministerens brev til partierne bag aftalen om en reform af sygedagpengesystemet.

19 akter er undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, mens der er givet delvis aktindsigt i akt nr. 22, idet du har fået aktindsigt i beskæftigelsesministerens brev til partierne bag aftalen om en reform af sygedagpengesystemet samt et brev fra Ole Stavad (dansk medlem af Nordisk Grænsehindringsråd) og ministerens svar herpå, men ikke i forelæggelsen for ministeren.

Beskæftigelsesministeriet har med hensyn til to dokumenter i akt nr. 22 undtaget dokumenterne efter offentlighedslovens § 27, nr. 2, i stedet for § 24, stk. 1, nr. 1. Jeg henviser i den forbindelse til pkt. 4 nedenfor.

Det er min opfattelse, at de dokumenter, som STAR og Beskæftigelsesministeriet har undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, klart fremstår som udarbejdet og udvekslet i forbindelse med ministerbetjening. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, at dokumenterne falder inden for de typer af dokumenter, som i forarbejderne til § 24 er nævnt som omfattet af bestemmelsen.

Jeg kan derfor ikke kritisere, at styrelsen og ministeriet har anset dokumenterne for omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2.

4. Offentlighedslovens § 27, nr. 2

4.1. Retsgrundlaget

§ 27, nr. 2, i offentlighedsloven har følgende ordlyd:

”§ 27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

(...)

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

I de specielle bemærkninger til § 27 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der bl.a. 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 har ikke til formål at svække den parlamentariske kontrol, som Folketinget udøver i forhold til regeringen. Bestemmelsen skal blot medvirke til, at ministre i fortrolighed kan sende dokumenter til folketingsmedlemmerne om mulige politiske initiativer, og bestemmelsen, der har et snævert anvendelsesområde, knytter sig til en allerede foreliggende praksis, hvorefter de relevante partiers ordførere inddrages i den politiske beslutningsproces.

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

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

...

Med udtrykket '*anden tilsvarende politisk proces*' sigtes til andre sager om politiske forhandlinger end sager om lovgivning. Dette omfatter sager, der kan vise sig at ende med et lovgivningsinitiativ, men hvor der på tidspunktet for behandlingen af aktindsigtsbegæringen ikke kan siges at foreligge et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist indhold. Også sager om politiske forhandlinger, der kan udmønte sig i andre former for generelle politiske initiativer end lovgivning, er omfattet.

Forudsætningen for, at denne del af bestemmelsen finder anvendelse, er – i lighed med anvendelsen af bestemmelsens led om '*sager om lovgivning*' – at der foreligger et politisk '*projekt*' af et bestemt, relativt præcist angivet indhold. Bestemmelsen kan således ikke anvendes til at undtage dokumenter fra aktindsigt, når det politiske initiativ, der udveksles dokumenter om, er af en mere løs karakter.

...

Det skal bemærkes, at bestemmelsen i nr. 2 også omfatter den situation, hvor en embedsmand efter aftale med ministeren – som en praktisk foranstaltning – sender sådanne dokumenter til et folketingsmedlem. ”

4.2. Min vurdering

Beskæftigelsesministeriet har i to tilfælde undtaget dokumenter fra aktindsigt med en anden begrundelse end anført af STAR, idet ministeriet har undtaget de omhandlede dokumenter fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 2, i stedet for efter § 24, stk. 1, nr. 1.

Det første tilfælde, hvor Beskæftigelsesministeriet har ændret STAR's begrundelse for at undtage et dokument fra aktindsigt, vedrører et dokument i akt nr. 13, sag nr. 3 (sagsnr. 2014-0026811: Jobafklaringsforløb til borgere, som er bosat i Sverige). Der er tale om en e-mail af 4. november 2014 fra folketingsmedlem Bent Bøgsted til en ministersekretær med kopi til en række folketingsmedlemmer og en anden ministersekretær.

Det andet tilfælde vedrører to dokumenter i akt nr. 22, sag nr. 4 (sagsnr. 2014-0029718: Sag til ministeren om jobafklaringsforløb). Der er tale om en e-mail af 31. oktober 2014 fra folketingsmedlem Bent Bøgsted til en ministersekretær og en e-mail af 3. november 2014 fra folketingsmedlem Hans Andersen til en ministersekretær.

Om årsagen til at undtage de pågældende dokumenter fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 2, har Beskæftigelsesministeriet i sin udtalelse af 28. februar 2017 til mig anført følgende:

”(...) Ministeriet bemærkede dog, at der i to tilfælde blev undtaget dokumenter fra retten til aktindsigt med en anden begrundelse end givet af STAR.

