

Udskriftsdato: 14. december 2025

FOU nr 2021.34 (Gældende)

2021-34. Ministerbetjeningsreglen kan anvendes på faglige vurderinger

Ministerium: Folketinget

Opfølgning / Opfølgning til

LBK nr 145 af 24/02/2020 § 24

2021-34. Ministerbetjeningsreglen kan anvendes på faglige vurderinger

En journalist klagede 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, at det ikke er en betingelse for anvendelsen af § 24, at der er tale om politisk frem for fagkyndig ministerbetjening, idet der i den politiske ministerbetjening ofte vil indgå konkrete, fagkyndige vurderinger fra embedsværkets side.

(Sag nr. 21/03963)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Kort om sagen

I sommeren 2020 besluttede Regeringens Koordinationsudvalg at etablere den nationale COVID-19-taskforce for rejserestriktioner. Taskforcen består af repræsentanter fra Statens Serum Institut, Sundhedsministeriet, Justitsministeriet, Transportministeriet samt Udenrigsministeriet, der varetager sekretariatsbetjeningen af taskforcen.

Taskforcen har til opgave at foretage bl.a. en national vurdering af en fælles EU-positivliste over lande uden for EU- og Schengen-området (tredjelande), som EU-medlemsstaterne kan vælge at åbne for, fordi de lever op til fastsatte COVID-19-kriterier for indrejse til EU. EU-positivlisten opdateres løbende, og taskforcen skal således bl.a. vurdere, om der kan ske en lempelse af rejserestriktionerne i forhold til de enkelte tredjelande.

Ved udmeldinger om rejserestriktioner anvender Udenrigsministeriet farvekoderne grøn, gul, orange og rød til at illustrere sikkerhedsniveauet i et givent land.

I en pressemeddelelse af 4. juni 2021 meddelte Udenrigsministeriet, at Rwanda fra den 5. juni 2021 kl. 16 ville få ændret farve på ministeriets rejsevejledninger. Af pressemeddelelsen fremgik bl.a. følgende:

”Der åbnes endvidere op for indrejse til Danmark fra Rwanda, der også er på EU’s liste. Danmark har hidtil, ud fra et forsigtighedsprincip og i lighed med Tyskland, ikke haft åbnet for indrejse fra Rwanda. Imidlertid vil Tyskland nu tillade indrejse fra Rwanda, hvorfor taskforcen har besluttet også at åbne for landet.

Dermed er følgende lande fra EU’s liste åbne for indrejse til Danmark: Australien, Israel, Japan, New Zealand, Rwanda, Singapore, Sydkorea og Thailand. Udenrigsministeriets rejsevejledning fra Rwanda ændres til gul, da Rwanda ikke har betydelige indrejserestriktioner for danske rejsende. Alle Udenrigsministeriets rejsevejledninger for de øvrige lande på EU’s liste er dog fortsat orange på grund af betydelige indrejserestriktioner.”

Den 22. juni 2021 bad du Udenrigsministeriet om aktindsigt i ”alle akter, der vedrører beslutningen om at fjerne Rwanda fra listen over røde rejselande”.

Den 16. juli 2021 traf Udenrigsministeriet afgørelse om delvist afslag på din aktindsigtsanmodning. Udenrigsministeriet lagde i den forbindelse til grund, at din anmodning vedrørte den seneste ændring af rejsevejledningen for Rwanda, dvs. ændringen fra orange til gul pr. 5. juni 2021.

Baggrunden for ministeriets delvise afslag på din anmodning var, at de dokumenter, som ministeriet havde identificeret, efter ministeriets opfattelse var interne dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og ministerbetjeningsdokumenter omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1. Ministeriet meddelte dig imidlertid aktindsigt i visse oplysninger i de pågældende dokumenter i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, om ekstraheringspligt. Dog undtog ministeriet nogle af de ekstraheringspligtige oplysninger i medfør af offentlighedslovens § 32, stk. 1. Ministeriet henviste i den forbindelse til, at oplysningerne var modtaget som led i et diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion.

Samme dag klagede du til mig over Udenrigsministeriets afgørelse. Du anførte i den forbindelse, at det var din opfattelse, at ”ministerbetjeningsreglen [ikke] kan anvendes ved spørgsmål om faglighed i rejsevejledninger”.

Den 19. juli 2021 sendte jeg din klage til Udenrigsministeriet med henblik på, at ministeriet kunne få lejlighed til at tage stilling til det, som du havde skrevet i din klage til mig.

I et brev af 2. august 2021 til dig oplyste Udenrigsministeriet, at din klage ikke gav ministeriet anledning til at ændre sin afgørelse. Ministeriet oplyste også, at ”[d]e dokumenter Udenrigsministeriet ved sin afgørelse af 16. juli 2021 har undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, udgør interne dokumenter, der er udvekslet blandt medlemmerne af den nationale COVID-19 taskforce for rejserestriktioner”.

Herefter klagede du på ny til mig over Udenrigsministeriets anvendelse af ministerbetjeningsreglen i sagen.

2. Afgrænsning af min undersøgelse

Jeg har forstået din klage således, at den kun angår Udenrigsministeriets anvendelse af ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24, stk. 1. Jeg vil derfor i det følgende alene tage stilling til, om ministerbetjeningsreglen kunne anvendes som grundlag for delvist at afslå din anmodning om aktindsigt. Af

samme grund har jeg ikke foretaget en nærmere undersøgelse af Udenrigsministeriets ekstrahering af oplysninger fra de undtagne dokumenter efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, eller af ministeriets undtagelse af dokumenter og oplysninger i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 32, stk. 1.

Endvidere her jeg forstået dig således, at du ikke klager over, at Udenrigsministeriet har lagt til grund, at din anmodning om aktindsigt relaterer sig til ændringen af rejsevejledningen for Rwanda fra orange til gul fra den 5. juni 2021. Hvis du har interesse i materiale relateret til den tidligere ændring af rejsevejledningen fra rød til orange, må du rette henvendelse til Udenrigsministeriet herom.

De dokumenter, som Udenrigsministeriet har undtaget fra aktindsigt i medfør af ministerbetjeningsreglen – og som min undersøgelse vedrører – er nogle mails, som blev sendt fra Udenrigsministeriet til medarbejdere i de myndigheder, som deltager i den nationale COVID-19-taskforce for rejserestriktioner, i dagene op til ændringen af rejsevejledningen for Rwanda den 5. juni 2021, samt et notat med taskforcens konklusioner og to bilag hertil.

3. Retsgrundlag

Efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2 (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020) omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder (nr. 1) eller mellem forskellige ministerier (nr. 2) på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det fremgår af offentlighedslovens § 24, stk. 3, nr. 1, at selv om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag mv., gælder stk. 1 ikke i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 24, stk. 1, fremgår bl.a. følgende:

”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 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' og 'beredskabstalepunkter', udkast til pressemeddelelser, materiale til brug for pressemøder m.v., udkast til bidrag til besvarelse af folketingssspørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner m.v.

...

Bestemmelsen i *nr. 1* omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem *et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder*.

...

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

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

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

Jeg henviser desuden til pkt. 4.14.4.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvoraf der fremgår bl.a. følgende:

”Desuden kan nævnes det tilfælde, hvor en minister anmoder en underordnet styrelse om til brug for ministerens overvejelser om at ændre en bekendtgørelse at udarbejde et notat om fordele og ulemper ved

at foretage en ændring af bekendtgørelsen. Notatet vil kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 24, stk. 1.

...

Endelig vil notater, redegørelser og udtalelser, der udveksles mellem ministerier samt mellem underordnede myndigheder i forbindelse med udarbejdelse af udkast til regeringsinitiativer, som f.eks. nye handlingsplaner, være omfattet af § 24, stk. 1. ”

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 24, stk. 3, nr. 1, fremgår bl.a. følgende:

”Udtrykket *’sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed’* i stk. 3, nr. 1, er identisk med det afgørelsesbegreb, der anvendes i forvaltningslovens § 2, stk. 1, bortset fra, at udtrykket i det foreliggende tilfælde er afgrænset til at omfatte *konkrete afgørelsessager*. Denne afgrænsning beror på, at forvaltningslovens afgørelsesbegreb også omfatter udfærdigelse af *generelle retsfor skrifter* som f.eks. bekendtgørelser og visse planer, der efter deres indhold har retsvirkninger i forhold til borgerne. Den udveksling af dokumenter, der foretages i forbindelse med udfærdigelsen af sådanne generelle forskrifter, vil imidlertid i vidt omfang ske som led i ministerbetjening og bør derfor være omfattet af stk. 1. Afgørelsesbegrebet i stk. 3, nr. 1, er derfor – i modsætning til det afgørelsesbegreb, der anvendes i forvaltningsloven – afgrænset til alene at omfatte konkrete afgørelsessager. ”

Jeg henviser til det ovennævnte lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen.

Om anvendelsen af § 24 kan jeg endvidere henvise til Justitsministeriets besvarelse af 28. januar 2011 af spørgsmål nr. 25 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (lovforslag nr. L 90 af 8. december 2010, som kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2010-11 (1. samling), tillæg B). Heraf fremgår bl.a. følgende:

”Som anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 18 vedrørende lovforslaget, er det afgørende for, om et dokument kan anses for et ministerbetjeningsdokument omfattet af lovforslagets § 24, stk. 1, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand vedrørende den pågældende sag. Det er således ikke en betingelse for, at et dokument kan undtages efter § 24, at ministerens behov knytter sig til netop det pågældende dokument.

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål nr. 20 vedrørende lovforslaget, hvor det bl.a. er anført, at det efter Justitsministeriets opfattelse ville være en utilstrækkelig beskyttelse af det forberedende arbejde, som foregår af hensyn til ministeren, hvis § 24 f.eks. alene kunne bruges i forhold til dokumenter, der skulle forelægges ministeren. Det tværgående samarbejde mellem ministerier og styrelser, der er nødvendigt for at forberede f.eks. de politiske beslutninger, som træffes af ministeren, kræver således i praksis meget ofte udveksling af dokumenter, som på den ene side ikke skal forelægges vedkommende minister, men som på den anden side er nødvendige for at sikre kvaliteten i den beslutning, der i et sådant tilfælde skal træffes af ministeren. ”

Ombudsmanden har i flere sager udtalt sig om anvendelsen af offentlighedslovens § 24, stk. 1.

I sagen FOB 2020-12 havde en journalist bedt Statsministeriet om aktindsigt i dokumenter vedrørende den amerikanske præsidents planlagte besøg i Danmark. En del af Statsministeriets dokumenter var udvekslet inden for en styregruppe nedsat i anledning af det påtænkte præsidentbesøg. Statsministeriet gav afslag på aktindsigt i interne dokumenter og en række dokumenter, som ministeriet anså for ministerbetjeningsdokumenter. 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, herunder bl.a. forhold om logistik. Ombudsmanden var enig med Statsministeriet i, at også sidstnævnte gruppe af dokumenter kunne være omfattet af § 24, stk. 2, og udtalte i den forbindelse bl.a. følgende:

”Det er (...) ikke en betingelse for, at et dokument kan undtages efter § 24, stk. 1, at dokumentet vil skulle forelægges ministeren, eller at ministerens behov for rådgivning knytter sig til netop det pågældende dokument og dets indhold. Afgørende for bestemmelsens anvendelse er derimod, 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 – eller som formuleret i sagen FOB 2016-10, at ’dokumenterne er udvekslet i forbindelse med udførelse af opgaver, der ifølge forarbejderne vil være omfattet af bestemmelsen’.”

