



FOB 2018-27

**Intern faglig vurdering
til brug for besvarelse
af pressehenvendelse
indgik ikke på en sag
omfattet af
offentlighedslovens
§ 29**

Resumé

31. august 2018

Justitsministeriet havde givet tre journalister afslag på aktindsigt i dokumenter om ministeriets kontakt til Udlændinge- og Integrationsministeriet i anledning af en henvendelse fra en avis, der ønskede at bringe en historie i anledning af udlændinge- og integrationsministerens pressemeddelelse af 10. februar 2016 om adskilt indkvartering af unge asylpar.

Forvaltningsret

11241.2

11241.3

12.2

Sagen indeholdt interne dokumenter og ministerbetjeningsdokumenter, der som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt. I et af sagens dokumenter var der en intern faglig vurdering i endelig form. Spørgsmålet var herefter, om denne vurdering indgik i en sag om et politisk initiativ omfattet af offentlighedslovens § 29 og var ekstraheringspligtig.

Ombudsmanden udtalte, at sagen illustrerede en række vanskelige spørgsmål om anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 29, som der ikke var taget nærmere stilling til ved udformningen af bestemmelsen. Det gjaldt særligt spørgsmålet om, hvornår en intern faglig vurdering vedrørende et allerede offentliggjort politisk initiativ kunne anses for i § 29's forstand at "indgå" i sagen om det politiske initiativ. Ombudsmanden fandt, at denne tvivl måtte afklares i forbindelse med behandlingen af konkrete sager, hvor spørgsmålet opstår.

Ombudsmanden fandt i den konkrete situation ikke grundlag for at tilside-sætte Justitsministeriets opfattelse af, at den faglige vurdering ikke "indgik" i sagen om pressemeddelelsen af 10. februar 2016. Ombudsmanden lagde vægt på den sammenhæng, som den interne faglige vurdering indgik i (kontakt mellem to ministerier om besvarelsen af en konkret pressehenvendelse), sammenholdt med tidspunktet for vurderingen.

(Sag nr. 17/02506)

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse efterfulgt af bilag til sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Indholdet af min undersøgelse

1.1. Hvad handler sagerne om?

I sagerne har tre journalister klaget over Justitsministeriets afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende ministeriets kontakt (e-mails af 19. februar

2016) til Udlændinge- og Integrationsministeriet i anledning af en pressehenvendelse fra en avis, der ønskede at bringe en historie om udlændinge- og integrationsministerens pressemeddelelse af 10. februar 2016 om adskilt indkvartering af unge asylpar.

Justitsministeriets afslag på aktindsigt angik akterne på ministeriets sag nr. 2016-629-0545 med sagstitlen "Presselinje om barnebrude (indkvartering af ægtepar, hvor en af ægtefællerne er under 18 år)".

De tre journalister anmodede henholdsvis den 19. maj, 22. maj og 26. juni 2017 om aktindsigt i sagen.

Justitsministeriet meddelte henholdsvis den 26. maj, 29. maj og 27. juni 2017 de tre journalister afslag på aktindsigt i sagen. Alle afgørelser blev truffet under henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, nr. 2.

Ministeriet fandt i alle afgørelser ikke, at sagens dokumenter indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger, jf. §§ 28 og 29 i offentlighedsloven.

Ministeriet fandt endvidere ikke, at de undtagne dokumenter i sagen burde udleveres under henvisning til princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14.

Den 26. maj 2017 klagede den første journalist til mig, hvorefter jeg den 31. maj 2017 anmodede Justitsministeriet om en udtalelse i sagen.

Den 1. juni 2017 klagede den anden journalist til mig, og den 13. juni 2017 bad jeg Justitsministeriet om at udtale sig i anledning af klagen.

Den 14. juni 2017 modtog jeg ministeriets udtalelser i begge sager. Den 26. juni 2017 meddelte jeg de to journalister, at jeg havde besluttet at behandle deres klager sammen.

Den 28. juni 2017 klagede den tredje journalist til mig, og den 4. juli 2017 meddelte jeg vedkommende, at jeg havde besluttet at behandle klagen sammen med de to øvrige klager.

Den 4. oktober 2017 bad jeg Justitsministeriet om en supplerende udtalelse om offentlighedslovens §§ 28 og 29 om ekstrahering. Den 31. oktober 2017 modtog jeg svar fra ministeriet.

Den 19. december 2017 bad jeg Justitsministeriet om yderligere oplysninger om spørgsmålet om ekstrahering efter § 29 i offentlighedsloven. Den 2. marts 2018 modtog jeg svar fra Justitsministeriet.

1.2. Genstanden for min undersøgelse

Jeg har undersøgt, om Justitsministeriet kan undtage sagens dokumenter under henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, nr. 2, og om der burde være ekstraheret oplysninger i de undtagne dokumenter efter § 28 og § 29 i offentlighedsloven.

Derudover har jeg undersøgt, om ministeriet burde have udleveret sagens dokumenter under henvisning til princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14.

2. Justitsministeriets undtagelse af dokumenter efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 – interne dokumenter

2.1. Retsgrundlaget

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, har følgende ordlyd (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013):

”§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

...”

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013), at den bl.a. har til formål at beskytte forvaltningsmyndighedernes interne og politiske beslutningsproces samt de forskellige stadier af disse processer.

Det fremgår videre af forarbejderne, at ethvert dokument, der er udarbejdet af en myndighed og ikke afgivet til udenforstående, har karakter af et internt dokument og dermed er undtaget fra aktindsigt.

2.2. Min vurdering

Justitsministeriet har i sine udtalelser til mig vedrørende §§ 23 og 24 henholdt sig til sine afgørelser til de tre journalister. Af afgørelserne fremgår bl.a. følgende:

”Justitsministeriet har undtaget sagens dokumenter fra aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 23, stk. 1, nr. 1, og 24, stk. 1, nr. 2, idet det drejer sig om henholdsvis interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående, og dokumenter, der er udvekslet mellem Justitsministeriet og

Udlændinge- og Integrationsministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at en minister havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.”

Efter min gennemgang af sagen kan jeg konstatere, at Justitsministeriet har undtaget et dokument i sagen fra aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Dokumentet har karakter af en e-mail mellem ansatte i Justitsministeriets departement og er efter det oplyste ikke afgivet til udenforstående.

På den baggrund er jeg enig med ministeriet i, at der er tale om et internt dokument i § 23, stk. 1, nr. 1's forstand.

Dokumentet er derfor som udgangspunkt undtaget fra retten til aktindsigt.

3. Justitsministeriets undtagelse af dokumenter efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2 – ministerbetjeningsdokumenter udvekslet mellem ministerier

3.1. Retsgrundlaget

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, 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:

...

2) Forskellige ministerier.

...”

I bemærkningerne til § 24 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er bl.a. anført 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.

...

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.

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 afgivelsen 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. (...)"

3.2. Min vurdering

Justitsministeriet har i sine udtalelser til mig henvist til sine afgørelser til de tre journalister.

Af afgørelserne fremgår det, at dokumenterne er undtaget fra aktindsigt under henvisning til, at de er udvekslet mellem Justitsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at en minister havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand (se citat under pkt. 2.2).

Efter min gennemgang af sagen kan jeg konstatere, at ministeriet har undtaget tre dokumenter under henvisning til § 24, stk. 1, nr. 2.

Alle dokumenter har karakter af e-mailkorrespondance mellem ansatte i Justitsministeriets departement og ansatte i Udlændinge- og Integrationsministeriets departement. E-mailkorrespondancen angår Udlændinge- og Integrationsministeriets besvarelse af en pressehenvendelse om udlændinge- og integrationsministerens pressemeddelelse af 10. februar 2016 om adskilt indkvartering af asylansøgere under 18 år og deres ægtefæller eller samlever.

På den baggrund er jeg enig med ministeriet i, at en minister i den foreliggende situation havde eller kunne få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, og at de tre akter i sagen dermed er ministerbetjeningsdokumenter udvekslet mellem to ministerier og derfor omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

Jeg er derfor enig med ministeriet i, at også disse akter som udgangspunkt er undtaget fra retten til aktindsigt.

4. Ekstrahering efter offentlighedslovens § 28

4.1. Retsgrundlaget

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.

...”

Af bemærkningerne til § 28 (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 (...) 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.

Det er en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne ’er relevante for sagen’. Dette indebærer, at det ikke blot vil være de *oplysninger om sagens faktiske grundlag, som en myndighed har lagt til grund for sin beslutning i en sag, som skal ekstraheres*, men at også faktiske oplysninger, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, skal ekstraheres.

Derimod skal *irrelevante* oplysninger ikke ekstraheres. Irrelevansen kan f.eks. skyldes, at oplysningerne er indgået i sagen ved en fejl (oprindelig irrelevans), eller at sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante, fordi de er blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger (efterfølgende irrelevans).

Kravet om, at oplysningen skal være relevant for sagen, indebærer i øvrigt, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der som sådan er rele-

vante, men som fra en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), ikke skal ekstraheres. Der gælder således en *bagatelgrænse* for de oplysninger, der skal ekstraheres.

Bedømmelsen af, om en oplysning om en sags faktiske grundlag er af relevans for sagen, afhænger af en *konkret vurdering i det enkelte tilfælde*. Den nævnte relevansvurdering skal foretages i forhold til det tidspunkt, hvor aktindsigten begæres, men som nævnt skal ikke blot oplysninger, som en myndighed har lagt til grund, men også oplysninger, der taler imod myndighedens beslutning, ekstraheres.”

4.2. Min vurdering

Justitsministeriet henviste indledningsvis i sine udtalelser til mig af 14. juni 2017 til afgørelserne til de tre journalister. I afgørelserne er anført følgende om § 28:

”De undtagne dokumenter indeholder ikke oplysninger om sagens faktiske grundlag eller oplysninger om (...) eksterne faglige vurderinger, som vil skulle udleveres efter offentlighedslovens (...) § 28 (...).”

Jeg bad den 4. oktober 2017 ministeriet om nærmere oplysninger om, hvorfor ministeriet ikke fandt, at sagen indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger efter offentlighedslovens § 28. Den 31. oktober 2017 kom ministeriet med sine bemærkninger til sagen (ministeriets udtalelse er gengivet i bilag 3).

Efter min gennemgang af sagens dokumenter har jeg fundet, at akterne i al væsentlighed ikke indeholder oplysninger omfattet af ekstraheringspligten i § 28.

5. Ekstrahering efter offentlighedslovens § 29

5.1. Retsgrundlaget

Af offentlighedslovens § 29 fremgår:

”§ 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.
Stk. 2. § 28, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.”

I bemærkningerne til § 29 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er bl.a. anført følgende:

”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.

...

Det er i øvrigt en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at den *’indgår’* i en sag om udarbejdelse af et lovforslag, en redegørelse, en handlingsplan eller lignende. Der skal således være en sådan nærmere og konkret sammenhæng til sagen, at oplysningerne må anses for at indgå i den pågældende sag.

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.

Kravet om, at det politiske initiativ skal have fået et vist konkret indhold og fast karakter – dvs. have et mere endeligt indhold – før det er omfattet af bestemmelsen, skal i øvrigt ses i lyset af, at bestemmelsen alene omfatter interne faglige vurderinger, der indgår i f.eks. en sag om et lovforslag, når forslaget er *fremSAT*.

Dette indebærer for det første, at interne faglige vurderinger, der indgår i sager om overvejelser om at gennemføre et lovforslag m.v., men som ikke munder ud i et sådant forslag, ikke skal meddeles efter bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt. For det andet indebærer det, at der ikke er adgang til aktindsigt i de interne faglige vurderinger, der knytter sig til den (tidligere) del af et lovforslag m.v., der ikke bliver fremsat, f.eks. fordi denne del under tilblivelsesprocessen (dvs. inden offentliggørelsen) udgår af forslaget eller er blevet ændret.

Adgangen til aktindsigt gælder som nævnt først fra det tidspunkt, hvor det pågældende politiske initiativ offentliggøres. I forhold til et lovforslag indebærer det, at der først vil være adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger, der knytter sig til lovforslaget, fra det tidspunkt forslaget bliver fremsat for Folketinget. Om baggrunden herfor henvises der til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.5.2.5 (side 632 ff.).”

Af betænkning om offentlighedsloven (betænkning nr. 1510/2009, side 627 ff.) fremgår bl.a. følgende:

”6.5.2.2. Generelle bemærkninger om indsigt i interne faglige vurderinger

Formålet med den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 29, stk. 1, er at give offentligheden adgang til at få indsigt i de interne faglige vurderinger, der knytter sig til f.eks. et fremsat lovforslag, og derved at imødekomme behovet for aktindsigt i grundlaget for sådanne forslag, jf. også pkt. 6.5.2.5 nedenfor.

Den nævnte ret til aktindsigt gælder dog ikke, hvis de pågældende faglige vurderinger er indeholdt i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, jf. § 29, stk. 2, 2. pkt., jf. pkt. 6.5.2.6 nedenfor.

...

6.5.2.5. Fremsat lovforslag eller offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende

Efter lovudkastets § 29, stk. 1, skal oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der er indeholdt i de af bestemmelsen omfattede dokumenter, meddeles efter offentlighedslovens almindelige regler, 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 – med styrke 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 fremsatte lovforslag mv. på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer forslaget mv. på.

Bestemmelsen omfatter fremsatte lovforslag samt offentliggjorte redegørelser, handlingsplaner eller lignende. Der er således ikke tale om en udtømmende opregning af de initiativer, der (efter omstændighederne) vil kunne være omfattet af bestemmelsen, og som andre eksempler kan nævnes sager om udarbejdelse af generelle administrative forskrifter som bekendtgørelser og cirkulærer. For så vidt angår aktindsigt i interne faglige vurderinger, der knytter sig til konkrete afgørelsessager, henvises til pkt. 6.5.2.7 nedenfor, hvor kommissionen har foreslået indsat en regel i forvaltningsloven om aktindsigt i sådanne vurderinger.

Der kan i forlængelse af det anførte om, hvilke sager der vil være omfattet af bestemmelsen, være grund til at fremhæve, at bestemmelsen tager sigte på at give offentligheden indsigt i de interne faglige vurderinger, der knytter sig til politiske initiativer.

