

Udskriftsdato: 1. maj 2026 (Gældende)

Udveksling af udkast til Forsvarets Efterretningstjenestes årlige risikovurdering skete som led i politisk ministerbetjening. Sag nr. 25/00699

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Udveksling af udkast til Forsvarets Efterretningstjenestes årlige risikovurdering skete som led i politisk ministerbetjening. Sag nr. 25/00699

Svar til medie

31. marts 2025

Sag nr. 25/00699

Statsministeriets afgørelse af 3. februar 2025 om aktindsigt

Jeg har modtaget det materiale, som jeg den 26. februar 2025 bad Statsministeriet om at sende mig, og jeg vender på den baggrund tilbage til din klage over ministeriets afgørelse af 3. februar 2025 om afslag på aktindsigt.

Efter at jeg har gennemgået sagens materiale, har jeg besluttet ikke at indlede en nærmere undersøgelse i anledning af din henvendelse. Jeg foretager mig derfor ikke mere. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Du kan læse nærmere om baggrunden for min beslutning nedenfor.

1. Sagens omstændigheder

Sagen handler om din anmodning til Statsministeriet om aktindsigt i alle udkast til den offentliggjorte udgave af Forsvarets Efterretningstjenestes årlige risikovurdering "UDSYN" for 2024.

Den 3. februar 2025 traf Statsministeriet afgørelse om at give dig afslag på din anmodning i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, hvorefter ministerbetjeningsdokumenter er undtaget fra retten til aktindsigt. Ministeriet vurderede i den forbindelse bl.a., at de dokumenter, som ministeriet havde identificeret i anledning af din anmodning, var udvekslet mellem Forsvarsministeriet og Statsministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at en eller flere ministre havde eller ville få brug for embedsværkets rådgivning eller bistand.

Ministeriet vurderede endvidere, at selvom de identificerede dokumenter indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., skulle oplysningerne ikke udleveres, idet de ligeledes fremgik af den offentliggjorte udgave af Forsvarets Efterretningstjenestes årlige risikovurdering, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3. Desuden fandt ministeriet ikke grundlag for at give dig aktindsigt i dokumenterne efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Du har den 3. februar 2025 klaget til mig over ministeriets afgørelse. Du har anført, at "[u]dformningen af en ren faktisk efterretningsvurdering, der i sin natur skal være apolitisk og uafhængig, (...) naturligvis ikke [kan] opfattes som led i ministerbetjening, der i sin natur er politisk."

2. Ministerbetjeningsreglen

Offentlighedslovens § 24, stk. 1, 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) (...)
- 2) Forskellige ministerier. ”

I forarbejderne til § 24 er anført bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i stk. 1 har (...) 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. (...).

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. (...).

...

Det afgørende for, om et dokument eller en oplysning, der udveksles mellem f.eks. to ministerier i stk. 1's forstand sker i forbindelse med ministerbetjening, er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren *har* eller *vil få* behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det vil dog uden videre kunne lægges til grund, at ministeren har brug for rådgivning og bistand, såfremt udvekslingen af dokumenter mellem to forskellige forvaltningsmyndigheder sker i et tilfælde, hvor ministeren selv eller ministersekretariatet på ministerens vegne har bedt embedsværket f.eks. undersøge eller overveje et spørgsmål. I mange tilfælde vil der imidlertid ikke foreligge en konkret ’bestilling’ fra ministeren, og ved vurderingen af, om der er konkret grund til at antage, at der vil opstå et behov for at yde ministeren bistand m.v., må der i stedet for lægges vægt på, om ministeren i den konkrete sammenhæng erfaringsmæssigt får brug for embedsværkets bistand, eller om det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter må forventes, at ministeren får brug herfor.

Bestemmelsen i stk. 1 skal fortolkes og anvendes restriktivt, og i tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om *hensynet til den interne og politiske beslutningsproces* taler for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt.