Disse omhandlede to folketingspolitikeres henvendelser pr. e-mail til beskæftigelsesministeren. Disse e-mails fremstod i formen som interne notater. Da dokumenterne imidlertid ikke rummede andet indhold end de nævnte e-mails, vurderede ministeriet, at de ikke kunne betragtes som interne notater, men derimod som eksterne e-mails.

Da disse var udvekslet mellem to medlemmer af Folketinget og beskæftigelsesministeren (via dennes ministersekretærer), undtog ministeriet dem i medfør af § 27, nr. 2, idet der vurderedes at være tale om et tilfælde, som var omfattet af bestemmelsens udtryk 'anden tilsvarende politisk proces'. Ved denne vurdering lagde ministeriet vægt på, at der var tale om henvendelser fra deltagere i et politisk forlig (sygedagpengeaftalen i 2013), som stillede spørgsmål ved, om retstilstanden var i overensstemmelse med intentionerne bag forliget. Det indgik således i ministeriets overvejelser, at der var tale om henvendelser med et specifikt indhold fra forligsparter og med direkte henvisning til et tidligere indgået politisk forlig.

...”

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. Offentlighedslovens § 28 og § 29 (ekstrahering)

5.1. Retsgrundlaget

§ 28, stk. 1, og § 29, stk. 1, i offentlighedsloven har følgende ordlyd:

”§ 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.

§ 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.”

5.2. Min vurdering

Beskæftigelsesministeriet vurderede i sin afgørelse af 9. december 2016, at der ikke efter reglerne i offentlighedslovens §§ 28 og 29 var grundlag for at ændre STAR's afgørelse om ikke at ekstrahere oplysninger i de undtagne dokumenter.

Ministeriet har i sin udtalelse af 28. februar 2017 til mig anført, at der ved gennemgangen af de dokumenter, som er undtaget fra aktindsigt, blev foretaget en konkret vurdering af spørgsmålet om ekstrahering.

En række dokumenter rummer oplysninger om gældende ret. Disse blev imidlertid ikke ekstraheret, idet det fremgår af forarbejderne til offentlighedsloven, at ekstraheringspligten ikke gælder for oplysninger vedrørende en sags retlige omstændigheder, selv om oplysningerne isoleret set gengiver objektive kendsgerninger, fx oplysninger om indholdet af gældende ret, relevante rets- eller administrative afgørelser mv.

Det fremgår endvidere af Beskæftigelsesministeriets udtalelse, at ministeriet har vurderet, at de undtagne dokumenter ikke rummer eksterne faglige vurderinger, jf. § 28, stk. 1, 2. pkt., eller interne faglige vurderinger i endelig form, jf. § 29, stk. 1.

Efter min gennemgang af de dokumenter, som er undtaget fra aktindsigt efter ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, eller folketingspolitikerreglen i § 27, nr. 2, er jeg enig med STAR og Beskæftigelsesministeriet i, at dokumenterne ikke indeholder oplysninger, der er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Som anført i STAR's afgørelse af 4. oktober 2016 er der ikke pligt til at foretage ekstrahering efter § 29, stk. 1, i dokumenter, der er udfærdiget før 1. januar 2014, hvor den nye offentlighedslov trådte i kraft, jf. lovens § 42, stk. 9. Det er relevant i forhold til sag nr. 1 (sagsnr. 2012-1193: Lovforslag om førtidspension og fleksjobreform), hvis akter er udfærdiget i 2012.

Beskæftigelsesministeriet har ikke anført en nærmere begrundelse for sin vurdering af, at de undtagne dokumenter i sagerne nr. 2-4 ikke indeholder interne faglige vurderinger i endelig form, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1.

Efter min gennemgang af de dokumenter, som er undtaget fra aktindsigt i sagerne nr. 2-4, har jeg imidlertid ikke grundlag for at kritisere ministeriets afgørelse om, at der ikke i dokumenterne var oplysninger, som var omfattet af retten til aktindsigt efter bestemmelsen i § 29, stk. 1.

6. Offentlighedslovens § 33, nr. 5

6.1. Retsgrundlaget

§ 33, nr. 5, i offentlighedsloven har følgende ordlyd:

”§ 33. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

(...)

5) Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.”

I de specielle bemærkninger til § 33 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der bl.a. anført følgende:

”Efter bestemmelsens nr. 1-4 kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til en række nærmere angivne offentlige eller private interesser. Efter nr. 5 kan retten til aktindsigt endvidere begrænses, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Det er – som efter gældende ret – en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

...

Bestemmelsen i *nr. 5* – den såkaldte generalklausul – er enslydende med den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 6. Bestemmelsen har som efter gældende ret et snævert anvendelsesområde og forudsættes alene anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet.