I den forbindelse skal kommissionen bemærke, at det er en forudsætning for, at et politisk initiativ er omfattet af bestemmelsen, 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, f.eks. via en pressemeddelelse eller lignende. Derimod vil mere "løse", mundtlige udmeldinger om politiske initiativer, som f.eks. regeringen ønsker at tage, falde uden for. Eksempelvis vil det tilfælde, hvor en minister mundtligt tilkendegiver, at regeringen ønsker at nedsætte skatten, fordi det vil hjælpe på beskæftigelsen, i almindelighed falde uden for bestemmelsens anvendelsesområde. Sådanne politiske initiativer vil dog være omfattet af bestemmelsen, hvis de på et senere tidspunkt får et mere konkret indhold og fast karakter, og i den forbindelse meldes mere endeligt ud."

5.2. Justitsministeriets vurdering

Det fremgår af dokumentlisten, at der i sagen bl.a. er et udgående dokument med titlen "Svar til UIBM" med brevdato 19. februar 2016.

I forbindelse med min behandling af sagen skrev jeg til Justitsministeriet, at der er oplysninger i dette dokument, der efter min umiddelbare vurdering har karakter af en intern faglig vurdering i endelig form i offentlighedslovens § 29's forstand.

Jeg bad derfor Justitsministeriet om supplerende oplysninger om, hvorvidt den interne faglige vurdering i den nævnte e-mail af 19. februar 2016 fra Justitsministeriet til Udlændinge- og Integrationsministeriet efter ministeriets opfattelse indgår i en sag om et fremsat lovforslag, en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende som nævnt i offentlighedslovens § 29.

Jeg henviser nærmere til min supplerende høring af 19. december 2017.

Dette skal bl.a. ses i lyset af, at kontakten mellem Justitsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet i sagen som tidligere nævnt var foranlediget af en henvendelse til Udlændinge- og Integrationsministeriet fra en avis, der ønskede at bringe en historie i anledning af ministerens pressemeddelelse af 10. februar 2016 om indkvartering af asylansøgere under 18 år og deres ægtefæller eller samlever.

Justitsministeriet har i sin udtalelse til mig af 2. marts 2018 anført, at ministeriet ikke har bemærkninger til, at der er tale om en intern faglig vurdering (udtalelsen er gengivet i sin helhed i bilag 4).

Justitsministeriet har endvidere bl.a. anført følgende:

”2.2. Folketingets Ombudsmand har endvidere anmodet Justitsministeriet om generelt at udtale sig om, hvornår en faglig vurdering kan siges at indgå i en sag om et politisk initiativ.

2.2.1. Det følger af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., at retten til aktindsigt i interne dokumenter og ministerbetjeningsdokumenter omfatter interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende.

Det følger af de almindelige bemærkninger til offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., at:

’Formålet med bestemmelsen er således – som med lovudkastets § 28, stk. 1, 2. pkt., jf. pkt. 4.16.1.1 – at give offentligheden adgang til at få indsigt i de faglige vurderinger, der knytter sig til den enkelte sag omfattet af bestemmelsen. [...]

Kravet om, at den interne faglige vurdering indgår i en sag om f.eks. en offentliggjort redegørelse, indebærer, at der alene vil være adgang til aktindsigt i de faglige vurderinger, der vedrører den offentliggjorte redegørelse som sådan. Der vil således ikke være adgang til aktindsigt i de interne faglige vurderinger, der måtte knytte sig til en (tidligere) del af redegørelsen m.v., der ikke bliver offentliggjort, f.eks. fordi denne del under tilblivelsesprocessen (dvs. inden offentliggørelsen) er udgået af redegørelsen. Offentlighedskommissionen bemærker desuden bl.a., at bestemmelsen vil indebære ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, som indgår i de nævnte sager, selv om vurderingerne er indeholdt i et dokument, der er omfattet af § 24, stk. 1, der beskytter udveksling af dokumenter og oplysninger i forbindelse med ministerbetjening.'

Det følger endvidere af de specielle bemærkninger, at der skal være en nærmere og konkret sammenhæng til sagen for, at oplysningerne må anses for at indgå i den pågældende sag.

Det kan ud fra forarbejderne til offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., udledes, at den interne faglige vurdering skal knytte sig til sagen ved at have en nærmere konkret sammenhæng med det offentliggjorte, politiske initiativ. Kravet om, at den interne faglige vurdering skal indgå i en sag om et politisk initiativ, indebærer endvidere, at interne faglige vurderinger, der ikke er en del af de faglige forudsætninger i det offentliggjorte, politiske initiativ, ikke er omfattet af § 29, stk. 1, 1. pkt.

2.2.2. Ovenstående fortolkning af kravet efter offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., underbygges efter Justitsministeriets opfattelse i øvrigt også af formålet med bestemmelsen. Af de almindelige bemærkninger fremgår det, at formålet med ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., er, at det politiske initiativ skal kunne drøftes på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer initiativet på.

Justitsministeriet finder, at denne formulering skal forstås derhen, at den interne faglige vurdering skal indgå som en præmis for det politiske initiativ.

Dette afspejles også af den måde, hvorpå offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., anvendes i praksis. I FOB 2015-48 var Folketingets Ombudsmand enig i Forsvarsministeriets vurdering af, at håndtering af en presesag i kølvandet på forsvarsforliget ikke indgik i en sag om et offentliggjort politisk initiativ. Justitsministeriet har endvidere i en tidligere udtalelse til Folketingets Ombudsmand vedrørende en sag om efterfølgende bistand til fortolkning af partiregnskabsloven udtalt, at henvendelsen ikke

indgik i en sag om et politisk initiativ omfattet af offentlighedslovens § 29.

Et forsvarsforlig og en lovgivningssag udgør begge politiske initiativer i offentlighedslovens § 29's forstand. Det er på baggrund af ovenstående imidlertid Justitsministeriets vurdering, at ikke alle sager, der materielt vedrører det politiske initiativ, altid kan siges at indgå i sagen om det pågældende initiativ. Det vil typisk ikke indgå i en sag om et politisk initiativ, hvis det drejer sig om pressehenvendelser eller en henvendelse om fortolkning af en lov, en bekendtgørelse mv., der rejses efter det politiske initiativ er offentliggjort. Samme betragtninger må gælde for borgerhenvendelser vedrørende et politisk initiativ.

2.2.3. Justitsministeriet finder således, at vurderingen af, om en intern faglig vurdering indgår i en sag, afhænger af, om vurderingen indgår som en præmis for det politiske initiativ. Vurderingen af, om den faglige vurdering er en præmis for det politiske initiativ har en nærmere sammenhæng med vurderingen af tidsforløbet, jf. nedenfor under punkt 3.1.

2.3. Folketingets Ombudsmand har bedt Justitsministeriet om at oplyse, om svaret i e-mailen af 19. februar 2016 efter ministeriets opfattelse indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende, og om svaret dermed som udgangspunkt er omfattet af ekstraheringsreglen i offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt.

2.3.1. Med henvisning til punkt 2.1.1-2.1.3 er det Justitsministeriets opfattelse, at den konkrete sag om bistand til håndtering af en efterfølgende pressehenvendelse, som udsprang af udlændinge- og integrationsministerens instruks om adskillelse af mindreårige asylpar, ikke kan anses for at være en sagstype omfattet af begrebet politisk initiativ i offentlighedslovens § 29. Justitsministeriet har i den forbindelse navnlig lagt vægt på, at Justitsministeriets bistand til Udlændinge- og Integrationsministeriets håndtering af den konkrete pressehenvendelse ikke i sig selv udgør en sag om et generelt offentliggjort politisk initiativ.

Justitsministeriet er ligeledes af den opfattelse, at bistand til at håndtere pressehenvendelsen heller ikke kan anses for at indgå i sagen om ministerens instruks af 10. februar 2016, jf. også Justitsministeriets overvejelser ovenfor i punkt 2.2.1-2.2.3. Ved denne vurdering har ministeriet lagt vægt på, at sagen om bistand til en pressehenvendelse ikke har en sådan særlig tilknytning til udlændinge- og integrationsministerens instruks om at adskille mindreårige asylpar, da det ikke er en faglig vurdering, der har haft indflydelse på eller indgået i forbindelse med udsendelsen af instruksen af 10. februar 2016.

2.3.2. Justitsministeriet finder således ikke, at ministeriets e-mail af 19. februar 2016 indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende (et politisk initiativ), hvorved e-mailen ikke er omfattet af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt.

3.1. Folketingets Ombudsmand har anmodet om, at Justitsministeriet udtaler sig generelt om, hvorvidt offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., alene omhandler faglige vurderinger, der indgår i sagen frem til fremsættelsen af et politisk initiativ, eller om efterfølgende faglige vurderinger efter omstændighederne kan være omfattet af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt.

3.1.1. Vurderingen af det tidsmæssige forløb har en nær sammenhæng med Justitsministeriets overvejelser ovenfor under punkt 2.2.1-2.2.2 om, hvornår en faglig vurdering indgår i en sag om et politisk initiativ. Offentlighedslovens § 29 indebærer, som gengivet under punkt 2.2.1-2.2.2, et krav om, at den interne faglige vurdering skal indgå i en sag om f.eks. en offentliggjort redegørelse, at der alene vil være adgang til aktindsigt i de faglige vurderinger, der vedrører den offentliggjorte redegørelse som sådan. Dette er også i overensstemmelse med bestemmelsens formål, som gengivet under punkt 2.2.1-2.2.2, hvorefter befolkningen skal kunne tage stilling til og drøfte det offentliggjorte politiske initiativ på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer initiativet på.

Det er således Justitsministeriets opfattelse, at en efterfølgende intern faglig vurdering som det klare udgangspunkt ikke indgår i sagen om det offentliggjorte politiske initiativ som sådan. Det skyldes, at en efterfølgende intern faglig vurdering som udgangspunkt ikke vil udgøre en præmis for initiativet.

Det kan dog ikke udelukkes, at en efterfølgende, intern faglig vurdering i særlige tilfælde kan indgå i en sag om et politisk initiativ, hvis den efterfølgende, interne faglige vurdering indgår som en præmis for det politiske initiativ.

Det betyder eksempelvis, at en efterfølgende intern faglig vurdering af, hvordan en lovbestemmelse bør fortolkes til brug for en myndigheds egen administration af en lov, ikke kan anses for at indgå i selve lovgivningssagen eller det politiske initiativ vedrørende den pågældende lovgivningssag, hvis loven er vedtaget og trådt i kraft. Derimod vil en efterfølgende intern faglig vurdering til brug for et svar til et udvalg i Folketinget i forbindelse med vedtagelsen af et lovforslag, indgå i lovgivningssagen og være omfattet af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt.

3.1.2. Justitsministeriet finder på baggrund af ovenstående, at en intern faglig vurdering, der tidsmæssigt udarbejdes efter offentliggørelsen af det politiske initiativ, som det klare udgangspunkt ikke indgår i sagen om det politiske initiativ. Det kan dog ikke udelukkes, at den efterfølgende interne faglige vurdering efter omstændighederne kan indgå i sagen om det pågældende politiske initiativ, såfremt vurderingen har en særlig tilknytning til og indgår som en præmis for det politiske initiativ.”

5.3. Min vurdering

5.3.1. Jeg har efter min gennemgang af e-mailen af 19. februar 2016 fra Justitsministeriet til Udlændinge- og Integrationsministeriet konstateret, at der er oplysninger i e-mailen, der har karakter af en intern faglig vurdering i endelig form i offentlighedslovens § 29's forstand.

Spørgsmålet er herefter, om denne vurdering er ekstraheringspligtig efter bestemmelsen.

Justitsministeriet har i sine udtalelser til mig anført, at ministeriets bistand til Udlændinge- og Integrationsministeriets håndtering af den konkrete pressehenvendelse ikke i sig selv udgør en sag om et offentliggjort politisk initiativ, jf. offentlighedslovens § 29.

Jeg er enig i Justitsministeriets vurdering.

5.3.2. Justitsministeriet har derimod ikke i sine udtalelser til mig taget stilling til, om selve udlændinge- og integrationsministerens pressemeddelelse af 10. februar 2016 om indkvartering af asylansøgere under 18 år og deres ægtefæller eller samlevere udgør et politisk initiativ omfattet af offentlighedslovens § 29.

Det har under min behandling af sagen heller ikke været nødvendigt at gå nærmere ind i dette spørgsmål.

Det skyldes, at ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 29 forudsætter, at den faglige vurdering ”indgår” i en sag om et offentliggjort politisk initiativ.

Da jeg som anført nedenfor ikke finder grundlag for at tilsidesætte Justitsministeriets opfattelse af, at den faglige vurdering ikke ”indgår” i sagen om pressemeddelelsen af 10. februar 2016, har jeg ikke fundet grundlag for at tage nærmere stilling til, om pressemeddelelsen i det hele taget kan anses for et politisk initiativ omfattet af offentlighedslovens § 29.

Mine nærmere overvejelser om, hvorvidt den faglige vurdering indgår i sagen om udlændinge- og integrationsministerens pressemeddelelse af 10. februar 2016, fremgår af det følgende.

5.3.3. Der er hverken i offentlighedsloven eller forarbejderne hertil taget nærmere stilling til, om – og i givet fald under hvilke omstændigheder – en efterfølgende faglig vurdering i tilknytning til et allerede offentliggjort politisk initiativ kan anses for i § 29's forstand at "indgå" i sagen om det pågældende politiske initiativ.

Det fremgår dog mere generelt af bemærkningerne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 29 (se citat under pkt. 5.1 ovenfor), at baggrunden for bestemmelsen er, at befolkningen, medierne og politikerne skal kunne tage stilling til og drøfte politiske initiativer omfattet af bestemmelsen på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer initiativet på.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til bestemmelsen, at interne faglige vurderinger kun er omfattet af offentlighedslovens § 29, hvis oplysningerne har en nærmere og konkret sammenhæng med en sag omfattet af § 29.

5.3.4. Den foreliggende sag illustrerer efter min opfattelse en række vanskelige spørgsmål om anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 29, som der – som anført – ikke er taget nærmere stilling til ved udformningen af bestemmelsen.

Det gælder særligt spørgsmålet om, hvornår en faglig vurdering vedrørende et allerede offentliggjort politisk initiativ kan anses for i § 29's forstand at "indgå" i den pågældende sag.

Jeg har forståelse for en række af de synspunkter, som Justitsministeriet anfører om problemstillingen (se pkt. 5.2 ovenfor).

Efter min opfattelse må spørgsmålet imidlertid fortsat give anledning til tvivl, og jeg finder, at denne tvivl i relevant omfang må afklares i forbindelse med behandlingen af konkrete sager, hvor spørgsmålet opstår.

Jeg har således ikke taget nærmere stilling til alle dele af den retsopfattelse vedrørende offentlighedslovens § 29 – herunder det nævnte tidsmæssige aspekt – som Justitsministeriet har redegjort for i sine udtalelser til mig.

5.3.5. Den interne faglige vurdering i e-mailen af 19. februar 2016 fra Justitsministeriet til Udlændinge- og Integrationsministeriet udsprang som nævnt ovenfor af en konkret henvendelse til Udlændinge- og Integrationsministeriet fra en avis, der ønskede at bringe en historie i anledning af udlændinge- og integrationsministerens pressemeddelelse af 10. februar 2016.

I lyset af den sammenhæng, som den nævnte vurdering indgik i, sammenholdt med tidspunktet for vurderingen, har jeg ikke fundet grundlag for at tilsidesætte Justitsministeriets opfattelse af, at den faglige vurdering ikke "indgår" i sagen om pressemeddelelsen af 10. februar 2016.

Jeg kan derfor ikke kritisere Justitsministeriets afgørelse om, at vurderingen ikke blev udleveret efter offentlighedslovens § 29.

6. Meroffentlighed – offentlighedslovens § 14

6.1. Retsgrundlaget

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 14, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 14. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.”

I de specielle bemærkninger til § 14 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der bl.a. anført følgende:

”I forbindelse med vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt efter stk. 1, må der – som efter gældende ret – foretages en *afvejning af modstående interesser*. Der skal således på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn. I de tilfælde, hvor et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut anmoder om aktindsigt, vil det i almindelighed kunne lægges til grund, at der foreligger en berettiget interesse i at få indsigt i dokumenterne eller oplysningerne, som vil skulle afvejes overfor eventuelle modstående interesser. Det bemærkes dog mere overordnet, at i de nævnte tilfælde, hvor der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter m.v., vil vurderingen af spørgsmålet om meraktindsigt formentlig meget ofte føre til, at der ikke er grundlag for at give indsigt efter meroffentlighedsprincippet.”

6.2. Min vurdering

I forbindelse med afgørelsen om aktindsigt overvejede Justitsministeriet, om de undtagne dokumenter i sagen burde udleveres efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Ministeriet anførte følgende i sine afgørelser til de tre journalister:

”Justitsministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, men har ikke fundet grundlag herfor. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag offentlighedslovens §§ 23, stk. 1, nr. 1, og 24, stk. 1, nr. 2, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.”

Jeg har efter min gennemgang af sagen – og dermed de dokumenter, der blev undtaget fra aktindsigt – ikke grundlag for at kritisere ministeriets vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed.

BILAG 1

Justitsministeriets udtalelse af 14. juni 2017:

”1. Ved e-mail af 31. maj 2017 har Folketingets Ombudsmand anmodet Justitsministeriet om en udtalelse vedrørende ministeriets afgørelse af 26. maj 2017 i en sag, hvor journalist A fra medie X den 19. maj 2017 anmodede ministeriet om aktindsigt i ministeriets sag j.nr. 2016-629-0545.

Ombudsmanden har endvidere anmodet om at modtage akterne i aktindsigtssagen (Justitsministeriets sag j.nr. 2017-0940-2595) og akterne i den sag, der blev anmodet om aktindsigt i (sag j.nr. 2016-629-0545).

2. Justitsministeriet kan henholde sig til ministeriets vedlagte afgørelse af 26. maj 2017 i sag 2017-0940-2595.

3. De akter, som Folketingets Ombudsmand har anmodet om at låne, vedlægges.”

BILAG 2

Justitsministeriets udtalelse af 14. juni 2017:

”1. Ved e-mail af 13. juni 2017 har Folketingets Ombudsmand anmodet Justitsministeriet om en udtalelse vedrørende ministeriets afgørelse af 29. maj 2017 i en sag, hvor journalist B fra medie Y den 22. maj 2017 anmodede ministeriet om aktindsigt i ministeriets sag j.nr. 2016-629-0545.

Ombudsmanden har endvidere anmodet om at modtage akterne i aktindsigtssagen (Justitsministeriets sag j.nr. 2017-0940-2596) og akterne i den sag, der blev anmodet om aktindsigt i (sag j.nr. 2016-629-0545).

2. Justitsministeriet kan henholde sig til ministeriets vedlagte afgørelse af 29. maj 2017 i sag 2017-0940-2596.

3. De akter, som Folketingets Ombudsmand har anmodet om at låne, vedlægges. For så vidt angår akterne vedrørende sag 2017-0940-2596 bemærkes det, at det alene er akt nr. 1-3 og 5-8, der vedrører behandlingen af aktindsigtsanmodningen i sag 2016-629-0545.”

BILAG 3

Justitsministeriets udtalelse af 31. oktober 2017:

”1. Folketingets Ombudsmand behandler tre klager fra A fra medie X, B fra medie Y og C fra medie Z over Justitsministeriets delafgørelser af 26. maj 2017, 29. maj 2017 og 7. juni 2017 i sagerne 2017-0940-2595, 2017-0940-2596 og 2017-0940-2635. Folketingets Ombudsmand har ved brev af 4. oktober 2017 anmodet Justitsministeriet om en supplerende udtalelse til brug for ombudsmandens behandling af klagerne. Ombudsmanden beder Justitsministeriet forholde sig til to supplerende spørgsmål vedrørende ekstrahering.

For det første beder ombudsmanden om Justitsministeriets nærmere redegørelse for, hvorfor dokumenterne på Justitsministeriets sag 2016-629-0545 ikke indeholder faktiske oplysninger omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28. Ombudsmanden henviser til, at der i de pågældende dokumenter er f.eks. et link til en hjemmeside (hyperlink).

For det andet anmodes Justitsministeriet om at forholde sig til, hvorfor dokumenterne ifølge ministeriets afgørelse ikke indeholder interne faglige vurderinger i endelig form, der er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 29.

2. Justitsministeriet finder ikke, at hyperlinket på sagen er omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28. Ministeriet finder endvidere ikke, at dokumenterne på sagen 2016-629-0545 i øvrigt indeholder ekstraheringspligtige oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28.

Offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. fastsætter en pligt til at meddele aktindsigt i faktiske oplysninger og oplysninger om eksterne faglige vurderinger, selvom dokumentet, som de pågældende oplysninger fremgår af, er undtaget fra aktindsigt.

Det afgørende for, om oplysninger skal ekstraheres efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., er, om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag. Vurderingen af, om en oplysning er omfattet af bestemmelsen beror således både på oplysningens indhold (om oplysningen er faktisk eller ej), samt hvilke funktioner oplysningen tjener i den konkrete sag (om oplysningen supplerer sagens bevismæssige grundlag mv.). Det er yderligere en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne er relevante for sagen.

Dokumenterne med dokumentnummer 1884042 og 1884058 på sagen 2016-629-0545 indeholder et hyperlink. Hyperlinket virker ikke, og oplysningen er derfor ikke relevant for sagen. Allerede af den grund finder Justitsministeriet ikke, at hyperlinket burde have været ekstraheret efter offentlighedslovens § 28.

Justitsministeriet skal bemærke, at ministeriet ikke generelt har taget stilling til, om et hyperlink i visse situationer kan være ekstraheringspligtigt efter offentlighedslovens § 28.

