



2015-26

Delvist afslag på aktindsigt var ikke tilstrækkeligt begrunder. Ekstraheringspligt

En journalist klagede til ombudsmanden over, at Beskæftigelsesministeriet havde givet delvist afslag på aktindsigt i oplysninger om udbetaling af sociale ydelser til personer, der er udrejst til Syrien.

Det var ombudsmandens opfattelse, at ministeriets begrundelse for afgørelsen langt fra levede op til de krav, der følger af forvaltningslovens § 24 og praksis på området: Det fremgik ingen steder – hverken af selve afgørelsen eller den medfølgende aktliste – hvilke dokumenter der var undtaget fra aktindsigt, og efter hvilke bestemmelser i offentlighedsloven de enkelte dokumenter var tilbageholdt. Det fremgik heller ikke, om der indgik oplysninger, som var ekstraheringspligtige, men som alligevel ikke var udleveret – fordi de allerede var offentligt tilgængelige eller udleveret via andre dokumenter.

Ombudsmanden overvejede, om begrundelsen var for mangelfuld til, at han kunne undersøge sagen, men fandt dog, at oplysningerne fra ministeriet gav tilstrækkeligt grundlag for en undersøgelse.

Ombudsmanden kunne ikke kritisere, at Beskæftigelsesministeriet havde undtaget en række dokumenter fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter, og lovens § 24, stk. 1, om ministerbetjeningsdokumenter.

Dog mente ombudsmanden, at to af de undtagne dokumenter indeholdt flere oplysninger om sagens faktiske grundlag, end ministeriet havde antaget, og at de derfor burde være ekstraheret efter offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Ombudsmanden henstillede til Beskæftigelsesministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse om aktindsigt i de undtagne oplysninger.

Beskæftigelsesministeriet genoptog herefter sagen og gav aktindsigt i overensstemmelse med det, som ombudsmanden havde anført. Ministeriet tog desuden ombudsmandens kritik af begrundelsen til efterretning.

(Sag nr. 15/00348)

27. april 2015

Forvaltningsret

11241.2 – 11241.9 –
114.3 – 1.4

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

Min undersøgelse af sagen drejer sig om Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 19. januar 2015 om delvist afslag på aktindsigt i oplysninger, der har tilknytning til problemstillingen om personer, der er udrejst til Syrien samtidig med, at de har modtaget sociale ydelser i Danmark.

På grundlag af min gennemgang af sagen har jeg fundet anledning til først at forholde mig til ministeriets begrundelse for afgørelsen, jf. pkt. 1 nedenfor. Under pkt. 2 forholder jeg mig til selve afgørelsen.

1. Beskæftigelsesministeriets begrundelse for afgørelsen af 19. januar 2015

1.1. Hvad fremgår af ministeriets begrundelse for afgørelsen?

Jeg må af Beskæftigelsesministeriets afgørelse forstå, at ministeriet identificerede i alt otte sager, som ministeriet anså for omfattet af din aktindsigtsanmodning.

I sidste del af afgørelsen har ministeriet oplistet sagerne med angivelse af en overskrift og har herudover angivet, hvilke dokumenter i de enkelte sager der er givet aktindsigt i. I én sag er der slet ikke givet indsigt, i fem sager er der givet indsigt i et enkelt dokument, i én sag er der givet indsigt i en ekstrakt af et notat, og endelig er der i én sag givet indsigt i ekstrakter af tre notater.

Ministeriet har undtaget langt den største del af dokumenterne i de otte sager fra aktindsigt. Som begrundelse har ministeriet indledningsvis i afgørelsen under ét skrevet følgende:

”Indledningsvis bemærkes, at akterne på nedennævnte sager enten er interne arbejdsdokumenter i Beskæftigelsesministeriet eller korrespondance, der er udvekslet med styrelser eller andre ministerier på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at en minister havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, og dokumenterne er derfor som udgangspunkt ikke omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 og 2, og § 24, stk. 1, nr. 1 og 2.

Herfra gælder den undtagelse, jf. lovens § 24, stk. 2, sammenholdt med § 28, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der er relevante for

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

sagen, og oplysninger om eksterne faglige vurderinger, er omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler.