Bestemmelsen skal i første række tilgodeses beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige. Bestemmelsen kan imidlertid også i særlige tilfælde anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne.

Bestemmelsen kan således bl.a. anvendes med henblik på at beskytte hensynet til det offentliges politiske beslutningsproces af særlig karakter. Den kan f.eks. anvendes på de tilfælde, hvor hensynet til den politiske beslutningsproces gør det påkrævet, at retten til aktindsigt begrænses i forhold til oplysninger og dokumenter, der udveksles i forbindelse med sager, der er omfattet af lovforslagets § 24, stk. 3.

Endvidere kan bestemmelsen f.eks. anvendes til at undtage interne dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning og anden tilsvarende politisk proces, men som ikke er udarbejdet til brug for en sådan sag og derfor ikke vil være omfattet af lovforslagets § 27, nr. 2. ”

6.2. Min vurdering

Beskæftigelsesministeriet tiltrådte ved sin afgørelse af 9. december 2016, at STAR i akt nr. 23 i sag nr. 3 (sagsnr. 2014-0026811: Jobafklaringsforløb til borgere, som er bosat i Sverige) havde undtaget et afsnit på tre linjer fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Beskæftigelsesministeriet har i sin udtalelse af 28. februar 2017 til mig anført følgende om anvendelsen af offentlighedslovens § 33, nr. 5:

”Ministeriet er opmærksomt på, at bestemmelsen har et snævert anvendelsesområde og alene finder anvendelse i særlige tilfælde. Ministeriet bemærker, at der ved vurderingen blev lagt vægt på, at den mail, som afsnittet indgik i, oprindeligt var intern og siden blev udvekslet som led i internt præget samarbejde mellem ministeriet og STAR om hurtigst muligt at besvare en forespørgsel om sygemeldte grænsependleres ret til jobafklaringsforløb efter en ændring af sygedagpengeloven. Mailen blev således udvekslet i en medarbejders fravær med henblik på et bidrag fra en anden medarbejder, ansat i STAR, i lyset af dennes særlige viden om spørgsmålet. Hertil kom, at afsnittets indhold afspejlede en ligeledes intern præget dialog mellem flere ministerier om lovgivningsspørgsmål, idet dialogen drejede sig om forståelsen af de danske regler om jobafklaringsforløb i forhold til EU-retlige regler. På den baggrund sammenholdt ministeriet ved vurderingen de hensyn, som bestemmelsen er udtryk for, med principperne i ministerbetjeningsreglen, jf. § 24, stk. 1. ”

De tre linjer, der er undtaget fra aktindsigt, findes i en e-mail af 11. december 2014, som er udvekslet mellem medarbejdere i Beskæftigelsesministeriets departement. Den interne e-mail kom efterfølgende den 12. december 2014 til at indgå i en mailveksling mellem departementet og medarbejdere i STAR. Du har fået aktindsigt i den samlede e-mailtråd (akt nr. 23) bortset fra de tre undtagne linjer.

Jeg må forstå det sådan, at akt nr. 23 efter Beskæftigelsesministeriets og STAR's opfattelse ikke er omfattet af ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24, stk. 1.

Som det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 33, nr. 5, er bestemmelsen tiltænkt et snævert anvendelsesområde og finder særligt anvendelse i relation til beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser.

Om der foreligger sådanne beskyttelsesværdige hensyn, at retten til aktindsigt kan begrænses efter generalklausulen i § 33, nr. 5, bygger på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.

Beskæftigelsesministeriet har ved sin vurdering lagt vægt på, at indholdet af de tre undtagne linjer afspejler en internt præget dialog mellem flere ministerier om forståelsen af de danske regler om jobafklaringsforløb i forhold til EU-retlige regler, og at den oprindelige interne e-mail blev udvekslet med STAR på grund af en medarbejders fravær i departementet for at indhente et bidrag fra en medarbejder i STAR med særlig viden på området.

Ministeriet har på den baggrund sammenholdt hensynene bag offentlighedslovens § 33, nr. 5, og hensynet til beskyttelse af den interne beslutningsproces, som ligger bag ministerbetjeningsreglen i § 24, stk. 1, og ministeriet har herefter fundet grundlag for at undtage de tre linjer fra aktindsigt.

Det er min opfattelse, at det er meget tvivlsomt, om bestemmelsen i § 33, nr. 5, isoleret set kan begrunde en undtagelse af oplysningerne i de tre omhandlede linjer fra aktindsigt, når henses til bestemmelsens snævre anvendelsesområde.

