



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2024-4

Partipolitisk materiale relateret til et erhvervsnetværk var ikke omfattet af retten til aktindsigt

Resumé

2. februar 2024

En journalist havde anmodet Udenrigsministeriet om aktindsigt i materiale vedrørende partiet Moderaternes erhvervspolitiske netværk.

Forvaltningsret

11241.1

Udenrigsministeriet afviste at give journalisten aktindsigt i det pågældende materiale, der for hovedpartens vedkommende bestod af en mail fra Moderaterne til udenrigsministerens forkontor med en række vedhæftede dokumenter vedrørende partipolitiske forhold.

Efter ombudsmandens opfattelse måtte materialet anses for sendt til udenrigsministeren i dennes egenskab af partipolitiker og var alene tilgået Udenrigsministeriet med henblik på at blive printet og derpå brugt af udenrigsministeren i en sammenhæng, der faldt uden for hans arbejde som minister. Ombudsmanden måtte endvidere lægge til grund, at materialet ikke efterfølgende var blevet anvendt i ministeriet i anden sammenhæng, og han var på den baggrund enig med ministeriet i, at dokumenterne havde karakter af partipolitisk materiale, som ikke havde været undergivet administrativ sagsbehandling i ministeriet. Materialet var derfor ikke omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, stk. 1.

Ombudsmanden var ligeledes enig med Udenrigsministeriet i, at de resterende dokumenter, der var identificeret som omfattet af aktindsigtsanmodningen, bestod af uddrag af en kalender og således heller ikke var omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 22.

(Sag nr. 23/05792)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens forløb

Sagen handler om din anmodning om aktindsigt i materiale vedrørende partiet Moderaternes erhvervspolitiske netværk.

Den 25. september 2023 bad du Udenrigsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Altinget ønsker med henvisning til Lov om offentlighed i forvaltningen om aktindsigt at søge aktindsigt i al korrespondance, materiale og andre dokumenter i forbindelse med møder og anden aktivitet i Moderaternes erhvervsnetværk Foreningen af 8. januar 2021 / Det erhvervspolitiske mødested siden 1. juni og frem til i dag.”

Udenrigsministeriet traf den 27. september 2023 delafgørelse i sagen, hvorved du fik udleveret en kopi af en tidligere afgørelse truffet over for et andet medie vedrørende aktindsigt i det samme materiale, som du har bedt om. Den tidligere afgørelse angik materiale fra perioden fra den 16. maj til den 17. august 2023, og ved afgørelsen havde ministeriet afvist at give aktindsigt i det identificerede materiale.

Den 5. oktober 2023 traf Udenrigsministeriet en ny delafgørelse vedrørende de resterende akter, der var identificeret som omfattet af din anmodning, dvs. akter fra perioden fra den 18. august til den 25. september 2023. Ministeriet afviste ligeledes at give aktindsigt i dette materiale. Det anførte, at hovedparten af dokumenterne ikke var omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, stk. 1, idet de vedrørte partimæssige forhold og ikke havde været undergivet sagsbehandling i ministeriet. De øvrige dokumenter var undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 22 om kalenderoplysninger.

I en mail af 13. oktober 2023 berigtigede Udenrigsministeriet sin begrundelse i den seneste afgørelse, idet ministeriet nu fandt, at et af de dokumenter, som ministeriet havde undtaget efter offentlighedslovens § 22 om kalenderoplysninger, rettelig vedrørte partimæssige forhold og af denne grund ikke var omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1. Ministeriet præciserede desuden visse andre oplysninger i afgørelsen og beklagede fejlene.

Den 25. oktober 2023 klagede du til mig over Udenrigsministeriets afgørelse af 5. oktober 2023 (som berigtiget den 13. oktober 2023). Du anførte navnlig, at Udenrigsministeriet tidligere havde imødekommet lignende anmodninger om aktindsigt fra dig – bl.a. med henvisning til princippet om meroffentlighed – og at der således måtte være tale om en praksisændring, hvis anmodningen nu ikke kunne imødekommes. Du vedlagde desuden en række eksempler på materiale, som du tidligere havde fået aktindsigt i.

Jeg har efterfølgende modtaget sagens akter samt en udtalelse af 14. december 2023 fra Udenrigsministeriet, hvori ministeriet har uddybet baggrunden for afgørelsen.

For så vidt angår de dokumenter, som Udenrigsministeriet ikke har anset for omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, stk. 1, har ministeriet supplerende anført, at der er tale om partimæssige dokumenter, som ministeriet alene har modtaget med henblik på printning og videregivelse til udenrigsministeren til brug for dennes deltagelse i et hovedbestyrelsesmøde i Moderaterne. Materialet består af en mail af 22. august 2023 med en række vedhæftede filer. Materialet er sendt fra Moderaterne til udenrigsministerens forkontor, og det fremgår af mailen, at ministeriet er blevet anmodet om at printe materialet til udenrigsministeren. De nævnte dokumenter var ikke akteret i ministeriet forud for modtagelsen af din aktindsigtsanmodning og er kun blevet det som led i behandlingen af aktindsigtssagen.

I forhold til de dokumenter, som Udenrigsministeriet har undtaget efter offentlighedslovens § 22, har ministeriet anført, at der er tale om et antal kalenderindkaldelser til udenrigsministeren. Af de fremsendte akter fremgår det, at det drejer sig om en mail, hvortil der er vedhæftet en mødeindkaldelse, som er sendt til bl.a. udenrigsministerens forkontor.

Herudover har Udenrigsministeriet anført, at afgørelsen er truffet på grundlag af de foreliggende dokumenter i sagen og ministeriets håndtering heraf (som beskrevet ovenfor), samt at ministeriet løbende tilstræber at lægge ensartede vurderinger til grund for behandling af sammenlignelige dokumenter. Efter ministeriets opfattelse indebærer det forhold, at der tidligere måtte være udleveret sammenlignelige dokumenter, ikke, at ministeriet afskæres fra at afslå aktindsigt, forudsat at afgørelsen er lovlige, herunder i overensstemmelse med lighedsprincippet.

2. Retsgrundlaget

2.1. Materiale omfattet af retten til aktindsigt

Udenrigsministeriet har afvist at give dig aktindsigt i en række dokumenter, fordi de efter ministeriets opfattelse ikke er omfattet af retten til aktindsigt efter § 7, stk. 1, i offentlighedsloven (lov om offentlighed i forvaltningen, jf. lov-bekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020).

Offentlighedslovens § 7, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 7. Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.”

Af bestemmelsens forarbejder fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen fastslår (...), at retten til aktindsigt omfatter dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i en *administrativ sagsbehandling* i forbindelse med dens virksomhed. Retten til aktindsigt omfatter således alle dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v., bortset fra sådanne, der typisk på grund af deres indhold er myndighedens løbende administrative virksomhed helt uvedkommende.

...

Hvis den særlige rådgiver har udarbejdet dokumenter i forbindelse med en opgave, der kun er knyttet til ministerens funktion som partipolitiker, vil de pågældende dokumenter – som følge af § 7, stk. 1, og i overensstemmelse med gældende ret – ikke være omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens regler. Dette gælder, uanset om rådgiveren har anvendt f.eks. en e-mailadresse i ministeriet eller en privat e-mail-adresse til at sende de pågældende dokumenter. Det skyldes, at sådanne dokumenter ikke af den særlige rådgiver vil have været undergivet administrativ sagsbehandling. Den pågældende opgave vil således ikke vedrøre en 'sag' i ministeriet. Det anførte harmonerer med, at hvis vedkommende minister i sin funktion som partipolitiker selv udarbejder et dokument – f.eks. en e-mail – vil der ikke være aktindsigt heri, fordi dokumentet i det konkrete tilfælde ikke ville vedrøre en aktivitet, som udøves af det offentlige, jf. bemærkningerne til § 2.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, s. 68 ff. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

Af forarbejderne til offentlighedslovens § 2 om lovens organisatoriske anvendelsesområde fremgår endvidere følgende:

”Det følger af det anførte, at loven heller ikke finder anvendelse på den virksomhed, som en minister f.eks. udøver i sin egenskab af medlem af Folketinget eller af et politisk parti.”

Jeg henviser til det ovennævnte lovforslag, s. 65.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 328 og 330 f., er desuden anført følgende om den tidligere offentlighedslovs § 4, stk. 1, som er videreført med den gældende offentlighedslovs § 7, stk. 1:

”Det følger af forarbejderne til § 4, stk. 1, 1. pkt. – jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 211 f., og betænkning nr. 857/1978, side 160 – at dokumenter, der blot modtages til opbevaring eller rent teknisk eller lignende bearbejdning ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

...

Ved vurderingen af, om et dokument er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling, kan der være grund til at pege på, at det forhold, at et dokument er journaliseret af en forvaltningsmyndighed, er et indicium for, at dokumentet er indgået som led i administrativ sagsbehandling, jf. lovens § 4, stk. 1, 1. pkt., jf. Gammeltoft-Hansen m.fl., side 389.”