Justitsministeriet skal herudover bemærke, at ministeriet på baggrund af Folketingets Ombudsmands brev af 4. oktober 2017 har gennemgået sagen 2016-629-0545 på ny med henblik på at vurdere, om der i øvrigt måtte være ekstraheringspligtige oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28. Ministeriet finder ikke, at ovennævnte sag i øvrigt indeholder sådanne oplysninger.

3. Justitsministeriet finder ikke, at sagen 2016-629-0545 indeholder ekstraheringspligtige oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 29.

Offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., fastsætter en pligt til at meddele aktindsigt i 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., selvom dokumentet, som de pågældende oplysninger fremgår af, er undtaget fra aktindsigt. Der er ikke tale om en udtømmende opregning af de initiativer, der er omfattet af bestemmelsen. Som eksempler nævnes i forarbejderne tillige administrative forskrifter som bekendtgørelser og cirkulærer. Offentlighedslovens § 29 skal således give mulighed for indsigt i interne faglige vurderinger, der knytter sig til *politiske initiativer*.

Sagen 2016-629-0545 omhandler Justitsministeriets bidrag til Udlændinge- og Integrationsministeriets besvarelse af en konkret pressehenvendelse fra medie Æ til Udlændinge- og Integrationsministeriet. Justitsministeriet finder derfor ikke, at sagen vedrører et politisk initiativ omfattet af offentlighedslovens § 29. På den baggrund finder Justitsministeriet ikke, at sagen indeholder oplysninger, der er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 29.

4. Justitsministeriet er indstillet på at mødes med Folketingets Ombudsmand og drøfte sagen, hvis ombudsmanden finder dette formålstjenligt.”

BILAG 4

Justitsministeriets udtalelse af 2. marts 2018:

”1. Folketingets Ombudsmand behandler tre klager fra henholdsvis A fra medie X, B fra medie Y og C fra medie Z over Justitsministeriets delafgørelser af 26. maj 2017, 29. maj 2017 og 7. juni 2017 i sagerne 2017-0940-2595, 2017-0940-2596 og 2017-0940-2635.

Folketingets Ombudsmand anmodede ved brev af 4. oktober 2017 Justitsministeriet om en supplerende udtalelse til brug for ombudsmandens behandling af klagerne. Justitsministeriet besvarede ombudsmandens henvendelse ved brev af 31. oktober 2017. I forlængelse af Justitsministeriets brev blev der afholdt et møde den 12. december 2017 for at drøfte yderligere spørgsmål.

På baggrund af dette møde har Folketingets Ombudsmand ved brev af 19. december 2017 anmodet om endnu en supplerende udtalelse til brug for behandling af ovennævnte sager. Folketingets Ombudsmand beder Justitsministeriet forholde sig til fem spørgsmål i relation til offentlighedslovens § 29, stk. 1.

For det første beder Folketingets Ombudsmand om, at Justitsministeriet generelt udtaler sig om, hvad der skal forstås ved ’en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende’ (et politisk initiativ), jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., samt hvad det efter offentlighedsloven betyder, at den interne faglige vurdering ’indgår’ i en sådan sag.

For det andet beder Folketingets Ombudsmand Justitsministeriet oplyse, om Justitsministeriets svar til daværende Udlændinge- Integrations og Boligministerium ved e-mail af 19. februar 2016 indgår i en sag om et offentliggjort politisk initiativ.

For det tredje anmoder Folketingets Ombudsmand om, at Justitsministeriet udtaler sig generelt om, hvorvidt offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., alene omhandler faglige vurderinger, der indgår i sagen frem til fremsættelsen eller offentliggørelsen af et politisk initiativ, eller om efterfølgende faglige vurderinger efter omstændighederne kan være omfattet af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt.

For det fjerde beder ombudsmanden om Justitsministeriets eventuelle bemærkninger til ombudsmandens umiddelbare vurdering af, at visse

oplysninger i ministeriets svar ved e-mail af 19. februar 2016, har karakter af en intern faglig vurdering i endelig form, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1.

For det femte beder ombudsmanden Justitsministeriet oplyse, om ministeriets svar ved e-mail af 19. februar 2016 blev udarbejdet til brug for ministerrådgivning, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt.

2.1. Folketingets Ombudsmand har anmodet om, at Justitsministeriet oplyser generelt, hvad der forstås ved ordlyden i § 29, stk. 1, 1. pkt., hvorefter der kun skal ske ekstrahering af en intern faglig vurdering i endelig form, hvis denne indgår i 'en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende'.

2.1.1. Offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., er med formuleringen 'eller lignende' ikke udtømmende. Det fremgår således af de specielle bemærkninger til § 29, at:

'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.'

Offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt. vedrører således politiske initiativer. Det følger af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, at 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.

På baggrund heraf kan det udledes, at et politisk initiativ alene er omfattet af bestemmelsen, hvis initiativet har et vist konkret indhold og fast karakter. Det betyder eksempelvis, at en politisk meningstilkendegivelse i medierne om, at der ønskes, at der bliver set på et bestemt forhold, ikke i sig selv kan karakteriseres som et politisk initiativ i bestemmelsens forstand.

2.1.2. Det er endvidere en forudsætning for, at initiativet er omfattet af bestemmelsen, at det offentliggøres eller, for så vidt angår lovforslag,

fremsættes i Folketinget. Dette er i tråd med hensynet bag og formålet med bestemmelsen. Det fremgår af de almindelige bemærkninger samt af Offentlighedskommissionens betænkning om offentlighedsloven, at baggrunden for bestemmelsen er, at hensynet til den demokratiske proces – som er et af de overordnede hensyn, der ligger bag offentlighedsprincippet med styrke 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.

Bestemmelsen tager således sigte på at give offentligheden indsigt i de interne faglige vurderinger, der knytter sig til generelle politiske initiativer, der meldes ud i offentligheden.

Initiativer, der alene er af forvaltningsmæssig karakter, eksempelvis et initiativ rettet mod myndighedens interne, faktiske forvaltningsvirksomhed, og som ikke meldes generelt ud i offentligheden, er således efter Justitsministeriets opfattelse ikke omfattet af bestemmelsen.

Denne fortolkning stemmer også overens med fortolkningen af offentlighedslovens § 25 om undtagelse af retten til aktindsigt i interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på det kommunale område bl.a. i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer, hvoraf det fremgår, at et initiativ ikke skal være af forvaltningsmæssig karakter.

Fortolkningen er ligeledes i tråd med tidligere udtalelser fra Folketingets Ombudsmand. I FOB 2016-20 anmodede en journalist om aktindsigt i grundlaget for Uddannelses- og Forskningsministeriets beslutning om, at visse bygninger ikke kunne overdrages til Københavns Universitet. Ombudsmanden udtalte, at en sag om overdragelse af bygninger mellem to myndigheder, ikke var omfattet af offentlighedslovens § 29. I FOB 2015-26 udtalte ombudsmanden, at en sag hos Beskæftigelsesministeriet vedrørende oplysninger om udbetaling af sociale ydelser til personer udrejst til Syrien ikke var et politisk initiativ omfattet af offentlighedslovens § 29. I sagen med Folketingets Ombudsmands j.nr. 16/02596, udtalte ombudsmanden endvidere, at det daværende Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriums brug af et internt budgetværktøj ikke var omfattet af bestemmelsen.

2.1.3. Det er på baggrund af ovenstående Justitsministeriets opfattelse, at der ved vurderingen af, om et initiativ i det konkrete tilfælde er omfattet af bestemmelsen må lægges vægt på, om initiativet generelt fastlægger rammerne for et politisk tiltag, som er eller tilstræbes gennemført,

om initiativet er offentliggjort, og om initiativet har en vis fast karakter og et konkret – og som udgangspunkt skriftligt – indhold.

2.2. Folketingets Ombudsmand har endvidere anmodet Justitsministeriet om generelt at udtale sig om, hvornår en faglig vurdering kan siges at indgå i en sag om et politisk initiativ.

2.2.1. Det følger af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., at retten til aktindsigt i interne dokumenter og ministerbetjeningsdokumenter omfatter interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende.

Det følger af de almindelige bemærkninger til offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., at:

'Formålet med bestemmelsen er således – som med lovudkastets § 28, stk. 1, 2. pkt., jf. pkt. 4.16.1.1 – at give offentligheden adgang til at få indsigt i de faglige vurderinger, der knytter sig til den enkelte sag omfattet af bestemmelsen. [...]

Kravet om, at den interne faglige vurdering indgår i en sag om f.eks. en offentliggjort redegørelse, indebærer, at der alene vil være adgang til aktindsigt i de faglige vurderinger, der vedrører den offentliggjorte redegørelse som sådan. Der vil således ikke være adgang til aktindsigt i de interne faglige vurderinger, der måtte knytte sig til en (tidligere) del af redegørelsen m.v., der ikke bliver offentliggjort, f.eks. fordi denne del under tilblivelsesprocessen (dvs. inden offentliggørelsen) er udgået af redegørelsen. Offentlighedskommissionen bemærker desuden bl.a., at bestemmelsen vil indebære ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger i endelig form, som indgår i de nævnte sager, selv om vurderingerne er indeholdt i et dokument, der er omfattet af § 24, stk. 1, der beskytter udveksling af dokumenter og oplysninger i forbindelse med ministerbetjening.'

Det følger endvidere af de specielle bemærkninger, at der skal være en nærmere og konkret sammenhæng til sagen for, at oplysningerne må anses for at indgå i den pågældende sag.

Det kan ud fra forarbejderne til offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., udledes, at den interne faglige vurdering skal knytte sig til sagen ved at have en nærmere konkret sammenhæng med det offentliggjorte, politiske initiativ. Kravet om, at den interne faglige vurdering skal indgå i en

sag om et politisk initiativ, indebærer endvidere, at interne faglige vurderinger, der ikke er en del af de faglige forudsætninger i det offentliggjorte, politiske initiativ, ikke er omfattet af § 29, stk. 1, 1. pkt.

2.2.2. Ovenstående fortolkning af kravet efter offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., underbygges efter Justitsministeriets opfattelse i øvrigt også af formålet med bestemmelsen. Af de almindelige bemærkninger fremgår det, at formålet med ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., er, at det politiske initiativ skal kunne drøftes på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer initiativet på.

Justitsministeriet finder, at denne formulering skal forstås derhen, at den interne faglige vurdering skal indgå som en præmis for det politiske initiativ.

Dette afspejles også af den måde, hvorpå offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., anvendes i praksis. I FOB 2015-48 var Folketingets Ombudsmand enig i Forsvarsministeriets vurdering af, at håndtering af en pres-sesag i kølvandet på forsvarsforliget ikke indgik i en sag om et offentliggjort politisk initiativ. Justitsministeriet har endvidere i en tidligere udtalelse til Folketingets Ombudsmand vedrørende en sag om efterfølgende bistand til fortolkning af partiregnskabsloven udtalt, at henvendelsen ikke indgik i en sag om et politisk initiativ omfattet af offentlighedslovens § 29.

Et forsvarsforlig og en lovgivningssag udgør begge politiske initiativer i offentlighedslovens § 29's forstand. Det er på baggrund af ovenstående imidlertid Justitsministeriets vurdering, at ikke alle sager, der materielt vedrører det politiske initiativ, altid kan siges at indgå i sagen om det pågældende initiativ. Det vil typisk ikke indgå i en sag om et politisk initiativ, hvis det drejer sig om pressehenvendelser eller en henvendelse om fortolkning af en lov, en bekendtgørelse mv., der rejses efter det politiske initiativ er offentliggjort. Samme betragtninger må gælde for borgerhenvendelser vedrørende et politisk initiativ.

2.2.3. Justitsministeriet finder således, at vurderingen af, om en intern faglig vurdering indgår i en sag, afhænger af, om vurderingen indgår som en præmis for det politiske initiativ. Vurderingen af, om den faglige vurdering er en præmis for det politiske initiativ har en nærmere sammenhæng med vurderingen af tidsforløbet, jf. nedenfor under punkt 3.1.

2.3. Folketingets Ombudsmand har bedt Justitsministeriet om at oplyse, om svaret i e-mailen af 19. februar 2016 efter ministeriets opfattelse indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse,

handlingsplan eller lignende, og om svaret dermed som udgangspunkt er omfattet af ekstraheringsreglen i offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt.

2.3.1. Med henvisning til punkt 2.1.1-2.1.3 er det Justitsministeriets opfattelse, at den konkrete sag om bistand til håndtering af en efterfølgende pressehenvendelse, som udsprang af udlændinge- og integrationsministerens instruks om adskillelse af mindreårige asylpar, ikke kan anses for at være en sagstype omfattet af begrebet politisk initiativ i offentlighedslovens § 29. Justitsministeriet har i den forbindelse navnlig lagt vægt på, at Justitsministeriets bistand til Udlændinge- og Integrationsministeriets håndtering af den konkrete pressehenvendelse ikke i sig selv udgør en sag om et generelt offentliggjort politisk initiativ.

Justitsministeriet er ligeledes af den opfattelse, at bistand til at håndtere pressehenvendelsen heller ikke kan anses for at indgå i sagen om ministerens instruks af 10. februar 2016, jf. også Justitsministeriets overvejelser ovenfor i punkt 2.2.1-2.2.3. Ved denne vurdering har ministeriet lagt vægt på, at sagen om bistand til en pressehenvendelse ikke har en sådan særlig tilknytning til udlændinge- og integrationsministerens instruks om at adskille mindreårige asylpar, da det ikke er en faglig vurdering, der har haft indflydelse på eller indgået i forbindelse med udsendelsen af instruksen af 10. februar 2016.

2.3.2. Justitsministeriet finder således ikke, at ministeriets e-mail af 19. februar 2016 indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende (et politisk initiativ), hvorved e-mailen ikke er omfattet af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt.

3.1. Folketingets Ombudsmand har anmodet om, at Justitsministeriet udtaler sig generelt om, hvorvidt offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., alene omhandler faglige vurderinger, der indgår i sagen frem til fremsættelsen af et politisk initiativ, eller om efterfølgende faglige vurderinger efter omstændighederne kan være omfattet af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt.

3.1.1. Vurderingen af det tidsmæssige forløb har en nær sammenhæng med Justitsministeriets overvejelser ovenfor under punkt 2.2.1-2.2.2 om, hvornår en faglig vurdering indgår i en sag om et politisk initiativ. Offentlighedslovens § 29 indebærer, som gengivet under punkt 2.2.1-2.2.2, et krav om, at den interne faglige vurdering skal indgå i en sag om f.eks. en offentliggjort redegørelse, at der alene vil være adgang til aktindsigt i de faglige vurderinger, der vedrører den offentliggjorte redegørelse som sådan. Dette er også i overensstemmelse med bestemmelsens formål, som gengivet under punkt 2.2.1-2.2.2, hvorefter befolkningen skal kunne

tage stilling til og drøfte det offentliggjorte politiske initiativ på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer initiativet på.'

Det er således Justitsministeriets opfattelse, at en efterfølgende intern faglig vurdering som det klare udgangspunkt ikke indgår i sagen om det offentliggjorte politiske initiativ som sådan. Det skyldes, at en efterfølgende intern faglig vurdering som udgangspunkt ikke vil udgøre en præmis for initiativet.

Det kan dog ikke udelukkes, at en efterfølgende, intern faglig vurdering i særlige tilfælde kan indgå i en sag om et politisk initiativ, hvis den efterfølgende, interne faglige vurdering indgår som en præmis for det politiske initiativ.

Det betyder eksempelvis, at en efterfølgende intern faglig vurdering af, hvordan en lovbestemmelse bør fortolkes til brug for en myndigheds egen administration af en lov, ikke kan anses for at indgå i selve lovgivningssagen eller det politiske initiativ vedrørende den pågældende lovgivningssag, hvis loven er vedtaget og trådt i kraft. Derimod vil en efterfølgende intern faglig vurdering til brug for et svar til et udvalg i Folketinget i forbindelse med vedtagelsen af et lovforslag, indgå i lovgivningssagen og være omfattet af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt.

3.1.2. Justitsministeriet finder på baggrund af ovenstående, at en intern faglig vurdering, der tidsmæssigt udarbejdes efter offentliggørelsen af det politiske initiativ, som det klare udgangspunkt ikke indgår i sagen om det politiske initiativ. Det kan dog ikke udelukkes, at den efterfølgende interne faglige vurdering efter omstændighederne kan indgå i sagen om det pågældende politiske initiativ, såfremt vurderingen har en særlig tilknytning til og indgår som en præmis for det politiske initiativ.

4.1. Folketingets Ombudsmand har bedt om Justitsministeriets eventuelle bemærkninger til ombudsmandens umiddelbare vurdering af, at visse oplysninger i ministeriets svar ved e-mail af 19. februar 2016 har karakter af en intern faglig vurdering i endelig form, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1.

4.1.1. Justitsministeriet skal indledningsvist for en god ordens skyld bemærke, at dette spørgsmål kun er relevant, såfremt bistand til håndtering af en konkret pressesag anses for at indgå i en sag om et politisk initiativ efter offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt. Som det fremgår af punkt 2.3.2. ovenfor mener Justitsministeriet ikke, at ministeriets e-mail af 19. februar 2016 er omfattet af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt.

4.1.2. Ved en intern faglig vurdering i bestemmelsens forstand forstås – i lighed med det tilsvarende udtryk i § 28, stk. 1, 2. pkt. – en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på baggrund af sin faglige viden og indsigt har særlige forudsætninger for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. Omfattet af udtrykket er alene de 'rene' faglige vurdering, f.eks. vurderinger af lægefaglig, økonomisk eller juridisk karakter. Derimod er interne politiske og strategiske vurderinger samt vurdering af, hvilken løsning der anbefales på grundlag af en faglig vurdering, falde uden for udtrykket.

Det følger endvidere af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, at det i et vist omfang vil være vanskeligt at undgå, at interne faglige vurderinger er integreret med politisk præget rådgivning. I det omfang dette er tilfældet, vil der ikke skulle foretages ekstrahering efter bestemmelsen. Der vil heller ikke skulle foretages ekstrahering, i det omfang disse vil afspejle de politisk-strategiske overvejelser, som den pågældende forvaltningsmyndighed har foretaget i løbet af sagens behandling.

4.1.3. Justitsministeriet har ingen bemærkninger til ombudsmandens umiddelbare vurdering af, at ministeriets svar ved e-mail af 19. februar 2016 har karakter af en intern faglig vurdering i offentlighedslovens § 29's forstand.

5.1. Endelig har Folketingets Ombudsmand bedt Justitsministeriet oplyse, om ministeriets svar ved e-mail af 19. februar 2016 blev udarbejdet til brug for ministerrådgivning, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt.

5.1.1. Justitsministeriet skal indledningsvist for en god ordens skyld bemærke, at dette spørgsmål kun er relevant, såfremt bistand til håndtering af en konkret pressesag anses for at indgå i en sag om et politisk initiativ efter offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt. Som det fremgår af punkt 2.3.2. ovenfor mener Justitsministeriet ikke, at ministeriets e-mail af 19. februar 2016 er omfattet af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt.

5.1.2. Det følger af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt., at ekstraheringspligten efter § 29, stk. 1, 1. pkt., ikke omfatter oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning.

Baggrunden herfor fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger. Heraf følger det, at:

[...] efterfølgende adgang til aktindsigt i den faglige rådgivning, der er indeholdt i dokumenter omfattet af lovudkastets § 29, stk. 1, 2. pkt., i sig

selv må antages at kunne begrænse det politiske 'råderum', ligesom efterfølgende offentlighed om indholdet af sådanne dokumenter vil begrænse embedsværkets frihed i forhold til den faglige rådgivning, hvilket vil kunne føre til en forringelse af den faglige rådgivning, som embedsværket yder.

Formålet med § 29, stk. 1, 2. pkt., om muligheden for at undtage oplysninger i ministerrådgivningsdokument er præciseret i de specielle bemærkninger til § 29, hvor af det fremgår, at:

'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.'

Af de specielle bemærkninger til offentlighedslovens § 29 er det ligeledes eksemplificeret, hvornår et dokument kan være udarbejdet til brug for ministerrådgivning. Et sådant dokument kan tage sigte på at rådgive en enkelt eller flere forskellige ministre. Eksempelvis vil dokumenter, der bliver udarbejdet til Regeringens økonomiske Udvalg, Regeringens Koordinations Udvalg eller Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg, være omfattet af bestemmelsen.

Det fremgår ligeledes af de specielle bemærkninger til offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt., at der skal lægges vægt på hensynet til den inderste, politiske beslutningsproces eller den inderste regeringsproces, hvis der opstår tvivl om, hvorvidt et dokument er omfattet af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt.

5.1.3. Det er Justitsministeriets vurdering, at ministeriets e-mail af 19. februar 2016 ikke kan anses for at være et dokument til brug for ministerrådgivning omfattet af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt., men alene må anses for at være et ministerbetjeningsdokument efter offentlighedslovens § 24.

Justitsministeriet har ved den vurdering navnlig lagt vægt på, at dokumentet ikke relaterer sig til den politiske beslutningsproces eller den inderste regeringsproces. Dette underbygges også af, at dokumentet ikke indeholder en egentlig rådgivning i forbindelse med den politiske beslutningsproces eller inderste regeringsproces, hvorved undtagelse fra aktindsigt ikke kan begrundes med hensynet til det politiske råderum.

6. Justitsministeriet står naturligvis til rådighed, såfremt Folketingets Ombudsmand måtte ønske yderligere oplysninger. Ministeriet skal endvidere beklage den lange sagsbehandlingstid.”