Jeg mener imidlertid, at det dokument i e-mailtråden, som de tre linjer er indeholdt i (e-mail af 11. december 2014, jf. ovenfor), ville kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

På den baggrund har jeg ikke grundlag for at tilsidesætte ministeriets vurdering af, at oplysningerne kunne undtages fra aktindsigt.

7. Offentlighedslovens § 14 (meroffentlighed)

7.1. Retsgrundlaget

§ 14, stk. 1, i offentlighedsloven har følgende ordlyd:

”§ 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.”

Af de specielle bemærkninger til § 14 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) fremgår det bl.a., at der ved vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt efter stk. 1, må foretages en afvejning af modstående interesser. Der skal således tages hensyn til på den ene side den aktindsigtssøgendes interesse i at få aktindsigt og på den anden side den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse.

7.2. Min vurdering

Ved afgørelsen af 9. december 2016 fandt Beskæftigelsesministeriet ikke grundlag for at kritisere, at STAR ikke i medfør af meroffentlighedsprincippet havde givet dig aktindsigt i videre omfang.

Det fremgår, at Beskæftigelsesministeriet i den forbindelse har foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens §§ 23, 24, 27 og 33, og på den anden side den interesse, som du må antages at have i, at din anmodning om aktindsigt imødekommes fuldt ud.

Beskæftigelsesministeriet har i sin udtalelse af 28. februar 2016 til mig desuden anført, at det indgik i ministeriets vurdering, at det undtagne materiale ikke i væsentligt omfang indeholdt oplysninger, der ville

have bibragt dig et højere informationsniveau. Det skyldes ifølge ministeriet, at de undtagne dokumenter i vidt omfang er interne udkast og korrespondance om udformningen af senere eksterne/offentliggjorte dokumenter, som der er givet aktindsigt i.

På den baggrund – og efter indholdet af de undtagne oplysninger – finder jeg ikke grundlag for at kritisere Beskæftigelsesministeriets vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed.

8. Sagsbehandlingstiden i Beskæftigelsesministeriet

8.1. Retsgrundlag

§ 37, stk. 3, i offentlighedsloven har følgende ordlyd:

”§ 37. ...

Stk. 3. Klageinstansen skal inden 20 arbejdsdage efter modtagelsen af en klage over en afgørelse om aktindsigt have færdigbehandlet klagen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet ikke er muligt. Klageren skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen og om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.”

8.2. Sagsforløbet i din klagesag hos ministeriet

Du sendte den 16. oktober 2016 en klage til STAR over, at du ikke havde fået fuld indsigt i alle akter.

STAR sendte din klage og sagens akter videre til Beskæftigelsesministeriet den 25. oktober 2016, og den 18. november 2016 modtog ministeriet yderligere akter fra STAR.

Den 25. november 2016 skrev Beskæftigelsesministeriet til dig, at det på grund af sagens kompleksitet ikke havde været muligt for ministeriet at afslutte sagen inden for den frist på 20 dage, som fremgår af offentlighedslovens § 37, stk. 3.

Det blev samtidig oplyst, at ministeriet forventede at træffe afgørelse inden for 2 uger (senest ultimo uge 49).

Beskæftigelsesministeriet traf afgørelse i sagen den 9. december 2016.

8.3. Min vurdering

8.3.1. Ministeriets sagsbehandlingstid

Fra Beskæftigelsesministeriet modtog din klage og sagens akter fra STAR den 25. oktober 2016, til ministeriet traf afgørelse om aktindsigt den 9. december 2016, gik der 33 arbejdsdage.

Beskæftigelsesministeriet har i sin udtalelse af 28. februar 2017 til mig beklaget, at ministeriets sagsbehandlingstid overskred den lovbestemte frist på 20 dage i offentlighedslovens § 37, stk. 3.

Jeg er enig i Beskæftigelsesministeriets beklagelse, og jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse.

8.3.2. Ministeriets underretning

Ministeriet har i sin udtalelse til mig beklaget, at ministeriet først underrettede dig om den forlængede sagsbehandlingstid efter 23 arbejdsdage.

Ministeriet har samtidig oplyst, at årsagen til, at sagens kompleksitet blev anført som begrundelse for sagens udsættelse, var, at sagens behandling medførte grundige og principielle overvejelser om anvendelsen af offentlighedslovens § 27, nr. 2 (folketingspolitikerreglen).

Jeg er enig i, at det er beklageligt, at du først blev underrettet om ministeriets forlængede sagsbehandlingstid efter udløbet af 20-dagesfristen i offentlighedslovens § 37, stk. 3.

Jeg har gjort Beskæftigelsesministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi sendes til:

Beskæftigelsesministeriet

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering