

Udskriftsdato: 14. december 2025

FOU nr 2023.36 (Gældende)

2023-36. Ikke pligt til at ekstrahere interne faglige vurderinger i sag om grænsekontrol

Ministerium: Folketinget

Opfølgning / Opfølgning til

LBK nr 145 af 24/02/2020 § 9, § 29, § 32 og § 33

2023-36. Ikke pligt til at ekstrahere interne faglige vurderinger i sag om grænsekontrol

En journalist havde anmodet Justitsministeriet om aktindsigt i interne faglige vurderinger af lovligheden af den danske grænsekontrol.

Justitsministeriet afslog anmodningen om aktindsigt i de omfattede dokumenter og afviste at ekstrahere de interne faglige vurderinger.

Efter ombudsmandens opfattelse havde beslutningerne om indførelse og forlængelse af den midlertidige grænsekontrol karakter af politiske initiativer i offentlighedslovens § 29's forstand. Ombudsmanden var imidlertid enig med Justitsministeriet i, at de undtagne dokumenter måtte anses for ministerrådgivningsdokumenter, og at de interne faglige vurderinger, der var indeholdt heri, derfor ikke var ekstraheringspligtige, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led. Det undtagne materiale omfattede dokumenter, der var udarbejdet til brug for regeringens Forberedende Koordinationsudvalg og regeringens Koordinationsudvalg.

Justitsministeriet havde i sagen haft udfordringer med at fremsøge relevante akter, hvorfor der var risiko for, at ministeriet ikke havde identificeret det fulde materiale. Ombudsmanden kunne ikke kritisere Justitsministeriets fremgangsmåde ved identifikation af materiale omfattet af aktindsigtsanmodningen, men mente, at ministeriet burde have oplyst journalisten om udfordringerne, så journalisten havde fået mulighed for at tilpasse sin anmodning eller vurdere, om der var anledning til at vende tilbage med en ny anmodning.

(Sag nr. 23/00126)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens forløb

Sagen handler om din anmodning til Justitsministeriet om aktindsigt i interne faglige vurderinger af lovligheden af Danmarks midlertidige grænsekontrol.

Den 24. august 2022 bad du Justitsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg vil hermed bede om aktindsigt i alle akter vedrørende vurdering(er) af lovligheden af Danmarks såkaldt midlertidige grænsekontrol, der som bekendt blev indført i januar 2016 og løbende er blevet forlænget.

Jeg beder også om aktindsigt i journallisterne for de sager, hvor der identificeres materiale omfattet af min anmodning.”

Du afgrænsede efterfølgende telefonisk din anmodning til at omfatte de seneste versioner af de omfattede dokumenter.

Den 7. december 2022 afslog Justitsministeriet din anmodning om aktindsigt i de pågældende dokumenter med henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter og § 24, stk. 1, nr. 2, om ministerbetjeningsdokumenter.

I forhold til spørgsmålet om ekstrahering af oplysninger i de undtagne dokumenter anførte Justitsministeriet, at de oplysninger om vurderinger af lovligheden af den midlertidige grænsekontrol, som ministeriet havde identificeret, havde karakter af interne faglige vurderinger. Oplysningerne fandtes i interne covers (forelæggelsesnotater) udarbejdet til brug ved forelæggelse for justitsministeren samt covers og håndakter (indstillingsnotater og mødepapirer) til brug ved forelæggelse for og drøftelse i regeringens Forberedende Koordinationsudvalg og regeringens Koordinationsudvalg. Det kunne efter ministeriets opfattelse give anledning til en vis tvivl, om beslutningerne om forlængelse af den midlertidige grænsekontrol kunne anses for politiske initiativer i offentlighedslovens § 29's forstand. Men ministeriet fandt – for det tilfælde, at beslutningerne måtte være omfattet af bestemmelsen – at de pågældende oplysninger ikke ville være ekstraheringspligtige, idet de indgik i dokumenter, der var udarbejdet til brug for ministerrådgivning, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led.

Justitsministeriet imødekom delvist din anmodning om aktindsigt i aktlister for de sager, hvor der var identificeret dokumenter omfattet af din anmodning. Dog undtog ministeriet visse oplysninger på aktlisterne med henvisning til offentlighedslovens § 31 (statens sikkerhed eller rigets forsvar), § 32, stk. 2 (rigets udenrigspolitiske interesser mv.), og § 33, nr. 5 (offentlige interesser af særlig karakter).

Justitsministeriet oplyste, at der på aktlisten for sagsnr. 2017-10-0091 var undtaget enkelte oplysninger efter offentlighedslovens § 31, og at det drejede sig om navnet på en medarbejder hos Politiets Efterretningstjeneste (PET). Ministeriet anførte, at en offentliggørelse af disse oplysninger ville kunne kompromittere statens sikkerhed.

Justitsministeriet undtog desuden på aktlisterne for sagsnr. 2017-10-0091 og 2019-304-0079 – efter høring af Udenrigsministeriet – en række oplysninger om Danmarks samarbejde med andre lande og en international organisation med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 2. Ministeriet anførte, at der var en nærliggende fare for, at udlevering af oplysningerne ville kunne skade Danmarks forhold til de pågældende lande og den pågældende internationale organisation.

Justitsministeriet undtog herudover på aktlisten for sagsnr. 2019-304-0079 en række oplysninger med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 5. Ministeriet anførte, at der i det konkrete tilfælde forelå et hensyn til den politiske beslutningsproces af særlig karakter, og at dette hensyn gjorde det påkrævet at undtage oplysningerne fra aktindsigt. Det var efter ministeriets opfattelse ikke muligt nærmere at uddybe baggrunden for vurderingen uden at prisgive hensynet til undtagelsen af oplysningerne, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 3.

Justitsministeriet fandt ikke grundlag for at give dig aktindsigt i de undtagne dokumenter eller oplysninger efter princippet om meroffentlighed i § 14, stk. 1.

I afgørelsen beklagede Justitsministeriet meget sagsbehandlingstiden i aktindsigtssagen, og i et efterfølgende brev til dig af 22. december 2022 beklagede ministeriet yderligere, at ministeriets skøn over, hvornår sagen kunne forventes færdigbehandlet, ikke havde været retvisende.