2.2. Kalenderoplysninger

Udenrigsministeriet har endvidere undtaget enkelte dokumenter med henvisning til offentlighedslovens § 22.

Offentlighedslovens § 22 har følgende ordlyd:

”§ 22. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om førelse af en kalender.”

Af bestemmelsens forarbejder fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen indebærer (...), at *en kalender som sådan (dvs. i det hele) er undtaget* fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, og der vil ikke være adgang til nogen del af de nævnte kalendere. (...)

Bestemmelsen omfatter *alle kalendere*, der føres i de retssubjekter, der er omfattet af lovens organisatoriske anvendelsesområde, jf. lovforslagets §§ 2-5. Det vil bl.a. sige, at retten til aktindsigt ikke omfatter ministerkalendere (...).

Ved en '*kalender*' forstås en oversigt over den pågældende persons aktiviteter (møder, rejser og andre arrangementer). Det er uden betydning, om kalenderen føres elektronisk eller manuelt (papirbaseret). Det er også uden betydning, hvorvidt der er tale om et samlet dokument, der indeholder oplysninger om den pågældende persons aktiviteter, eller hvorvidt der er tale om flere dokumenter, der samlet udgør kalenderen.

Da formålet med bestemmelsen er at sikre, at de af bestemmelsen omfattede kalendere i det hele undtages fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, vil meroffentlighedsprincippet i § 14, stk. 2, *ikke gælde* for sager om førelse af en kalender."

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, s. 88. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

Af de almindelige bemærkninger til samme lovforslag, pkt. 3.4.1.2, fremgår endvidere følgende om den tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 1, 2. pkt., som er videreført (og udvidet til andre end ministerkalendere) med den gældende offentlighedslovs § 22:

"Af bestemmelsen følger, at en ministerkalender som sådan er undtaget fra aktindsigt. Der er således efter bestemmelsen ikke adgang til aktindsigt i nogen del af en ministerkalender, hverken for så vidt angår de oplysninger, som vedrører ministeraktiviteter, eller de oplysninger, som vedrører partimæssige eller private aktiviteter."

3. Min vurdering

Materialet, som Udenrigsministeriet har identificeret ved behandlingen af din aktindsigtsanmodning, omfatter for det første en mail fra Moderaterne til udenrigsministerens forkontor med en række vedhæftede dokumenter vedrørende partipolitiske forhold, som er udarbejdet til brug for et hovedbestyrelsesmøde i partiet. Det fremgår af mailen, at den er sendt til Udenrigsministeriet med henblik på printning og videregivelse til udenrigsministeren til brug for dennes deltagelse i hovedbestyrelsesmødet.

Mailen og de vedhæftede bilag blev ikke journaliseret i ministeriet forud for modtagelsen af din aktindsigtsanmodning og er efterfølgende kun journaliseret som led i behandlingen af aktindsigtssagen.

Mailen og bilagene må således anses for sendt til udenrigsministeren i dens egenskab af partipolitiker og er alene tilgået Udenrigsministeriet med henblik på at blive printet og derpå brugt af udenrigsministeren i en sammenhæng, der falder uden for hans arbejde som udenrigsminister (regeringsmedlem og forvaltningschef). Jeg må endvidere lægge til grund, at materialet ikke efterfølgende er blevet anvendt i ministeriet i anden sammenhæng.

På den baggrund er jeg enig med Udenrigsministeriet i, at materialet ikke har været undergivet administrativ sagsbehandling i ministeriet i offentlighedslovens forstand. Og jeg er af samme grund enig med Udenrigsministeriet i, at de nævnte dokumenter ikke er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, stk. 1.

Det identificerede materiale omfatter herudover et uddrag af en elektronisk kalender bestående af en mail med en vedhæftet mødeindkaldelse, der er sendt til udenrigsministerens forkontor.

Som det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 22, er alle dele af en kalender, der føres af en minister (eller på vegne af denne), undtaget fra retten til aktindsigt.

Jeg er på den baggrund enig med Udenrigsministeriet i, at de nævnte dokumenter ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 22.

Endelig finder jeg, at afslaget på aktindsigt ikke har indebåret en tilsidesættelse af lighedsgrundsætningen ud fra en betragtning om, at Udenrigsministeriet tidligere har imødekommet anmodninger fra dig om aktindsigt i andet materiale med relation til et erhvervsnetværk, herunder ud fra betragtninger om meroffentlighed.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Udenrigsministeriet.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.