

Udskriftsdato: 15. december 2025

FOU nr 2016.9976 (Gældende)

Afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1. Ekstrahering efter § 28, stk. 1. Ekstrahering efter § 29, stk. 1 – dokumenter udarbejdet til brug for ministerrådgivning

Ministerium: Folketinget

Journalnummer: Sag nr. 16/02538

Afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1. Ekstrahering efter § 28, stk. 1. Ekstrahering efter § 29, stk. 1 – dokumenter udarbejdet til brug for ministerrådgivning

Svar til journalist A

14-09-2016

Sag nr. 16/02538

Delvist afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende lovforslag nr. L 87 af 10. december 2015 om forslag til lov om ændring af udlændingeloven – udskydelse af retten til familiesammenføring

Jeg har nu færdigbehandlet din sag.

Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har anset to dokumenter for omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet ikke har anset flere oplysninger i dokumenterne for omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Jeg har heller ikke grundlag for at kritisere, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har vurderet, at dokumenterne er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, og at de interne faglige vurderinger, der findes i dokumenterne, dermed ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. § 29, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven.

Endelig har jeg ikke grundlag for at kritisere, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet ikke meddelte dig yderligere aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14.

Du kan læse nærmere om begrundelsen for mit resultat nedenfor i afsnittet ”Ombudsmandens udtalelse”. Sidst i udtalelsen (fra s. 11) er der en gennemgang af sagens forløb.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

Sagen drejer sig om aktindsigt i to dokumenter vedrørende lovforslag nr. L 87 om forslag til lov om ændring af udlændingeloven, der blev fremsat den 10. december 2015, og som bl.a. vedrører udskydelse

af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus. Lovforslaget er efterfølgende vedtaget ved lov nr. 102 af 3. februar 2016.

Ved afgørelse af 27. april 2016 meddelte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet dig delvis aktindsigt i de to dokumenter med aktnumrene 31180 og 31257.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vurderede i afgørelsen, at de to dokumenter var omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, da der var tale om dokumenter udvekslet som led i ministerbetjening.

Ministeriet fandt endvidere, at de to dokumenter indeholdt relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag, der skulle udleveres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Endelig vurderede ministeriet, at de to dokumenter indeholdt oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag, og som derfor som udgangspunkt er omfattet af retten til aktindsigt, jf. § 29, stk. 1, 1. pkt., i offentlighedsloven.

Da det samtidig var ministeriets vurdering, at oplysningerne fandtes i dokumenter, der var udarbejdet til brug for ministerrådgivning, undtog ministeriet oplysningerne herom fra aktindsigt, jf. § 29, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven.

2. Anvendelsen af offentlighedslovens § 24

2.1. Retsgrundlaget

§ 24, stk. 1, i offentlighedsloven (jf. 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.”

Af bemærkningerne til § 24 (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) fremgår 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. 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.

...

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

...

Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen, kan bl.a. nævnes embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller 'fysisk' møde med andre ministre, embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af folketingssspørgsmål samt embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger.

...

Omfattet af bestemmelsen er forskellige *typer af interne dokumenter (og oplysninger)*, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, herunder bl.a. udkast til 'talepapir', materiale til brug for pressemøder m.v., udkast til bidrag til besvarelse af folketingssspørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner m.v.

Retsvirkningen af, at et internt dokument eller en intern oplysning anses for omfattet af bestemmelsen i stk. 1, er, at dokumentet eller oplysningen *ikke* i forbindelse med afgivelse til en anden forvaltningsmyndighed *mister sin interne karakter*. Dokumenter eller oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, kan således ikke anses for afgivet til udenforstående. (...)”

2.2. Min vurdering

Ministeriet har i afgørelsen af 27. april 2016 som begrundelse for at undtage dokumenter efter bestemmelsen i § 24, stk. 1, henvist til, at de vedrører korrespondance mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og henholdsvis Justitsministeriet, Finansministeriet, Udenrigsministeriet, Social- og Indenrigsministeriet, Statsministeriet og Udlændingestyrelsen.

Videre har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet henvist til, at dokumenterne er udvekslet som led i udarbejdelsen af lovforslag nr. L 87, hvorfor ministeriet har vurderet, at udvekslingen er sket i forbindelse med politisk ministerbetjening i en intern og politisk beslutningsproces.