Den 5. januar 2023 klagede du til mig over Justitsministeriets afgørelse af 7. december 2022 samt over ministeriets sagsbehandlingstid og fristbreve i sagen.

I et brev af 26. januar 2023 orienterede jeg dig om, at jeg til brug for min behandling af sagen havde bedt Justitsministeriet om en udtalelse om afgørelsen og om at sende mig kopi af akterne i sagen. Jeg meddelte dig samtidig, at jeg – på baggrund af ministeriets beklagelse af sagsbehandlingstiden og af udmeldingerne herom i ministeriets fristbreve – ikke ville indlede en undersøgelse af den del af din klage.

Jeg har efterfølgende modtaget en (delvist fortrolig) udtalelse af 28. februar 2023 fra Justitsministeriet, en supplerende udtalelse af 24. marts 2023 med ministeriets bemærkninger på baggrund af din mail af 16. marts 2023, en delvist fortrolig supplerende udtalelse af 21. august 2023 samt en yderligere udtalelse af 19. september 2023 med ministeriets bemærkninger på baggrund af din mail af 5. september 2023.

2. Nærmere om omfanget af min undersøgelse

Som nævnt i pkt. 1 omfattede din aktindsigtsanmodning de seneste versioner af ”alle akter vedrørende vurdering(er) af lovligheden af Danmarks såkaldt midlertidige grænsekontrol (...)” samt aktlister for de identificerede sager.

Jeg vil indledningsvist under pkt. 3 behandle, hvordan Justitsministeriet har identificeret relevant materiale i sagen.

Som ligeledes omtalt i pkt. 1 afslog Justitsministeriet din anmodning om aktindsigt i alle de dokumenter, der var identificeret som omfattet af anmodningen, med henvisning til offentlighedslovens §§ 23 eller 24. Der er tale om interne dokumenter i form af covers til brug ved forelæggelse af sager for justitsministeren og håndakter til ministeren og departementschefen samt ministerbetjeningsdokumenter i form af covers udarbejdet til brug for regeringens Forberedende Koordinationsudvalg og regeringens Koordinationsudvalg.

Jeg er enig med Justitsministeriet i, at der er tale om dokumenter omfattet af offentlighedslovens §§ 23 og 24, og vil i min undersøgelse ikke foretage mig yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Nedenfor i pkt. 4 behandler jeg spørgsmålet om, hvorvidt Justitsministeriet skulle have foretaget ekstraheering af oplysninger i de undtagne dokumenter.

Herudover har du klaget over Justitsministeriets undtagelse af oplysninger i de udleverede aktlister med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 2, og § 33, nr. 5. Jeg behandler disse spørgsmål nedenfor i pkt. 5.

Jeg har ikke fundet anledning til at undersøge, om Justitsministeriet kunne undtage oplysninger i aktlisterne om en medarbejder hos PET efter offentlighedslovens § 31. Jeg henviser til, at du ikke har klaget over

denne undtagelse af oplysninger, og at oplysningerne heller ikke i øvrigt ses at være væsentlige i lyset af temaet for din anmodning om aktindsigt.

I forhold til din klage over, at Justitsministeriet ikke i afgørelsen af 7. december 2022 havde markeret i de udleverede aktlister, hvor der var undtaget oplysninger, har jeg noteret mig, at ministeriet i sin udtalelse til mig af 28. februar 2023 – som du har modtaget i kopi – har oplistet de relevante dokumentnumre. Jeg vil derfor ikke foretage mig yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Min afgrænsning af undersøgelsen er foretaget under henvisning til ombudsmandslovens § 16, stk. 1. Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

3. Justitsministeriets identifikation af materiale omfattet af aktindsigtsanmodningen

3.1. Retsgrundlaget

§ 9 i lov om offentlighed i forvaltningen (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020) fastsætter følgende:

”§ 9. En anmodning om aktindsigt efter §§ 7 og 8 skal

1) indeholde de oplysninger, som er nødvendige, for at den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i, kan identificeres, og

2) angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører.

Stk. 2. Behandlingen af en anmodning om aktindsigt efter § 7 kan, uanset at betingelserne i stk. 1 er opfyldt, afslås, i det omfang

1) behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug eller

2) (...). ”

Af bestemmelsens forarbejder fremgår bl.a. følgende:

”Efter bestemmelsens stk. 1, nr. 2, vil identifikationskravet være opfyldt, hvis den pågældende har angivet et tema, f.eks. ’brevveksling, der vedrører smiley-ordningen’. I sådanne tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i et ’tværgående spørgsmål’, bør en forvaltningsmyndighed foretage en søgning i journalsystemet under anvendelse af de oplagte søgeord, ligesom den medarbejder, der behandler aktindsigtsanmodningen, baseret på sit kendskab til myndighedens sager bør foretage en umiddelbar overvejelse med hensyn til, hvilke sager og dokumenter der er omfattet af anmodningen. Myndigheden er således ikke forpligtet til på anden måde, f.eks. ved manuel gennemgang af myndighedens sager, at søge efter dokumenter, der er omfattet af anmodningen. ”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, s. 72. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 400, er endvidere anført bl.a. følgende:

”Det vil i sådanne tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i et *’tværgående spørgsmål’* ikke kunne udelukkes, at det ikke lykkes myndigheden at identificere alle dokumenter, der vedrører anmodningen.

...

Der kan i den forbindelse være grund til at fremhæve, at en myndighed i de tilfælde, hvor der er tale om en anmodning om aktindsigt, som vil være (uforholdsmæssig) ressourcekrævende at behandle, kan – og i almindelighed bør – stille krav til ansøgeren om at konkretisere anmodningen. En konkretisering af en sådan aktindsigtsanmodning vil ikke alene varetage hensynet til en hensigtsmæssig anvendelse af myndighedens ressourcer, men også i vidt omfang hensynet til den, der anmoder om aktindsigt.”

I sagen FOB 2009 17-2 kunne ombudsmanden ikke kritisere, at en fond havde givet en journalist afslag på aktindsigt i sager om svindel mv. med offentlige midler med henvisning til, at anmodningen ikke opfyldte identifikationskravet i § 4, stk. 3, i den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985). Ombudsmanden mente imidlertid, at fonden burde være gået i dialog med journalisten om, hvordan anmodningen om aktindsigt kunne afgrænses, således at det eventuelt ved en elektronisk søgning eller ved medarbejdernes umiddelbare erindringer ville være muligt – uden væsentligt administrativt besvær – at finde frem til nogle af de dokumenter, som journalisten havde søgt om aktindsigt i.

Mohammad Ahsan anfører i Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 236, følgende om myndigheders vejledningspligt ved afgrænsning af aktindsigtsanmodninger:

”Hvis myndigheden – hvor den er i tvivl om afgrænsningen af aktindsigtsanmodningen – undlader at indgå i en dialog med ansøgeren ved behandlingen af anmodningen, *bør myndigheden i sin afgørelse tydeligt beskrive afgrænsningen* af anmodningen for ansøgeren, således at ansøgeren har mulighed for at vurdere, om der er anledning til at vende tilbage med en ny, supplerende anmodning, jf. FOB 2020-9 og FOB 2020-10.”

3.2. Dine synspunkter

Det er efter din opfattelse tvivlsomt, om Justitsministeriet har identificeret alle akter omfattet af din aktindsigtsanmodning. Du stiller dig således tvivlende over for, at der ikke skulle være oprettet nogen dokumenter i ministeriet siden 2016, som indeholder oplysninger om retlige vurderinger af grænsekontrollens lovlighed, og som ikke har karakter af covers til ministeren eller covers og håndakter til regeringens Forberedende Koordinationsudvalg og regeringens Koordinationsudvalg.

Så vidt du erindrer, har Justitsministeriet på intet tidspunkt gjort opmærksom på, at der var en risiko for, at ministeriet ikke havde identificeret samtlige dokumenter og sager omfattet af din aktindsigtsanmodning.

3.3. Justitsministeriets synspunkter

Justitsministeriet anførte i afgørelsen af 7. december 2022, at ministeriet på forskellige sager havde identificeret en række dokumenter, som er omfattet af din anmodning om aktindsigt.

Justitsministeriet har efterfølgende over for mig uddybende oplyst, at ministeriet identificerede materialet i sagen ved at foretage søgning i ministeriets journalsystem ved brug af relevante søgeord og ved at høre relevante medarbejdere og chefer om deres kendskab til eventuelle relevante sager eller dokumenter.

Ministeriet identificerede i første omgang potentielt relevante akter af et omfang på mere end 15.000 sider og foretog – på baggrund af bl.a. akttitlerne – en indledende gennemgang heraf for at udskille relevante sager og dokumenter. Ministeriet anså ikke dokumenter, der indeholdt redegørelser for gældende ret eller vurderinger, der ikke vedrørte lovligheden af den midlertidige grænsekontrol, for omfattet af anmodningen. Herudover blev anmodningen efter aftale med dig afgrænset til kun at omfatte den seneste version af de relevante akter.

Det er ifølge ministeriet sandsynligvis ikke lykkedes at identificere samtlige relevante dokumenter og sager. Det skyldes, at ministeriets elektroniske journalsystem ikke er indrettet på en sådan måde, at det er muligt ved hjælp af søgninger at identificere samtlige dokumenter omfattet af en aktindsigtsanmodning som den i sagen omhandlede. Hvis alle relevante dokumenter med sikkerhed skulle identificeres, ville det have krævet en manuel gennemgang af – i hvert fald – det umiddelbart identificerede materiale på mere end 15.000 sider.

Justitsministeriet har tilkendegivet, at det havde været hensigtsmæssigt, hvis ministeriet i afgørelsen havde gjort dig opmærksom på den fremgangsmåde, som ministeriet anvendte ved identifikation af materiale omfattet af din aktindsigtsanmodning.

3.4. Min vurdering

Din anmodning om aktindsigt i vurderinger af lovligheden af den midlertidige grænsekontrol er ikke knyttet til en eller flere konkrete sager, men vedrører et tværgående emne, der indgår som et delelement i en række forskellige sager.

I sådanne tilfælde bør myndigheden ifølge forarbejderne til offentlighedslovens § 9 fremsøge relevante akter ved at foretage en søgning i journalsystemet under anvendelse af oplagte søgeord, ligesom den medarbejder, der behandler aktindsigtsanmodningen, bør foretage en umiddelbar overvejelse med hensyn til, hvilke sager og dokumenter der er omfattet af anmodningen. Det kan til gengæld som udgangspunkt ikke kræves, at en myndighed på anden måde søger efter relevante dokumenter, f.eks. ved manuel gennemgang af myndighedens sager, heller ikke selv om det betyder, at der er en risiko for, at det ikke lykkes for myndigheden at identificere alle dokumenter omfattet af anmodningen. Dog bør myndigheden overveje, om det via relevante medarbejders umiddelbare erindringer vil være muligt – uden væsentligt administrativt besvær – at finde frem til (nogle) relevante dokumenter, jf. FOB 2009 17-2.

I den foreliggende sag har Justitsministeriet indledningsvist identificeret potentielt relevante akter af et omfang på mere end 15.000 sider ved søgning i journalsystemet og høring af relevante medarbejdere og chefer. Da dette materiale omfatter både akter af relevans for din aktindsigtsanmodning og materiale, der ikke er omfattet af anmodningen, har ministeriet foretaget en overordnet gennemgang – ud fra bl.a. akttitlerne – af det umiddelbart identificerede materiale for at udskille relevante akter.

Jeg kan ikke kritisere Justitsministeriets fremgangsmåde ved identifikation af materiale omfattet af din aktindsigtsanmodning gennem søgning i ministeriets journalsystem samt høring af relevante medarbejdere. Henset til omfanget af det umiddelbart identificerede materiale kan jeg heller ikke kritisere, at ministeriet ikke foretog en fuldstændig manuel gennemgang heraf med henblik på udskilning af (alle) relevante akter. Jeg henviser til, at en anmodning om aktindsigt kan afslås, i det omfang behandlingen heraf vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

Jeg er imidlertid enig med Justitsministeriet i, at det havde været hensigtsmæssigt, hvis ministeriet havde orienteret dig om den anvendte fremgangsmåde ved identifikation af relevante akter. Efter min opfattelse burde ministeriet således i forbindelse med en forudgående dialog med dig eller i sin afgørelse have vejledt dig om udfordringerne med at fremsøge relevante akter og den deraf følgende risiko for ikke at identificere det fulde materiale, så du fik mulighed for at tilpasse din anmodning eller vurdere, om der var anledning til at vende tilbage med en ny anmodning. Jeg henviser herved til, at ministeriet selv har fundet det sandsynligt, at den anvendte fremgangsmåde indebar, at ministeriet ikke fik identificeret alle akter omfattet af din anmodning.

4. Ekstrahering af oplysninger i de undtagne dokumenter

Justitsministeriet har som nævnt identificeret en række dokumenter, der indeholder interne faglige vurderinger af lovligheden af den midlertidige grænsekontrol.

Spørgsmålet er, om oplysningerne om sådanne vurderinger – eller nogle af disse – i de omhandlede dokumenter er ekstraheringspligtige. Afgørende herfor er bl.a., om der er tale om interne faglige vurderinger i dokumenter om politiske initiativer, og i bekræftende fald, om disse faglige vurderinger skulle tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning.

4.1. Retsgrundlaget

Offentlighedslovens § 29 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. 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.”

4.1.1. Ekstrahering af interne faglige vurderinger i dokumenter om politiske initiativer

Af forarbejderne til offentlighedslovens § 29 fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i *stk. 1* indebærer som noget nyt en ret til indsigt i oplysninger om *interne faglige vurderinger* i endelig form, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, hvis oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. (...) ”

Baggrunden for bestemmelsen er, at hensynet til den demokratiske proces – som er et af de overordnede hensyn, der ligger bag offentlighedsprincippet – taler for, at der er offentlighed omkring interne faglige vurderinger, der indgår i de nævnte sager, idet befolkningen, medierne og politikerne derved kan tage stilling til og drøfte det offentliggjorte (fremsatte) lovforslag m.v. på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer forslaget m.v. på.

Ved en *faglig vurdering* forstås – i lighed med det tilsvarende udtryk i lovforslagets § 28, stk. 1, 2. pkt. – en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har *særlige forudsætninger* for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. En faglig

vurdering i bestemmelsens forstand omfatter således også den kollektive, embedsmæssige særlige indsigt, der oparbejdes (i myndigheden) som følge af en kontinuerlig beskæftigelse med særlige områder.

...

Bestemmelsen omfatter interne faglige vurderinger, der indgår i sager om fremsatte lovforslag eller offentliggjorte redegørelser, handlingsplaner *eller lignende*. Der er således ikke tale om en udtømmende opregning af de initiativer, der er omfattet af bestemmelsen, og som andre eksempler kan nævnes sager om udarbejdelse af generelle administrative forskrifter som bekendtgørelser og cirkulærer. Bestemmelsen tager således sigte på at give offentligheden indsigt i de interne faglige vurderinger, der knytter sig til *politiske initiativer*.

...

Det er en forudsætning, for at et politisk initiativ er omfattet af bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., at det pågældende initiativ har fået et vist *konkret indhold og fast karakter*. Omfattet af bestemmelsen vil således i almindelighed kun være et initiativ, der meldes *skriftligt ud*. Derimod vil mere generelle eller 'løse' udmeldinger om politiske initiativer, som f.eks. regeringen ønsker at tage, falde uden for. ”

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 633, er desuden anført følgende:

”Omfattet af bestemmelsen vil således i almindelighed kun være et initiativ, der meldes skriftligt ud, f.eks. via en pressemeddelelse eller lignende. ”

Ombudsmanden har i en række sager forholdt sig til, om forskellige initiativer kunne anses for omfattet af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt.

Ombudsmanden har således fundet, at et fremsat forslag til folketingsbeslutning om dansk bidrag til militær indgriben i Syrien var et politisk initiativ i offentlighedslovens § 29's forstand. Ombudsmanden har endvidere fundet, at dokumenter udvekslet i en tværministeriel arbejdsgruppe, der skulle rådgive regeringens Økonomiudvalg og Uddannelses- og Forskningsministeriet i forbindelse med et politisk oplæg/en handlingsplan om dimensionering på de videregående uddannelser, indgik i en sag omfattet af offentlighedslovens § 29. Jeg henviser til hhv. udtalelse af 20. juni 2016 (sag nr. 16/01792) og FOB 2015-9.

Til gengæld fandt ombudsmanden i en udtalelse af 14. september 2019 (sag nr. 18/05585), at en sag om udarbejdelse af en pressemeddelelse ikke i sig selv var omfattet af § 29. Se tilsvarende FOB 2015-48.

I en udtalelse af 20. januar 2016 (sag nr. 15/04170) fandt ombudsmanden, at heller ikke dokumenter udvekslet mellem forskellige enheder under Rådet for Anvendelse af Dyr Sygehusmedicin angående udarbejdelsen af et baggrundsnotat om behandlingen af en konkret sygdom indgik i en sag omfattet af offentlighedslovens § 29. Se også sag nr. 15/04141.

I en udtalelse af 27. april 2015 (sag nr. 15/00348) fandt ombudsmanden endvidere ikke, at en række interne dokumenter og ministerbetjeningsdokumenter i sager om bl.a. besvarelse af konkrete folketings-spørgsmål var omfattet af offentlighedslovens § 29.

De ovennævnte udtalelser kan alle findes på www.offentlighedsportalen.dk.

4.1.2. Undtagelse af ministerrådgivningsdokumenter

Af forarbejderne til offentlighedslovens § 29 fremgår bl.a. følgende:

”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 kunne 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 enkelt eller flere forskellige ministre, og således vil bl.a. dokumenter, der udarbejdes til Regeringens Økonomiske Udvalg, Regeringens Koordinations Udvalg 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.”

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 638, er endvidere anført følgende:

”Hvis et dokument, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning ikke bliver anvendt, betyder det ikke, at dokumentet herefter falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde. Afgørende er, at dokumentet er udarbejdet til brug for ministerrådgivning.”

I sagen FOB 2015-42 var ombudsmanden enig med et ministerium i, at eventuelle interne faglige vurderinger i endelig form i et notat om målrettet sundhedstjek, som indgik i en sag om en offentliggjort handleplan, var udarbejdet til brug for ministerrådgivning, idet notatet var udarbejdet til brug for møder i regeringens Koordinationsudvalg. Der var tale om et dokument, der var udvekslet mellem ministeriet og en styrelse i en række forskellige versioner, og som havde dannet grundlag for udarbejdelse af notat og bilag til ”forberedende møder” i regeringens Koordinationsudvalg.

I en udtalelse af 19. maj 2015 (sag nr. 15/01141) – som kan findes på www.offentlighedsportalen.dk – erklærede ombudsmanden sig enig med Skatteministeriet i, at dokumenter om grundlaget for opsigelse af den dansk-franske dobbeltbeskatningsoverenskomst ikke indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger omfattet af § 29, stk. 1 – for hovedpartens vedkommende, fordi de var udarbejdet til brug for ministerrådgivning, herunder til brug for møder i regeringens Økonomiudvalg.

4.2. Dine synspunkter

Efter din opfattelse udgør beslutningerne om forlængelse af den midlertidige grænsekontrol et politisk initiativ i offentlighedslovens § 29’s forstand. Du har henvist til bl.a., at der er tale om et initiativ besluttet af regeringen, som har et konkret indhold og en fast karakter, og som er meldt skriftligt ud, sådan som § 29 forudsætter.

Du finder det endvidere tvivlsomt, om covers og håndakter til regeringens Forberedende Koordinationsudvalg er undtaget fra ekstraheringspligten efter § 29, idet det omtalte udvalg udelukkende består af embedsmænd og ikke af ministre. Man kan efter din opfattelse ikke pr. automatik konkludere, at dokumenter udarbejdet til regeringens Forberedende Koordinationsudvalg er udarbejdet til brug for den direkte ministerrådgivning.

Endelig finder du det problematisk, at Justitsministeriet tilsyneladende uden at foretage en konkret vurdering har anset dokumenter til brug for det Forberedende Koordinationsudvalg for undtaget fra ekstraheringspligten.

4.3. Justitsministeriets synspunkter

I afgørelsen af 7. december 2022 har Justitsministeriet givet udtryk for tvivl om, hvorvidt beslutningerne om forlængelse af den midlertidige grænsekontrol kan anses for politiske initiativer i offentlighedslovens § 29’s forstand. Ministeriet har samtidig fundet, at de pågældende oplysninger i givet fald ikke vil være ekstraheringspligtige, idet de indgår i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led.

I sine udtalelser til mig har Justitsministeriet oplyst, at regeringens Koordinationsudvalg består af ministre, mens det Forberedende Koordinationsudvalg består af departementschefer. Koordinationsudvalget behandler større, væsentlige initiativer og sager fra regeringen, herunder bl.a. større regeringsudspil og lovforslag. Materiale, der forelægges for Koordinationsudvalget, forelægges normalt forinden for det Forberedende Koordinationsudvalg.

Drøftelse af sager i begge udvalg sker normalt på baggrund af skriftligt materiale – et såkaldt cover med eventuelle bilag – ligesom der typisk udarbejdes håndakter til både ministre og departementschefer. Formålet med drøftelsen i det Forberedende Koordinationsudvalg er bl.a. at fremme kvaliteten af det skriftlige materiale, som drøftelsen i Koordinationsudvalget baserer sig på. Det materiale, der udarbejdes

til brug for drøftelser i det Forberedende Koordinationsudvalg, tager således fra begyndelsen sigte på den efterfølgende drøftelse af sagen i Koordinationsudvalget, og målet med processen er at skabe de bedst mulige rammer for den politiske drøftelse i dette udvalg. Det pågældende materiale vil i de fleste tilfælde være stort set identisk med det materiale, som efterfølgende forelægges Koordinationsudvalget, og eventuelle faglige vurderinger vil derfor normalt være uændrede og indgå i samme sammenhæng i dokumenterne til Koordinationsudvalget. Efter Justitsministeriets opfattelse taler hensynet til den inderste politiske beslutningsproces eller den inderste regeringsproces af de ovennævnte grunde for, at der i forhold til sådanne dokumenter opretholdes fuld fortrolighed.

Justitsministeriet har i sagen ikke foretaget en konkret vurdering af, om de interne faglige vurderinger, der indgår i covers og håndakter til brug for behandlingen i det Forberedende Koordinationsudvalg, er identiske – eller stort set identiske – med vurderinger, der indgår i materiale udarbejdet til brug for efterfølgende behandling i Koordinationsudvalget. Ministeriet har dog konstateret, at materialet til det Forberedende Koordinationsudvalg i alle tilfælde skulle danne grundlag for en efterfølgende behandling i Koordinationsudvalget.

4.4. Min vurdering

Offentlighedslovens § 29, stk. 1, omhandler retten til aktindsigt i form af ekstrahering af interne faglige vurderinger i endelig form, der findes i f.eks. interne dokumenter og ministerbetjeningsdokumenter, når disse indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan e.l. Bestemmelsen tager, som det fremgår af forarbejderne til loven, sigte på at give offentligheden indsigt i interne faglige vurderinger, der knytter sig til ”politiske initiativer”.

De faglige vurderinger, som Justitsministeriet har identificeret som omfattet af din aktindsigtsanmodning, findes i interne dokumenter og ministerbetjeningsdokumenter, der indgår i sager om forhandlinger i regeringens Koordinationsudvalg og regeringens Forberedende Koordinationsudvalg vedrørende spørgsmålet om midlertidig grænsekontrol.

Justitsministeriet har ikke redegjort nærmere for indholdet eller konsekvenserne af beslutningerne om iværksættelse og forlængelse af den midlertidige grænsekontrol i Danmark, men har behandlet din aktindsigtsanmodning under en forudsætning af, at der er tale om et politisk initiativ omfattet af offentlighedslovens § 29.

De omhandlede beslutninger vedrører forhold af generel politisk og samfundsmæssig betydning og har givet anledning til omfattende politisk debat. Beslutningerne har løbende været forelagt for regeringens Koordinationsudvalg, der – som oplyst af Justitsministeriet – behandler ”større, væsentlige initiativer og sager fra regeringen”. Beslutningerne er i en række tilfælde offentliggjort i pressemeddelelser mv., hvori der er henvist til de aktuelle politiske og samfundsmæssige forhold, der efter regeringens opfattelse indebærer, at midlertidig grænsekontrol bør indføres henholdsvis forlænges.

Beslutningerne om indførelse og forlængelse af den midlertidige grænsekontrol har på den baggrund efter min opfattelse karakter af politiske initiativer i offentlighedslovens § 29's forstand.

Spørgsmålet er herefter, om de undtagne dokumenter er udarbejdet med henblik på at skulle tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning og dermed alligevel undtaget fra ekstraheringspligten, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led.

Som det fremgår af forarbejderne til § 29, jf. pkt. 4.1 ovenfor, omfatter undtagelsen vedrørende minister-rådgivningsdokumenter bl.a. materiale, der tager sigte på at rådgive en eller flere ministre, og materiale, der udarbejdes til brug for møder mellem ministre, herunder møder i regeringens Koordinationsudvalg. I tvivlstilfælde skal der lægges vægt på, om hensynet til den inderste politiske beslutningsproces eller den inderste regeringsproces taler for, at der opretholdes fuld fortrolighed.

De dokumenter, der er identificeret som omfattet af din aktindsigtsanmodning, har karakter af interne covers til brug ved forelæggelse af sager for justitsministeren, covers og håndakter til ministeren udarbejdet til brug for drøftelser i regeringens Koordinationsudvalg samt covers og håndakter til departementschefen udarbejdet til brug for drøftelser i regeringens Forberedende Koordinationsudvalg.

Jeg er enig med Justitsministeriet i, at de interne covers til justitsministeren og materialet til brug for drøftelser i regeringens Koordinationsudvalg må anses for ministerrådgivningsdokumenter. De interne faglige vurderinger, der er indeholdt i disse dokumenter, er derfor ikke ekstraheringspligtige, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt., 1. led.

Jeg er endvidere enig med Justitsministeriet i, at covers og håndakter udarbejdet til brug for departementschefen i regeringens Forberedende Koordinationsudvalg må anses for ministerrådgivningsdokumenter i en situation som den foreliggende. Jeg lægger herved vægt på, at materialet efter det oplyste ikke udelukkende var udarbejdet til brug for en drøftelse i en kreds af departementschefer, men i stedet indgik i en sag, som efterfølgende skulle forelægges for ministrene i regeringens Koordinationsudvalg.

5. Undtagelse af oplysninger i aktlister

Justitsministeriet har undtaget en række oplysninger på aktlisterne for de omfattede sager med henvisning til bl.a. offentlighedslovens § 32, stk. 2, og § 33, nr. 5.

5.1. Undtagelse af oplysninger af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv.

5.1.1. Retsgrundlag

Offentlighedslovens § 32 har følgende ordlyd:

”§ 32. Retten til aktindsigt kan af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, begrænses, i det omfang fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser el.lign.

Stk. 2. Retten til aktindsigt kan herudover begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.”

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen [i stk. 1] indebærer (...), at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, fortrolighed følger af folkeretlige forpligtelser eller lignende. Herved sigtes til de tilfælde, hvor det følger af traktatbestemmelser, folkeretlige retsædvaner eller fast international praksis, at Danmark er forpligtet til at hemmeligholde oplysninger og dokumenter.

Endvidere sigtes der til de tilfælde, hvor et andet land eller en international organisation har en *berettiget forventning* om, at oplysningerne ikke offentliggøres. Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis det pågældende land eller internationale organ i forbindelse med fremsendelsen af dokumenterne skriftligt eller mundtligt tilkendegiver, at man forventer, at Danmark ikke offentliggør oplysningerne i dokumentet.

Det er dog en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at forvaltningsmyndighederne i det enkelte tilfælde oplyser, dels om der gælder en folkeretlig forpligtelse eller praksis m.v., der indebærer, at oplysninger ikke kan offentliggøres, dels om de foreliggende oplysninger er omfattet af forpligtelsen.

Endvidere er det en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at oplysningerne ikke er gjort offentligt tilgængelige af den pågældende internationale organisation eller det pågældende fremmede land, eller at oplysningerne ikke i øvrigt er tilgængelige hos organisationen eller det andet land ved brug af almindelige regler om aktindsigt.

Henset til den stigende åbenhed om internationale forhold, bør en forvaltningsmyndighed, medmindre det er åbenbart, at oplysningerne kan udleveres eller nægtes udleveret, i almindelighed indhente en udtalelse fra vedkommende internationale organisation eller fremmede land med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne kan udleveres.

...

Efter bestemmelsen i *stk. 2* kan retten til aktindsigt ud over de i *stk. 1* nævnte tilfælde begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer. Denne bestemmelse er identisk med bestemmelsen i den gældende lovs § 13, *stk. 1, nr. 2*, og det er fortsat en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at rigets udenrigspolitiske interesser m.v. vil lide skade.

Omfattet af *stk. 2* er bl.a. de tilfælde, hvor navnlig ministerier indbyrdes udveksler dokumenter og oplysninger i forbindelse med *sager, der har en udenrigspolitisk karakter*. Det kan eksempelvis være Udenrigsministeriets videresendelse til Statsministeriet af indberetninger, som Udenrigsministeriet har modtaget fra de danske ambassader i anledning af en konkret sag af international karakter.

Endvidere omfatter bestemmelsen oplysninger og dokumenter, der vedrører den *interne danske forberedelse af forhandlinger med andre lande og i internationale organisationer*, f.eks. instruktioner til de danske forhandlere i forbindelse med forslag til regler, indberetninger fra de danske repræsentationer og notater m.v., der sendes til Europaudvalget til brug for lukkede møder i udvalget.

Det er – i modsætning til bestemmelsen i *stk. 1* – en betingelse for at undtage oplysninger efter *stk. 2*, at der er en *nærliggende fare* for, at rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, vil lide skade.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, s. 104. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 716 f., er desuden anført følgende:

”Bestemmelsen kan foruden de ovenfor nævnte tilfælde også finde anvendelse, hvor Danmark i forbindelse med forhandlinger i internationale organisationer om udarbejdelsen af retsakter, f.eks. underhånden tager kontakt til andre lande med henblik på at koordinere indsatsen i organisationen og få det pågældende lands accept af eller stillingtagen til eventuelle alternative forslag til retsakter og lignende. I sådanne tilfælde kan det efter omstændighederne skade Danmarks udenrigspolitiske interesser, hvis oplysningerne om kontakten til det fremmede land eller forslaget til alternative retsakter bliver offentligt tilgængelige.

...

Ved bedømmelsen af, om der er en nærliggende risiko for, at rigets udenrigspolitiske interesser mv. vil lide skade, hvis de pågældende oplysninger udleveres, må der efter kommissionens opfattelse, hvor der er tale om, at Danmark forhandler med andre lande eller internationale organisationer, bl.a. lægges vægt på, om der anmodes om aktindsigt på et tidspunkt, hvor forhandlingerne pågår, eller om der anmodes om aktindsigt på et tidspunkt, hvor forhandlingerne er endeligt afsluttede. I sidstnævnte tilfælde vil oplysninger om Danmarks forhandlingspositioner mv. i almindelighed ikke kunne undtages med henvisning til, at det vil skade rigets udenrigspolitiske interesser mv. Det anførte er imidlertid ikke ensbetydende med, at der i alle tilfælde, når forhandlingerne er endeligt afsluttede, vil være adgang til aktindsigt i de pågældende oplysninger, idet der også efter afslutningen af forhandlingerne kan være behov for at undtage oplysninger, f.eks. fordi oplysningerne blotlægger den strategi, som Danmark eller andre lande har lagt. ”

Ombudsmanden har i en række udtalelser taget stilling til rækkevidden af offentlighedslovens § 32, stk. 2.

I en udtalelse af 22. november 2021 (sag nr. 21/03007) kunne ombudsmanden ikke kritisere, at Forsvarsministeriet havde undtaget en videooptagelse fra en Frontex-operation fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 2. Ombudsmanden lagde i den forbindelse til grund, at ministeriet havde foretaget en konkret vurdering af, at en udlevering af den pågældende video – henset til bl.a. omstændighederne omkring det filmede – ville indebære en nærliggende fare for, at Danmarks udenrigspolitiske interesser, herunder forholdet til Frontex og andre medlemsstater, ville lide skade.

I en udtalelse af 4. november 2016 (sag nr. 16/03116) udtalte ombudsmanden sig om Forsvarsministeriets undtagelse af en indberetning fra den danske ambassade i Washington vedrørende eventuel dansk deltagelse i en militær operation, en notits udarbejdet i ministeriet og et brev fra den amerikanske præsident til den danske statsminister fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 32, stk. 2. Forsvarsministeriet havde foretaget en konkret vurdering af, om der var nærliggende fare for, at Danmarks udenrigspolitiske interesser, herunder forholdet til NATO, ville lide skade ved en udlevering af oplysningerne. På den baggrund og som følge af karakteren af de undtagne oplysninger havde ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere Udenrigsministeriets vurdering af, at oplysningerne kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 32, stk. 2.

I en udtalelse af 25. november 2015 (sag nr. 15/01858) var ombudsmanden enig med Udenrigsministeriet i, at ministeriet kunne undtage oplysninger i en intern notits om henvendelser til hospitaler i anledning af en udenlandsk ambassadørs mors indlæggelse efter offentlighedslovens § 32, stk. 2. Udenrigsministeriet havde foretaget en konkret vurdering af, at der var nærliggende fare for, at Danmarks forhold til det andet land ville lide skade, hvis oplysningerne blev offentliggjort. Ombudsmanden kunne endvidere ikke tilsidesætte Udenrigsministeriets konkrete vurdering af, at det var nødvendigt helt at undtage indførslerne

i journalen fra aktindsigt for ikke at afsløre noget om omfanget og tidspunktet for nogle telefoniske drøftelser med det andet lands myndigheder.

De nævnte sager kan findes på www.offentlighedsportalen.dk.

5.1.2. Dine synspunkter

Du er utilfreds med Justitsministeriets undtagelse af oplysninger med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 2, idet du har anført, at der skal foretages en konkret vurdering af, om oplysningerne er af væsentlig betydning for rigets udenrigspolitiske interesser mv.

Du har desuden peget på, at en række oplysninger om Danmarks samarbejde med andre Schengenlande vedrørende opretholdelse af midlertidig grænsekontrol og om Danmarks dialog med EU-Kommissionen herom er offentligt tilgængelige.

5.1.3. Justitsministeriets synspunkter

Justitsministeriet har i afgørelsen af 7. december 2022 – efter høring af Udenrigsministeriet – undtaget en række oplysninger om Danmarks samarbejde med andre lande og en international organisation. Ministeriet har anført, at der er en nærliggende fare for, at udlevering af oplysningerne vil kunne skade Danmarks forhold til de pågældende lande og den pågældende internationale organisation, jf. offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Justitsministeriet har i fortrolige udgaver af ministeriets udtalelser over for mig uddybet, hvilke typer af oplysninger der er tale om, og hvilke beskyttelseshensyn der varetages ved undtagelsen af oplysningerne.

I forhold til de oplysninger, der er undtaget af hensyn til Danmarks samarbejde med andre lande, har Justitsministeriet endvidere oplyst, at de pågældende oplysninger efter ministeriets opfattelse ikke er offentligt kendt. Ministeriet har yderligere anført, at oplysningerne ligeledes ville kunne undtages med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 1, idet det beror på en anerkendt og efterlevet kutyme, at oplysninger udvekslet som led i et sådant samarbejde ikke offentliggøres af hensyn til fortroligheden omkring samarbejdet.