Der er dog ikke pligt til ekstrahering i det omfang, oplysningerne fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller oplysningerne er offentligt tilgængelige, jf. lovens § 28, stk. 2, nr. 2 og 3.

Ekstraheringspligten efter § 29 (interne faglige vurderinger) er ikke relevant i denne sag, dels fordi pligten ikke gælder for dokumenter, der er udfærdiget før 1. januar 2014, jf. overgangsbestemmelsen i lovens § 42, stk. 9, 2. pkt., dels fordi der ikke er tale om oplysninger i sager om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan el. lign.”

I de dokumentlister (aktlister) fra sagerne, som du har fået udleveret, er det ikke ud for de enkelte dokumenter angivet, efter hvilken bestemmelse i offentlighedsloven dokumenterne er undtaget.

1.2. Hvilke krav kan stilles til en begrundelse for et afslag på aktindsigt?

En skriftlig afgørelse, der ikke fuldt ud giver parten medhold, skal ledsages af en begrundelse. Det følger af § 22 i forvaltningsloven (senest lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014). Begrundelseskravet gælder således bl.a., hvis en myndighed meddeler helt eller delvist afslag på aktindsigt.

Om begrundelsens nærmere indhold bestemmer forvaltningslovens § 24, at den skal indeholde en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter, og – ved skønsmæssige afgørelser – en angivelse af de hovedhensyn, der har været bestemmende ved skønsudøvelsen. Om fornødent skal begrundelsen desuden indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Mere overordnet er hensigten, at begrundelsen skal fremstå som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold. Dette bl.a. med henblik på at give parten grundlag for at kontrollere, om afgørelsen er korrekt, eller om der er anledning til at klage over den.

Begrundelseskravet er bl.a. beskrevet i Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 591 ff., se særligt s. 622 ff., og i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret (2002), 2. udgave, s. 551 ff.

I sager, hvor der gives helt eller delvist afslag på aktindsigt, indebærer begrundelseskravet bl.a., at det tydeligt skal fremgå af afgørelsen, at der er tilbageholdt dokumenter/oplysninger, ligesom det skal fremgå, efter hvilken bestemmelse i offentlighedsloven de enkelte dokumenter/oplysninger er undta-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

get. Dette kan f.eks. ske ved, at myndigheden på de aktlister, som er udleveret i forbindelse med aktindsigten, ud for hvert dokument angiver den eller de relevante undtagelsesbestemmelser.

Det vil således ikke være i overensstemmelse med begrundelseskravet blot mere generelt at anføre, at en række dokumenter/oplysninger er undtaget efter forskellige bestemmelser i offentlighedsloven, hvis ikke det specifikt for det enkelte dokument fremgår, med hvilken hjemmel dokumentet (eller en del af dokumentet) er tilbageholdt. Jeg henviser bl.a. til Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 485, og til beretningen for 2009, sag nr. 2009 1-2. Se endvidere Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 620.

1.3. Lever begrundelsen op til kravene?

Beskæftigelsesministeriet har i afgørelsen under ét henvist til, at akterne i de sager, som var relevante for din anmodning, enten er interne arbejdsdokumenter eller dokumenter, som er udvekslet med styrelser eller andre ministerier på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at en minister havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Ministeriet har på den baggrund konstateret, at dokumenterne som udgangspunkt ikke var omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 og 2, og § 24, stk. 1, nr. 1 og 2.

I forlængelse heraf har ministeriet redegjort for indholdet af offentlighedslovens §§ 28 og 29 om ekstrahering. Omtalen af bestemmelserne om ekstrahering fremstår generel og uden kobling til den konkrete sag.

Ministeriets omtale i afgørelsen af de otte sager, som ministeriet anså for omfattet af din anmodning, indeholder ingen oplysninger om sagernes nærmere indhold, herunder hvilke typer af dokumenter der indgår i sagerne, og heller ikke nogen henvisning til, efter hvilke bestemmelser dokumenterne i de enkelte sager er undtaget.

Det fremgår heller ikke af afgørelsen, i hvilke dokumenter ministeriet har ment, at der var ekstraheringspligtige oplysninger, men hvor der alligevel ikke er foretaget ekstrahering, fordi oplysningerne enten fremgår af andre dokumenter, som er udleveret i forbindelse med aktindsigten (§ 28, stk. 2, nr. 2), eller er offentligt tilgængelige (§ 28, stk. 2, nr. 3). Ministeriet anfører heller ikke, hvor oplysninger, som i medfør af § 28, stk. 2, nr. 3, ikke er undergivet ekstraheringspligt, kan findes.

Jeg bemærker, at det i tilknytning til sagen 2014-3597 er oplyst, at der i denne sag indgår materiale til ministeren til brug for mundtlig besvarelse af to folketingssspørgsmål, og at optagelser fra besvarelsen kan findes på Folketingets hjemmeside. Det fremgår imidlertid ikke, om ministeriets henvisning til oplys-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ningerne på Folketingets hjemmeside skyldes, at der i sagens dokumenter indgår ekstraheringspligtige oplysninger, som er offentligt tilgængelige (på det pågældende sted på Folketingets hjemmeside), og som dermed ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. § 28, stk. 2, nr. 3. Dette har jeg – ud fra de oplysninger, som jeg i øvrigt har modtaget i sagen – dog lagt til grund i forbindelse med min undersøgelse af sagen. Jeg henviser til mine bemærkninger under pkt. 2.3.2.

De nævnte oplysninger kan heller ikke udledes af de aktlister, som du fik udleveret i forbindelse med aktindsigten. Det er således bl.a. ikke muligt at se af aktlisterne, efter hvilke bestemmelser i offentlighedsloven de enkelte dokumenter er tilbageholdt, og heller ikke, om der i dokumenterne indgår oplysninger, som i udgangspunktet var ekstraheringspligtige, men som efter lovens § 28, stk. 2, nr. 2 eller 3, alligevel kunne undtages.

Samlet set er det min opfattelse, at ministeriets begrundelse for afgørelsen på flere punkter er utilstrækkelig og langt fra opfylder de krav, der følger af forvaltningslovens § 24 og praksis på området, jf. pkt. 1.1.

Det mener jeg er beklageligt.

Jeg har gjort Beskæftigelsesministeriet bekendt med min opfattelse, men foretager mig på det foreliggende grundlag ikke mere vedrørende spørgsmålet.

Jeg har overvejet, om ministeriets begrundelse er så mangelfuld, at det forhindrer en forsvarlig prøvelse af sagen. Da ministeriet i sin udtalelse til mig har uddybet grundlaget for den trufne afgørelse (og herunder bl.a. har redegjort nærmere for karakteren og indholdet af de undtagne dokumenter), og da ministeriet over for mig på hvert enkelt af de undtagne dokumenter har markeret, med hvilken hjemmel undtagelsen er sket, mener jeg imidlertid, at jeg har tilstrækkeligt grundlag for at undersøge sagen.

Jeg vil derfor i det følgende tage stilling til indholdet af ministeriets afgørelse.

2. Indholdet af ministeriets afgørelse

2.1. Dokumenter undtaget efter offentlighedslovens § 23

Ministeriet har som nævnt undtaget en række dokumenter på grundlag af § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013). Bestemmelsen lyder således:

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

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

- 1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

...”

Jeg har gennemgået de dokumenter, som Beskæftigelsesministeriet har undtaget som interne efter § 23, stk. 1, nr. 1.

De pågældende dokumenter omfatter e-mail-korrespondance mellem ministeriets ansatte og forelæggelsessider til ministeren. Jeg er enig med ministeriet i, at der er tale om interne dokumenter, der ikke ses at være afgivet til udenforstående. Dokumenterne kan derfor som udgangspunkt undtages fra aktindsigt efter § 23, stk. 1, nr. 1.

2.2. Dokumenter undtaget efter offentlighedslovens § 24

Ministeriet har dernæst undtaget en større mængde dokumenter fra aktindsigt efter lovens § 24. Af bestemmelsen fremgår følgende:

”§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem:

- 1) Et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.
- 2) Forskellige ministerier.

Stk. 2. Oplysninger om sagens faktiske grundlag m.v. er efter reglerne i §§ 28 og 29 omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler uanset stk. 1.

Stk. 3. Selv om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v., gælder stk. 1 ikke

- 1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed,
- 2) i sager om indgåelse af kontraktforhold og
- 3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.”

Anvendelsesområdet for bestemmelsen er nærmere beskrevet i forarbejderne til offentlighedsloven (lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser):

”Til § 24

...

Bestemmelsen i stk. 1 har (...) i første række til *formål* at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. Bestemmelsen skal ses i lyset af, at en minister har brug for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder, og bestemmelsen skal medvirke til, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

...

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. (...)

...

Bestemmelsen i stk. 1 skal fortolkes og anvendes restriktivt, og i tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om *hensynet til den interne og politiske beslutningsproces* taler for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt.

Bestemmelsen finder således anvendelse, hvor udvekslingen sker i forbindelse med det, der kan betegnes 'den politiske' ministerbetjening.

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

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

besvarelse af folketingsspørgsmål, 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 *minister sin interne karakter*. Dokumenter eller oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, kan således ikke anses for afgivet til udenforstående. Ved udførelsen af opgaver i forbindelse med ministerbetjening kan f.eks. et ministeriums departement og en underordnet styrelse i princippet anses som en (funktionel) enhed.

...

Bestemmelsen i *stk. 3*, der har karakter af en undtagelse fra bestemmelsen i *stk. 1*, undtager generelt en række forskellige sags- og opgavetyper fra *stk. 1*'s anvendelsesområde.

Bestemmelsen fastslår, at *stk. 1* ikke gælder i forhold til interne dokumenter og oplysninger, der udveksles i forbindelse med sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, sager om indgåelse af kontraktforhold samt i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver, selv om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v.

...

Heller ikke de tilfælde, hvor der udveksles dokumenter eller oplysninger i forbindelse med et ministeriums udførelse af *kontrol- eller tilsynsopgaver*, finder *stk. 1* anvendelse, jf. *stk. 3, nr. 3*. Dette udtryk omfatter ikke de tilfælde, hvor et ministerium anmoder en underordnet forvaltningsmyndighed (typisk en styrelse eller et direktorat) om en nærmere redegørelse om en sag, der f.eks. har været genstand for *politisk* bevågenhed (en 'politisk sag'). De dokumenter og oplysninger, der i den forbindelse udarbejdes og udveksles mellem ministeriet og den underordnede forvaltningsmyndighed, vil således kunne være omfattet af *stk. 1*, i det omfang denne udveksling sker som led i ministerbetjening.

..."

Som det fremgår, er formålet med bestemmelsen at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. Bestemmelsen indebærer således en udvidelse af beskyttelsen af den

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

interne og politiske beslutningsproces i forhold til bestemmelsen i § 23, stk. 1, nr. 1.

Jeg har gennemgået de dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt efter § 24, stk. 1. Dokumenterne omfatter e-mails udvekslet mellem Beskæftigelsesministeriet og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) samt e-mails udvekslet mellem Beskæftigelsesministeriet og Justitsministeriet og mellem Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold.

Udvekslingen af de pågældende e-mails har fundet sted til brug for beskæftigelsesministerens besvarelse af en række folketingsspørgsmål om problemstillingen vedrørende personer, der er udrejst til Syrien, samtidig med at de har modtaget sociale ydelser i Danmark, og i forbindelse med løbende orientering af ministeren om forhold i tilknytning til denne problemstilling.

Endvidere omfatter materialet bl.a. e-mails udvekslet med Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold i forbindelse med dette ministeriums besvarelse af et folketingsspørgsmål om samme emne (sagen med j.nr. 2014-4999) og til brug for et notat bestilt af justitsministeren og ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold (indgår i sagen med j.nr. 2014-3597).

Efter min gennemgang af materialet kan jeg ikke kritisere, at Beskæftigelsesministeriet anså de pågældende dokumenter for undtaget fra aktindsigt i medfør af § 24, stk. 1, nr. 1, jf. de citerede forarbejder til bestemmelsen. Jeg er således enig med ministeriet i, at dokumenterne er udvekslet som led i embedsværkets politiske betjening af beskæftigelsesministeren og for en mindre dels vedkommende i forbindelse med Beskæftigelsesministeriets bidrag til den politiske betjening af andre ministre.

Jeg er dermed også enig med ministeriet i, at dokumenterne ikke er udvekslet i forbindelse med ministeriets udførelse af kontrol- og tilsynsopgaver i forhold til Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (eller anden underordnet myndighed), jf. offentlighedslovens § 24, stk. 3, nr. 3, eller i øvrigt i tilknytning til de typer af opgaver, der er nævnt i § 24, stk. 3 (konkrete afgørelsessager og sager om indgåelse af kontraktforhold).

Det er på den baggrund min opfattelse, at de pågældende dokumenter som udgangspunkt kunne undtages fra aktindsigt i medfør af lovens § 24, stk. 1.

2.3. Ekstrahering

2.3.1. Retsgrundlag

Offentlighedslovens § 28 lyder således:

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

”§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.

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

- 1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,
- 2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller
- 3) oplysningerne er offentligt tilgængelige.”

Pligten til at ekstrahere oplysninger om en sags faktiske grundlag er nærmere beskrevet i forarbejderne til offentlighedsloven.

Følgende fremgår således bl.a. af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013:

”Til § 28

Bestemmelsen i *stk. 1*, der fastsætter den såkaldte 'ekstraheringspligt', viderefører med visse redaktionelle og sproglige ændringer den gældende lovs § 11, stk. 1. Der henvises herom til pkt. 4.1.1.15, jf. pkt. 3.4.2.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, er – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvebringes 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 ik-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.

...

Bestemmelsen i *stk. 2, nr. 2*, fastslår, at myndighederne m.v. ikke er forpligtede til at foretage ekstrahering efter *stk. 1*, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten. Denne adgang til at undlade at foretage ekstrahering følger allerede af gældende ret, og bestemmelsen er således udtryk for en lovfæstelse af denne tilstand.

Endvidere fastslår bestemmelsen i *stk. 2, nr. 3*, at der ikke skal foretages ekstrahering, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige. Herved tænkes der navnlig på, at de pågældende oplysninger er tilgængelige for offentligheden via internettet. I sådanne tilfælde kan den aktindsigtssøgende således henvises til, at oplysningerne kan findes på internettet, f.eks. myndighedens hjemmeside.

...”

Som det fremgår, tilsigtes der med bestemmelsen i § 28 – med visse sproglige og redaktionelle ændringer – en videreførelse af bestemmelsen i den tidligere offentlighedslovs § 11, stk. 1.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 556 ff., fremgår bl.a. følgende om denne bestemmelse:

”5.2.3. Nærmere om udtrykket ’faktiske omstændigheder’

Ekstraheringspligten efter § 11, stk. 1, gælder – i lighed med notatpligten efter lovens § 6, stk. 1, – for oplysninger om faktiske omstændigheder. I bemærkningerne til bestemmelsen i § 11, stk. 1, anføres blot følgende om dette udtryk, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 225:

’Ekstraheringspligten omfatter ikke blot oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, som myndighederne har været forpligtet til at gøre notat om efter lovforslagets § 6, men også oplysninger, som myndighederne har tilført sagen fra sine interne arbejdsdokumenter i andre sager eller fra registre og lignende.’

Med hensyn til det nærmere indhold af udtrykket ’faktiske omstændigheder’ kan der på denne baggrund henvises til følgende beskrivelse i bemærkningerne til § 6, stk. 1, om notatpligt, Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 217:

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

'Efter den gældende lov omfatter notatpligten 'faktiske oplysninger'. Efter forslaget omfatter notatpligten 'oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder'. Ændringen betyder, at notatpligtens udstrækning ikke i første række er afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad beror på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke, lige så lidt som efter den gældende lov, være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger, der isoleret set gengiver objektive kendsgerninger som f.eks. indholdet af gældende ret.'

Spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en oplysning om faktiske omstændigheder, beror således ikke alene på oplysningens indhold, men også på oplysningens funktion i den konkrete sag. Oplysninger, som indeholder en mere subjektivt præget stillingtagen, vil dermed kunne være omfattet af ekstraheringspligten i § 11, hvis oplysningerne bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder.

Om den nærmere udstrækning af ekstraheringspligten kan der i øvrigt henvises til kapitel 13, pkt. 3.2 ovenfor, hvor der er givet en nærmere beskrivelse af, hvad der skal forstås ved udtrykket 'faktiske omstændigheder' i forhold til notatpligten. I overensstemmelse med det, som er anført det nævnte sted, bemærkes dog, at ekstraheringspligten i første række vil omfatte 'egentlige faktuelle' oplysninger, dvs. oplysninger om gjorte iagttagelser, resultatet af foretagne målinger og andre undersøgelser, fastslåede oplysninger om økonomiske forhold, f.eks. størrelsen af skattepligtig indkomst og lignende samt modtagelse af oplysninger vedrørende et bestemt hændelsesforløb.

...

Derimod vil 'interne vurderinger' – dvs. udtalelser eller vurderinger, der foretages af forvaltningsmyndighedens eget personale mv. – ikke være omfattet af ekstraheringspligten, jf. bl.a. FOB 2004, side 98. I overensstemmelse hermed har ombudsmanden i FOB 1995, side 305 udtalt, at '[d]e beregninger der foretages i et ministeriums departement eller generaldirektorat på baggrund af allerede foreliggende og offentligt tilgænge-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ligt materiale, og uden at ministeriet ved besigtigelser mv. tilføjer nye iagttagelser, vil efter min opfattelse være undtaget fra aktindsigt [...]. Jeg mener ikke at pligten til ekstrahering kan udstrækkes til disse 'skrivebordsberegninger'."

Som anført gælder ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1, 1. pkt. – ud over egentlige faktuelle oplysninger – for oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag. Omvendt falder interne og eksterne faglige vurderinger samt myndighedens tilkendegivelse af standpunkter, argumenter og vurderinger mv. uden for ekstraheringspligten.

Jeg henviser også til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 484 f., hvor sidstnævnte nærmere er uddybet således:

"Ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1, 1. pkt., omfatter heller ikke myndighedens egne (interne) tilkendegivelser, vurderinger, udtalelser, standpunkter eller argumenter med hensyn til en sags afgørelse (f.eks. argumenter for og imod om, hvorvidt en tilladelse bør imødekommes).

I forlængelse heraf bemærkes, at ekstraheringspligten ikke omfatter forslag, anbefalinger eller indstilling om, hvilken løsning, der i en konkret sammenhæng bør vælges, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter interne politiske og strategiske vurderinger og udtalelser."

2.3.2. Min vurdering

Beskæftigelsesministeriet har i medfør af § 28, stk. 1, 1. pkt., udleveret uddrag af fire notater, som er udarbejdet af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (tidligere Arbejdsmarkedsstyrelsen) i samarbejde med ministeriet til brug for løbende orientering af ministeren om sagsforholdet.

Jeg har gennemgået de fire notater i deres helhed og skal i den anledning bemærke følgende:

I notaterne redegøres for PETs henvendelse til Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering om problemstillingen vedrørende personer, der er udrejst til Syrien, samtidig med at de (angiveligt) har modtaget sociale ydelser, og de tiltag, som i den anledning er blevet iværksat eller planlægges iværksat. I notaterne omtales også myndighedernes interne overvejelser og vurderinger om forhold i tilknytning til sagen.

Det er min opfattelse, at både notatet af 16. juni 2014 og notatet af 1. oktober 2014 indeholder flere ekstraheringspligtige oplysninger end dem, som ministeriet har udleveret.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Som eksempel kan nævnes de oplysninger, der refererer et møde, som har været afholdt om sagen, og resultatet af dette møde (notat af 1. oktober 2014, s. 2, 2. og 3. afsnit). Jeg mener, at der her er tale om oplysninger om sagens faktiske grundlag, og at oplysningerne er relevante for sagen. Oplysningerne burde således være udleveret efter § 28, stk. 1, 1. pkt.

Også oplysningerne om et konkret tiltag, som styrelsen har iværksat i forhold til PET (notat af 16. juni 2014, s. 2, 3. afsnit, 1. pkt.), må efter min opfattelse karakteriseres som relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag. Det gælder i hvert fald de oplysninger, der fremgår af sætningens første led (frem til det første komma).

Jeg mener endvidere, at der er grundlag for at overveje, om det sidste afsnit på s. 1 i notatet af 16. juni 2014 burde være udleveret. Grunden er følgende:

I afsnittet beskrives nogle allerede iværksatte tiltag vedrørende behandlingen af sagerne – herunder tiltag, som Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har iværksat over for kommuner og a-kasser, dvs. de myndigheder, der skal træffe afgørelse i sagerne. Desuden omtales sidst i afsnittet nogle konkrete anbefalinger om tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen, som styrelsen er fremkommet med over for de pågældende myndigheder.