I udtalelsen til mig af 21. juni 2016 har ministeriet fastholdt, at de to dokumenter må anses for omfattet af § 24, stk. 1, da de er udvekslet som led i ministerbetjening.

Efter min gennemgang af de undtagne dokumenter kan jeg konstatere, at der er tale om to notater (henholdsvis ”Notits om særlov” og ”Stramning af reglerne for familiesammenføring i en undtagelsessituation”), der begge er udarbejdet af Justitsministeriet og derfor (i hvert fald) udvekslet mellem Justitsministeriet og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

De to dokumenter er således udvekslet mellem kredsen af myndigheder omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, (nr. 2).

Efter forarbejderne til offentlighedslovens § 24 kan bestemmelsen bl.a. finde anvendelse i forbindelse med embedsværkets forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen og i forbindelse med embedsværkets bistand i forbindelse med udarbejdelse af lovforslag.

På den baggrund kan det ikke give mig anledning til bemærkninger, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har anset de to dokumenter for omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, og dermed som udgangspunkt for undtaget fra aktindsigt.

3. Ekstrahering efter offentlighedslovens § 28

3.1. Retsgrundlaget

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 28 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.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke, i det omfang

- 1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,
- 2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller

3) oplysningerne er offentligt tilgængelige. ”

Af bemærkningerne til bestemmelsen i § 28, stk. 1 (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) fremgår 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. ”

3.2. Min vurdering

Ved afgørelsen af 27. april 2016 fik du delvis aktindsigt i de to dokumenter med aktnumrene 31180 og 31257.

Jeg forstår sagens oplysninger – herunder oplysningerne i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets afgørelse og udtalelse til mig – sådan, at de udleverede dele af de to dokumenter er anset for omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Efter min gennemgang af de to dokumenter har jeg ikke grundlag for at kritisere, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet ikke har anset flere oplysninger for omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 28, stk. 1

4. Ekstrahering efter offentlighedslovens § 29

4.1. Retsgrundlaget

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 29, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 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. Dette 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 forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013):

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

Baggrunden for bestemmelsen er, at en efterfølgende adgang til aktindsigt i den faglige rådgivning, der er indeholdt i et ministerrådgivningsdokument, i sig selv må antages at kunne begrænse ministerens politiske ’råderum’, ligesom efterfølgende offentlighed om indholdet af ministerrådgivningsdokumenter vil begrænse embedsværkets frihed i forhold til den faglige rådgivning, hvilket vil føre til en forringelse af den faglige rådgivning, som ministeren modtager fra embedsværket. Der er således et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med den direkte ministerrådgivning.

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

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

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

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

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

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

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

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

Endvidere er det ikke et krav for, at et dokument er omfattet af lovudkastets § 24, stk. 1, at det tjener som grundlag for den direkte ministerrådgivning. Det afgørende er, om udvekslingen af dokumentet eller oplysningen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få brug for embedsværkets rådgivning og bistand.

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

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

Om bestemmelsen i § 29, stk. 1, kan jeg endelig henvise til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 1. udgave, 1. oplag (2014), s. 494 ff., jf. særligt om ministerrådgivningsdokumenter s. 501 f.

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

4.2. Min vurdering

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har i såvel afgørelsen af 27. april 2016 som i ministeriets udtalelse til mig af 21. juni 2016 anført, at de to undtagne dokumenter indeholder interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt. Dette lægger jeg til grund.

Det er dog ministeriets vurdering, at oplysningerne om de interne faglige vurderinger findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, hvorfor oplysningerne ikke udleveres, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt. Ministeriet har i udtalelsen til mig af 21. juni 2016 tilføjet, at ministeriet ved afgørelsen om at afslå aktindsigt i de interne faglige vurderinger har lagt vægt på, at oplysningerne var afgivet til brug for den direkte ministerrådgivning.

Jeg forstår ministeriets bemærkning i udtalelsen sådan, at de undtagne notater er udarbejdet af Justitsministeriet og afgivet til Udlændinge-, Integrations-, og Boligministeriet i forbindelse med rådgivningen af (i hvert fald) udlændinge-, integrations-, og boligministeren i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslaget.

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

5. Meroffentlighed

Offentlighedslovens § 14, stk. 1, 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 i lov om behandling af personoplysninger. ”

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har i afgørelsen af 27. april 2016 taget stilling til, om du kunne meddeles meroffentlighed i de to dokumenter, men har afvist dette. Ministeriet har i den forbindelse henvist til, at ministeriet har foretaget en afvejning af på den ene side de beskyttelseshensyn, der ligger til grund for undtagelsesbestemmelserne i bl.a. § 24, stk. 1, og § 29, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at din aktindsigtsanmodning imødekommes.

Ministeriet har på denne baggrund ikke fundet grundlag for at meddele yderligere aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Efter min gennemgang af de undtagne dokumenter har jeg ikke grundlag for at kritisere, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet ikke har meddelt dig yderligere aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Samlet set kan jeg således ikke kritisere ministeriets afgørelse for så vidt angår de to dokumenter.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Sagsfremstilling

Den 7. december 2015 anmodede du Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Hermed søger jeg om aktindsigt i ministeriets dokumenter vedrørende lov L72/lov nr. 153 af 18.02.2015 samt lovforslag L62 – begge ændringer af udlændingeloven.

...

Anmodningen om aktindsigt angår mere specifikt samtlige dokumenter, som vedrører de dele af loven og lovforslaget, som omhandler en ændring af reglerne for familiesammenføring. Herunder ministeriets vurdering af, hvordan de ændrede regler for familiesammenføring i loven og lovforslaget står i forhold til Danmarks internationale forpligtigelser, herunder den europæiske menneskerettighedskonvention.

Anmodningen om aktindsigt omfatter breve, interne breve, e-mails, mødereferater og anden kommunikation i ministeriet såvel som kommunikationen imellem ministeriet og andre danske og europæiske myndigheder vedrørende loven og lovforslaget.”

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet meddelte dig den 11. december 2015 aktindsigt i en række dokumenter som svar på den del af din aktindsigtsanmodning, der vedrørte lovforslag nr. L 72 om ændring af udlændingeloven, der blev fremsat den 14. november 2014, og som bl.a. vedrørte midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge.

Den 5. januar 2016 præciserede du din aktindsigtsanmodning over for Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet på følgende måde:

”Jeg har – fejlagtigt – bedt om aktindsigt i alle dokumenter vedrørende ændrede regler for familiesammenføring for flygtninge med midlertidig beskyttelse i lovforslaget L62, fremsat den 18. november 2015.

Anmodningen skulle rettelig have angået L87, fremsat d. 10.12.2015.

...

Hermed søger jeg om aktindsigt i ministeriets dokumenter vedrørende lovforslag L87 fremsat 10-12-2015. (udskydelse af retten til familiesammenføring)

Anmodningen om aktindsigt angår samtlige dokumenter, som vedrører de dele af lovforslaget, som omhandler en ændring af reglerne for familiesammenføring. Herunder ministeriets vurdering af, hvordan de ændrede regler for familiesammenføring står i forhold til Danmarks internationale forpligtigelser, herunder den europæiske menneskerettighedskonvention.

Anmodningen om aktindsigt omfatter breve, interne breve, e-mails, mødereferater og anden kommunikation i ministeriet såvel som kommunikationen imellem ministeriet og andre danske og europæiske myndigheder vedrørende en ændring af reglerne for familiesammenføring. ”

Den 8. januar, 1. februar og 15. og 25. april 2016 traf Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet delafgørelser vedrørende din (præciserede) aktindsigtsanmodning af 5. januar 2016. Ved afgørelserne blev du meddelt delvis aktindsigt i materiale vedrørende lovforslag L 87 om forslag til lov om ændring af udlændingeloven, fremsat den 10. december 2015.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet færdigbehandlede ved afgørelse af 27. april 2016 din aktindsigtsanmodning og anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

”Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har nu færdigbehandlet Deres anmodning om aktindsigt. Ministeriet har i den forbindelse identificeret og gennemgået en række yderligere dokumenter i sagerne med j.nr. 2015-851 og 2015-397, som må anses for omfattet af Deres anmodning om aktindsigt. Det drejer sig om intern korrespondance samt dokumenter, som er udvekslet mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og andre ministerier i forbindelse med udarbejdelsen af det fremsatte lovforslag L 87, forslag til lov om ændring af udlændingeloven, herunder udskydelse af retten til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus.

De meddeles hermed delvis aktindsigt i sagen med j.nr. 2015-397 i overensstemmelse med offentlighedslovens § 7, stk. 1. Ministeriet vedlægger en kopi af de dokumenter, der efter ministeriets vurdering bør udleveres til Dem.

Nedenfor følger en begrundelse for det delvise afslag på aktindsigt.

2. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har undtaget en række dokumenter fra aktindsigt i de pågældende sager i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, idet der er tale om interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Det drejer sig om intern e-mail korrespondance, interne notater samt udkast hertil og udkast til beredskaber til ministeren mv.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har endvidere undtaget en række dokumenter fra aktindsigt i de pågældende sager i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, hvorefter retten

til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem 1) et ministerium og dets underordnede myndigheder og 2) forskellige ministerier. Det drejer sig om korrespondance mellem Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og henholdsvis Justitsministeriet, Finansministeriet, Udenrigsministeriet, Social- og Indenrigsministeriet, Statsministeriet og Udlændingestyrelsen. Ministeriet skal i den forbindelse bemærke, at de pågældende akter er udvekslet som led i udarbejdelsen af det fremsatte lovforslag L 87, forslag til lov om ændring af udlændingeloven. Ministeriet har derfor vurderet, at udvekslingen er sket i forbindelse med politisk ministerbetjening i en intern og politisk beslutningsproces.

...

3. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal bemærke, at enkelte af de undtagne dokumenter i de pågældende sager vurderes at indeholde relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag, som vil skulle udleveres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1. Disse oplysninger udleveres.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal bemærke, at der herudover indgår en række ekstraeringspligtige oplysninger i dokumenter i de pågældende sager, som allerede er udleveret til Dem ved ministeriets tidligere afgørelser om aktindsigt af henholdsvis 1. februar 2016 og 15. april 2016. Ministeriet har ikke vedlagt disse oplysninger. Ministeriet skal henvise til offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2, hvorefter pligten til at udlevere oplysninger ikke gælder, hvis oplysningerne fremgår af andre dokumenter, der udleveres i forbindelse med aktindsigten.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal endvidere bemærke, at en række af de pågældende dokumenter, som er undtaget efter § 24, stk. 1, i de pågældende sager, indeholder oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag. Disse oplysninger vil i medfør af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., skulle udleveres. Ministeriet bemærker imidlertid, at det bl.a. fremgår af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt., at ovenstående ikke gælder for oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning. Ministeriet har således i medfør af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt., undtaget de pågældende interne faglige vurderinger, idet de indgår i dokumenter, som er udarbejdet til brug for ministerrådgivning.

4. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter og oplysninger burde udleveres til Dem efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de beskyttelseshensyn, der ligger til grund for undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, § 24, stk. 1, nr. 1 og nr. 2, § 27, nr. 2 og § 29, stk. 1, 2. pkt., og på den anden side den berettigede interesse, De som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Ministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere de undtagne dokumenter og oplysninger efter meroffentlighedsprincippet.”

Den 1. juni 2016 klagede du til mig over, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet havde meddelt dig afslag på aktindsigt i dele af dokumenterne med akt.nr. 31180 og 31257 med henvisning til § 24 og 29 i offentlighedsloven.

Du henviste i den forbindelse til, at der efter din opfattelse måtte være tale om oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, da det af de udleverede dele af dokumenterne fremgik, at der var tale om oplysninger om sagens faktiske grundlag, og at disse oplysninger måtte være relevante for din aktindsigtsanmodning, der netop vedrørte den faglige vurdering af lovændringens betydning for Danmarks internationale forpligtigelser.

Den 7. juni 2016 bad jeg Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om en udtalelse i anledning af din klage. Ministeriet skrev den 21. juni 2016 i den forbindelse bl.a. følgende:

”2. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan i den anledning oplyse, at ministeriet har foretaget en fornyet gennemgang af sagens akter, men finder ikke anledning til at ændre ministeriets afgørelse af 27. april 2016.

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

...

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vurderede, ved ministeriets afgørelse om aktindsigt af 27. april 2016, at de to pågældende akter var omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og nr. 2, da der er tale om dokumenter der er udvekslet som led i ministerbetjening.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vurderede herefter, at de pågældende akter kunne anses for at indeholde relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag, som ville skulle udleveres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1. Disse oplysninger blev udleveret ved afgørelsen.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vurderede endvidere, at de pågældende akter, som efter ministeriets opfattelse er omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, kunne anses for at indeholde oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet vurderede endeligt, at de interne faglige vurderinger, som fremgår af de pågældende akter, har karakter af ministerrådgivning. Ministeriet undtog på den baggrund de pågældende interne faglige vurderinger fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet meddelte på den baggrund A afslag på aktindsigt i dele af de to pågældende akter i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, samt i de interne faglige vurderinger indeholdt heri med henvisning til offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet er fortsat af den opfattelse, at de pågældende akter er omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2. Ministeriet er endvidere fortsat af den opfattelse, at de undtagne oplysninger bør anses for at være interne faglige vurderinger i endelig form, som indgår i en sag om et fremsat lovforslag, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt. Ministeriet er endelig af den opfattelse, at disse interne faglige vurderinger findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, som således kan undtages i medfør af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt.

Ministeriet har ved afgørelsen om at afslå aktindsigt i de interne faglige vurderinger, lagt vægt på, at oplysningerne var afgivet til brug for den direkte ministerrådgivning. ”

Den 27. juni 2016 sendte jeg dig en kopi af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udtalelse af 21. juni 2016 og bad om at modtage dine eventuelle bemærkninger. I et brev af 6. juli 2016 anførte du i den anledning bl.a. følgende:

”Jeg har til trods for ministeriets gentagelse af sin begrundelse overfor Ombudsmanden fortsat selv svært ved at forstå undtagelsen af oplysninger om sagens faktiske forhold fra offentlighed i akten 31180 og i særdeleshed akten 31257.

Når jeg læser de dele af dokumenterne 31180 samt 31257, som der er givet indsigt i, forekommer det mig, at der fra start til slut i akterne er tale om oplysninger, der vedrører sagens faktiske grundlag, og som i øvrigt er specifikt relevante for min anmodning, der i sin ordlyd af 5. januar 2016 netop efterspørger dokumenter, der berører, hvordan de ændrede regler for familiesammenføring står i forhold til Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Jeg henleder i den forbindelse Ombudsmandens opmærksomhed på det forhold, at det konkrete afsnit om forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i akten 31257 er undtaget offentlighed, selv om der i de følgende linjer i den selvsamme notits refereres til disse passager, som indeholdende relevante oplysninger om sagens faktiske forhold, som jeg mener, det må være formålet med offentlighedsloven at kunne tilvejebringe indsigt i:

Flygtningekonventionen giver ikke flygtninge ret til familiesammenføring. Som anført ovenfor følger en sådan ret derimod af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8 om retten til respekt for familielivet (min understregning, red.)

...

Til Ombudsmandens orientering/baggrund bemærker jeg desuden, at ministeriet selv har været endda særdeles længe om at træffe afgørelse om aktindsigt i netop disse to centrale akter.

Som de eneste akter omfattet af min anmodning har jeg måtte vente på akterne 31180 og 31257, som til trods for min anmodning af den 5. januar først er udleveret til mig ved sagens afslutning d. 27. april. Dette til trods for at ministeriet i sin løbende kommunikation med mig har oplyst, at akterne har været identificeret siden minimum d. 18. marts, og at ministeriet siden da alene har afventet en *intern godkendelse* i sagen.

Jeg vedhæfter som dokumentation for dette forhold yderligere to breve fra ministeriet til mig og bemærker, at de omtalte akter, som har afventet intern godkendelse, alene kan være akterne 31180 samt 31257, da disse to akter er de eneste, som efterfølgende er udleveret til mig. Dette i forbindelse med selve aktindsigtsanmodningens afslutning den 27. april. ”

Den 14. juli 2016 meddelte jeg dig, at jeg nu ville forsøge at færdigbehandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra dig og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.