5.1.4. Min vurdering

En myndighed kan efter offentlighedslovens § 32, stk. 2, undtage oplysninger fra aktindsigt, når der er en nærliggende fare for, at en udlevering af oplysningerne ville skade rigets udenrigspolitiske interesser, herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.

Efter min gennemgang af sagen, herunder Justitsministeriets fortrolige udtalelser til mig, kan jeg konstatere, at ministeriet – i lyset af de undtagne oplysningers karakter – konkret har vurderet, at en udlevering af oplysningerne ville indebære en nærliggende fare for, at Danmarks forhold til en række lande og til en international organisation ville lide skade.

Jeg finder ikke grundlag for at tilsidesætte Justitsministeriets vurdering heraf, og jeg må lægge til grund, at de undtagne oplysninger ikke er offentligt tilgængelige.

Jeg kan på den baggrund ikke kritisere Justitsministeriets vurdering af, at oplysningerne kunne undtages på de udleverede aktlister efter offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Jeg har ikke taget stilling til, om det i forhold til de oplysninger, der vedrører Danmarks samarbejde med andre lande, og som efter det oplyste er omfattet af en indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme om fortrolighed, havde været mere nærliggende at anvende offentlighedslovens § 32, stk. 1.

5.2. Undtagelse af oplysninger af hensyn til den politiske beslutningsproces (offentlighedslovens § 33, nr. 5)

5.2.1. Retsgrundlag

Offentlighedslovens § 33, nr. 5, 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.”

Af bestemmelsens forarbejder fremgår bl.a. følgende:

”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 tilgodese 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.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, s. 105. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår endvidere følgende om § 13, stk. 1, i den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985), som er videreført i bl.a. den gældende lovs § 33, nr. 5:

”En begæring om aktindsigt kan – i almindelighed – kun afslås efter bestemmelserne i § 13, stk. 1, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysningerne i en sag eller et dokument efter et konkret skøn findes at burde vige for de nærmere opregnede væsentlige hensyn til offentlige og private interesser. Dette indebærer, at aktindsigt (i almindelighed) kun kan afslås i det tilfælde, hvor der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, pkt. 3.4.3.3. Lovforslaget kan læses på Folketings-tidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 684, er desuden anført bl.a. følgende:

”Med hensyn til bestemmelsens anvendelse til beskyttelse af hensynet til den politiske beslutningsproces udtales følgende, jf. betænkning nr. 857/1978, side 236:

”Det er ovenfor [...] anført, at undtagelsesbestemmelsen i den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 4, efter omstændighederne vil kunne finde anvendelse på dokumenter vedrørende den politiske beslutningsproces, der ikke omfattes af andre undtagelsesbestemmelser, navnlig brevveksling mellem ministre om andre politiske spørgsmål end lovgivning. Udvalget finder, at der også efter lovrevisionen bør være adgang til i samme omfang som hidtil og efter et konkret skøn i det enkelte tilfælde at undtage sådanne dokumenter med hjemmel i en generel opsamlingsbestemmelse af den nævnte karakter. ”

5.2.2. Dine synspunkter

Du har anført, at generalklausulen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, er tænkt som en nødbremse i helt særlige situationer, og at den kun kan anvendes i begrænset omfang i tilfælde, hvor det er klart påkrævet. Endvidere har du anført, at det taler imod anvendelse af bestemmelsen, hvis der er tale om dokumenter, der indgår i en politisk proces, der er almindeligt forekommende, og om oplysninger, som ligger flere år tilbage i tiden. Du rejser herudover spørgsmål om berettigelsen af Justitsministeriets manglende oplysninger om grunden til undtagelsen.

5.2.3. Justitsministeriets synspunkter

Justitsministeriet har i afgørelsen af 7. december 2022 undtaget en række oplysninger fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 5. Ministeriet har anført, at der i det konkrete tilfælde foreligger et hensyn til den politiske beslutningsproces af særlig karakter, og at dette hensyn gør det påkrævet at undtage oplysningerne fra aktindsigt. Det vil efter ministeriets opfattelse ikke være muligt nærmere at uddybe baggrunden for vurderingen, da det ville prisgive hensynet til undtagelsen af oplysningerne, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 3.

Justitsministeriet har i fortrolige udgaver af ministeriets udtalelser over for mig uddybet baggrunden for vurderingen.

5.2.4. Min vurdering

Efter min gennemgang af sagen, herunder Justitsministeriets fortrolige udtalelser til mig, kan jeg ikke kritisere ministeriets vurdering af, at der i sagen foreligger sådanne hensyn til den politiske beslutningsproces af særlig karakter, som kan begrunde, at de omhandlede oplysninger undtages fra aktindsigt efter den nævnte bestemmelse.

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 3, kan en myndighed begrænse indholdet af en begrundelse for bl.a. et afslag på aktindsigt, i det omfang hvori oplysninger kan undtages fra aktindsigt, jf. forvaltningslovens §§ 15-15 b.

Jeg kan som anført ikke kritisere, at Justitsministeriet har undtaget de pågældende oplysninger på aktlisten fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 5. Jeg er endvidere enig med

ministeriet i, at en nærmere begrundelse for, hvorfor oplysningerne må undtages efter denne bestemmelse, i det foreliggende tilfælde vil indebære en prisgivelse af de hensyn, der har ført til undtagelsen fra aktindsigt. Af samme grund er det heller ikke muligt for mig at uddybe dette forhold nærmere uden selv at prisgive de nævnte hensyn.

6. Meroffentlighed og afslutning

Justitsministeriet har i sin afgørelse af 7. december 2022 overvejet, om der var grundlag for at imødekomme din anmodning om aktindsigt i videre omfang efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, men fandt ikke grundlag herfor.

Jeg har efter min gennemgang af sagen ikke grundlag for at kritisere Justitsministeriets vurdering af dette spørgsmål.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Justitsministeriet.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.