I sagen FOB 2016-20 havde en journalist anmodet Uddannelses- og Forskningsministeriet om aktindsigt i grundlaget for en beslutning om ikke at overdrage Københavns Universitets bygninger til selveje. Ministeriet anså dokumenterne for omfattet af ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, og dermed som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt. Journalisten gjorde gældende, at afslaget på universitetets anmodning om at få overdraget bygningerne til selveje var en konkret afgørelsessag, og at offentlighedslovens § 24, stk. 1, derfor ikke kunne anvendes i sagen, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 3, nr. 1. Ombudsmanden fandt efter en samlet vurdering, at beslutningen om ikke at overdrage bygningerne til universitetet ikke kunne anses for at være en konkret afgørelse i den forstand, som dette udtryk er brugt i offentlighedslovens § 24, stk. 3, nr. 1, sammenholdt med forarbejderne til forvaltningslovens § 2, stk. 1. Ombudsmanden lagde bl.a. vægt på, at reglerne om overdragelse af bygninger mv. til universitetet alene regulerer de indbyrdes ejerforhold mellem offentlige myndigheder – i dette tilfælde staten og universiteterne.

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 sagen FOB 2015-9 var ombudsmanden enig i, at dokumenter, der var udvekslet i en arbejdsgruppe bestående af embedsmænd fra Uddannelses- og Forskningsministeriet, herunder fra Styrelsen for Videregående Uddannelser, og fra Finansministeriet, måtte anses for ministerbetjeningsdokumenter omfattet af offentlighedslovens § 24. Arbejdsgruppen blev nedsat af Regeringens Økonomiudvalg med henblik på at udarbejde modeller for øget dimensionering på de videregående uddannelser. Arbejdsgruppen skulle således rådgive Regeringens Økonomiudvalg og Uddannelses- og Forskningsministeriet med et politisk

oplæg/en handlingsplan om dimensionering på de videregående uddannelser. Ombudsmanden udtalte bl.a. følgende:

”Efter min gennemgang af dokumenterne og under hensyn til det, som er anført i forarbejderne, om at et ministeriums departement også omfatter tværministerielle arbejdsgrupper, som udelukkende består af embedsmænd, har jeg heller ikke bemærkninger til, at Undervisnings- og Forskningsministeriet anså de øvrige betingelser i § 24 for opfyldt. I den forbindelse har jeg lagt vægt på, at arbejdsgruppen udelukkende bestod af embedsmænd fra de typer af myndigheder, der er omfattet af § 24, stk. 1, nr. 1 og 2.”

I sagen FOB 2014-14 var ombudsmanden enig i, at et notat, som SKAT havde sendt til Skatteministeriet til brug for orientering af ministeren, var omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1. Notatet indeholdt en redegørelse for SKATs praksis vedrørende foreløbige fastsættelser, problemer ved denne praksis, og hvilke skridt der var taget eller planlagt for at imødegå problemerne. Notatet blev sendt til skatteministeren til orientering dels i lyset af pressens løbende interesse for emnet, dels for at give ministeren et så fyldestgørende grundlag som muligt for at kunne vurdere eventuelle tiltag på området. Ombudsmanden lagde til grund, at notatet ikke var ”bestilt” af ministeren, men at SKAT selv tog initiativ til at orientere ministeren om sagen. Ud fra oplysningerne om sagens karakter – herunder at sagen drejede sig om en mangeårig praksis, som SKAT selv anså for problematisk, og som pressen allerede havde udvist interesse for – mente ombudsmanden ikke, at han kunne tilsidesætte skattemyndighedernes vurdering af, at der på tidspunktet for udvekslingen af dokumentet var konkret grund til at antage, at skatteministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

4. Udenrigsministeriets opfattelse

Den 16. juli 2021 traf Udenrigsministeriet afgørelse i anledning af din anmodning om aktindsigt i ”alle akter, der vedrører beslutningen om at fjerne Rwanda fra listen over røde rejselande”. Ministeriet meddelte dig i den forbindelse delvist afslag på aktindsigt i de dokumenter, ministeriet havde identificeret. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

”Det fremgår af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1, nr. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem forskellige ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Udenrigsministeriet har i medfør af bestemmelsen undtaget en række dokumenter fra aktindsigt. Dokumenterne udgør interne dokumenter, der er udvekslet med Sundhedsministeriet, Transportministeriet og Justitsministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at udenrigsministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.”

I et brev af 2. august 2021 til dig oplyste Udenrigsministeriet bl.a. følgende om ministeriets anvendelse af ministerbetjeningsreglen:

”De dokumenter Udenrigsministeriet ved sin afgørelse af 16. juli 2021 har undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, udgør interne dokumenter, der er udvekslet blandt medlemmerne af den nationale COVID-19 taskforce for rejserestriktioner. Taskforcen har til opgave at administrere de såkaldte sikkerhedsventiler for rejserestriktioner for tredjelande uden for EU/Schengen, og taskforcen vurderer

bl.a. eventuelle udenrigspolitiske konsekvenser, såfremt Danmark vælger en anden tilgang end andre EU-lande.

...

Det er på ovenstående baggrund Udenrigsministeriets vurdering, at de pågældende dokumenter er udvekslet mellem kredsen af myndigheder omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, vedrørende interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem forskellige ministerier/myndigheder.

...

Det er Udenrigsministeriets vurdering, at arbejdet i den nationale COVID-19 taskforce for rejserestriktioner har karakter af politisk ministerbetjening, jf. også det ovenfor anførte om vurderinger af udenrigspolitiske konsekvenser mv., og at dokumenterne derfor falder inden for offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. Dokumenterne er således udvekslet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at udenrigsministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i sagen. ”

I en udtalelse af 21. september 2021 har Udenrigsministeriet oplyst bl.a. følgende:

”De af aktindsigtsanmodningen omfattede dokumenter udgør som nævnt interne dokumenter, der er udvekslet blandt medlemmer af den nationale COVID-19 taskforce for rejserestriktioner.

...

Arbejdet i taskforcen sker på embedsmandsniveau, og de respektive ministerier sørger for evt. ministerorientering forud for offentliggørelse af taskforcens beslutninger. Udenrigsministeren orienteres således ugentligt om ændringer i rejsevejledningerne, herunder om taskforcens vurderinger, samt om Udenrigspolitisk Nævn skal orienteres, hvis en ændring skønnes at kunne have udenrigspolitiske konsekvenser. Det kan her bemærkes, at der i forbindelse med et planlagt pressemøde om rejseområdet samme dag som udmeldingen om ændringen af risikovurderingen for Rwanda blev udarbejdet en orientering til udenrigsministeren samt presseberedskaber om Rwanda.

Når taskforcen vedtager ændringer af risikovurderingen for et land, region eller område kan det ofte indebære behov for opdateringer af andre ministeriers bekendtgørelser, herunder f.eks. Sundhedsministeriets bekendtgørelse om test og isolation og Transportministeriets bekendtgørelse om flyveforbud.

Taskforcens arbejde skal ses i lyset af, at håndteringen af COVID-19, herunder ændringer i rejserestriktionerne, generelt har stor offentlig interesse. Nedsættelsen af en national taskforce for COVID-19 rejserestriktioner afspejler også dette. Det bemærkes at rejserestriktioner under COVID-19 pandemien er blevet langt hyppigere end tidligere og er blevet langt mere komplekse.