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

Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen, kan bl.a. nævnes embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller ’fysisk’

møde med andre ministre, embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af folketings spørgsmål samt embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, s. 90 f. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

I FOB 2015-50 klagede en journalist over, at Skatteministeriet havde afslået aktindsigt i en række dokumenter, der var udvekslet som led i lovforberedende arbejde. Dokumenterne var undtaget efter ministerbetjeningsreglen i § 24. Journalisten mente, at ministeriet strakte § 24 til det yderste, da formålet med bestemmelsen efter journalistens opfattelse var, at kun luftige ideer skulle kunne udveksles i et ”frirum”. Efter journalistens opfattelse indebar bestemmelsen derimod ikke, at konkrete skattemæssige eller juridiske vurderinger skulle kunne hemmeligholdes. Ombudsmanden var ikke enig heri. Efter ombudsmandens opfattelse ville der tværtimod i den politiske ministerbetjening ofte indgå konkrete, fagkyndige vurderinger fra embedsværkets side.

I FOB 2020-12 havde en journalist bedt Statsministeriet om aktindsigt i dokumenter vedrørende den amerikanske præsidents planlagte besøg i Danmark. En del af disse dokumenter angik embedsværkets rådgivning af ministre og lå således i kerneområdet for ministerbetjeningsdokumenter, mens andre indeholdt oplysninger af mere praktisk og koordinerende karakter. Ombudsmanden kritiserede ikke Statsministeriets afgørelse. Ombudsmanden udtalte bl.a., at det afgørende for anvendelsen af offentlighedslovens § 24, stk. 1, er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren har behov for rådgivning og bistand vedrørende den pågældende sag.

I FOB 2021-34 havde en journalist klaget til ombudsmanden over Udenrigsministeriets afgørelse om delvist afslag på aktindsigt i akter vedrørende en beslutning om at ændre rejsevejledningen for Rwanda. Udenrigsministeriet havde begrundet afgørelsen med, at der (bl.a.) var tale om ministerbetjeningsdokumenter omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1. Journalisten anførte, at ministerbetjeningsreglen efter hans opfattelse ikke kunne anvendes ved ”spørgsmål om faglighed i rejsevejledninger”.

Ombudsmanden var enig med Udenrigsministeriet i, at offentlighedslovens § 24, stk. 1, kunne anvendes i sagen, og at ministeriet derfor som udgangspunkt kunne undtage en række dokumenter i sagen fra aktindsigt i medfør af denne bestemmelse. Ombudsmanden bemærkede i den forbindelse bl.a., at der i den politiske ministerbetjening ofte vil indgå konkrete, fagkyndige vurderinger fra embedsværkets side.

3. Min vurdering

Efter min gennemgang af sagen mener jeg ikke, at der er udsigt til, at jeg efter en nærmere undersøgelse vil kunne tilsidesætte Statsministeriets vurdering af, at de dokumenter, som du har anmodet om indsigt i, som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt efter ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, idet de er udvekslet i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at en eller flere ministre havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Jeg har herved lagt vægt på bl.a., at dokumenterne er udvekslet som led i udarbejdelsen af en publikation, der skitserer de sikkerhedspolitiske udfordringer, som Danmark aktuelt står overfor, og at der på den baggrund efter min opfattelse må siges at være tale om ”politisk ministerbetjening” i bestemmelsens forstand. Jeg bemærker i den forbindelse, at bestemmelsen også kan anvendes i forhold til fagkyndig rådgivning og bistand fra embedsværkets side, jf. bl.a. FOB 2015-50 og FOB 2021-34.

Jeg mener efter en gennemgang af de foreliggende dokumenter i alt væsentligt heller ikke, at der er udsigt til, at jeg vil kunne hjælpe dig til yderligere indsigt ved at foretage en nærmere undersøgelse af Statsministeriets ekstrahering af oplysninger eller ministeriets vurdering af meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i anledning af din klage.

Med venlig hilsen

for ombudsmanden



Jacob Christian Gaardhøje
Områdechef

Kopi til:

Statsministeriet