Efter en gennemgang af sagens akter – samt på baggrund af ovenstående – er det Udenrigsministeriets vurdering, at de af sagen omfattede dokumenter er omfattet af ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, idet dokumenterne blev udvekslet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund

til at antage, at udenrigsministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i sagen. ”

5. Min vurdering

Ministerbetjeningsreglen kan anvendes, når dokumenter udveksles inden for den kreds af myndigheder, der er anført i offentlighedslovens § 24, stk. 1, dvs. mellem bl.a. forskellige ministerier, et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller en myndighed underordnet et andet ministerium samt mellem myndigheder (f.eks. to styrelser), der er underordnet hvert sit ministerium.

Udvekslingen af dokumenter skal ske på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Ved vurderingen heraf må der i de tilfælde, hvor der ikke foreligger en konkret bestilling fra ministeren, lægges vægt på, om ministeren erfaringsmæssigt må forventes at få behov for bistand, eller om sagens politiske karakter konkret tilsiger det.

Den udveksling af dokumenter, der foretages i forbindelse med udfærdigelse af generelle retsfor skrifter, kan også ske som led i ministerbetjening omfattet af § 24, stk. 1. Jeg henviser til de forarbejder til § 24, stk. 3, nr. 1, der er givet under pkt. 3 ovenfor.

Jeg forstår, at Udenrigsministeriet ikke har anset den nationale COVID-19-taskforce for rejserestriktioner for en selvstændig myndighed, og det har jeg lagt til grund ved min behandling af sagen.

Efter min gennemgang af sagen, herunder af de omhandlede dokumenter, mener jeg ikke, at jeg har grundlag for at tilsidesætte Udenrigsministeriets vurdering af, at dokumenterne og oplysningerne som udgangspunkt kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1.

Jeg har lagt vægt på oplysningerne om de arbejdsopgaver, som den nationale COVID-19-taskforce for rejserestriktioner har med løbende at foretage en national vurdering af den fælles EU-positivliste og vurdere, om risikovurderingen for et land, en region eller et område skal ændres. Jeg har også lagt vægt på, at taskancen blev nedsat af Regeringens Koordinationsudvalg, og at udenrigsministeren er blevet orienteret ugentligt om taskancens beslutninger om ændringer i rejsevejledningerne, herunder om overvejelser om orientering af Udenrigspolitisk Nævn. Jeg henviser til Udenrigsministeriets udtalelse af 21. september 2021 gengivet ovenfor under pkt. 4.

Endelig har jeg lagt vægt på, at det fremgår af det materiale, jeg har modtaget fra Udenrigsministeriet, at de omhandlede dokumenter og oplysninger alene er blevet udvekslet inden for den kreds af myndigheder, der er anført i § 24, stk. 1, og at oplysningerne, som jeg har forstået det, er indgået i grundlaget for eller på anden måde vedrører beslutningen om den 5. juni 2021 at ændre Udenrigsministeriets rejsevejledning for bl.a. Rwanda.

Jeg bemærker i den forbindelse, at det ikke er en betingelse for, at et dokument kan undtages efter § 24, stk. 1, at ministerens behov for rådgivning knytter sig til netop det pågældende dokument og dets indhold. Afgørende for bestemmelsens anvendelse er derimod, 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 rådgivning og bistand vedrørende den pågældende sag. Det er heller ikke en betingelse for anvendelsen af § 24, at

der er tale om politisk frem for fagkyndig ministerbetjening, idet der i den politiske ministerbetjening ofte vil indgå konkrete, fagkyndige vurderinger fra embedsværkets side. Jeg henviser til FOB 2020-12 og FOB 2015-50 omtalt under pkt. 3 ovenfor.

På den baggrund er jeg enig i, at de pågældende dokumenter er omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, og derfor som udgangspunkt kunne undtages fra aktindsigt.

Da min undersøgelse i sagen alene angår Udenrigsministeriets anvendelse af ministerbetjeningsreglen, jf. pkt. 2 ovenfor, foretager jeg mig herefter ikke mere i sagen.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Udenrigsministeriet.