Der er således ikke tale om anbefalinger om, hvordan sagen skal håndteres i ministeriet, men om en beskrivelse af anbefalinger, som styrelsen allerede er fremkommet med over for andre myndigheder, og som må antages at indgå i grundlaget for, hvordan disse myndigheder håndterer sagerne. Se i den forbindelse også den sag, som er udtaget til Folketingets Ombudsmands beretning for 2014 som nr. 2014-14.

På den baggrund mener jeg, at oplysningerne om disse anbefalinger og de oplysninger, der gengiver de iværksatte tiltag på området, er oplysninger om sagens faktiske grundlag. Efter min opfattelse må oplysningerne også anses for relevante for sagen, og de burde derfor være udleveret i medfør af § 28, stk. 1, 1. pkt.

De sidstnævnte oplysninger indgår også i notatet af 1. oktober 2014.

Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til ministeriet at genoptage sagen og – på baggrund af det, som jeg har anført – træffe en ny afgørelse om aktindsigt i forhold til de undtagne oplysninger i notaterne af 16. juni og 1. oktober 2014.

Jeg har ikke i den forbindelse taget stilling til, om oplysningerne eventuelt måtte kunne undtages fra aktindsigt i medfør af andre undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Om de øvrige undtagne dokumenter bemærker jeg følgende:

Som anført af ministeriet gælder ekstraheringspligten ikke, i det omfang oplysningerne fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller oplysningerne er offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2 og 3.

Ministeriet har på dette grundlag markeret på en række dokumenter, at de indeholder oplysninger omfattet af § 28, stk. 1, 1. pkt., men samtidig henvist til, at der i medfør af § 28, stk. 2, nr. 2 og 3, ikke er foretaget udlevering heraf.

Med forbehold for den usikkerhed, der følger af pkt. 1 ovenfor om begrundelsen for Beskæftigelsesministeriets afgørelse, er jeg enig med ministeriet i, at ministeriet af de nævnte grunde ikke var forpligtet til at ekstrahere oplysninger fra de pågældende dokumenter. Jeg skal dog bemærke, at der efter min opfattelse i flere af sagens dokumenter end markeret af ministeriet indgår oplysninger om sagens faktiske grundlag omfattet af § 28, stk. 1, 1. pkt.

Det gælder bl.a. dokumentet journaliseret som akt nr. 45 på sagen med j.nr. 2014-3597. Der er tale om en e-mail vedhæftet et notat om sagsforholdet udarbejdet af Justitsministeriet og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold med bidrag fra Beskæftigelsesministeriet.

Da oplysningerne i notatet imidlertid fremgår af andre dokumenter, som er udleveret i forbindelse med aktindsigten, var der ikke pligt til at foretage ekstrahering, jf. § 28, stk. 2, nr. 2, og jeg foretager mig derfor ikke videre i den anledning.

Som et tilsvarende eksempel kan nævnes dokumentet journaliseret som akt nr. 16 på sagen med j.nr. 2014-7320.

I sagen med j.nr. 2014-3597 indgår en række dokumenter, som er udarbejdet til ministeren til brug for mundtlig besvarelse af to § 20-spørgsmål (Spørgsmål nr. S 383 og 388). Også disse dokumenter indeholder efter min opfattelse oplysninger om sagens faktiske grundlag, som var relevante for sagen og dermed ekstraheringspligtige.

Ministeriet har ikke i tilknytning til de nævnte dokumenter angivet, at de indeholder ekstraheringspligtige oplysninger. Se bl.a. dokumenterne journaliseret som akt nr. 33, 34, 35 og 44. I afgørelsen af 19. januar 2015 har ministeriet dog henvist til, at optagelser fra besvarelsen af de to spørgsmål kan findes på Folketingets hjemmeside.

Jeg forstår umiddelbart ministeriet således, at ministeriet ikke har ment sig forpligtet til at foretage ekstrahering i de dokumenter, der danner grundlag for

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ministerens mundtlige besvarelse af spørgsmålene, og at dette skyldes, at oplysningerne er offentligt tilgængelige, jf. bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Jeg bemærker, at oplysningerne fremgår af ministerens tale, som findes både i skriftlig form og i en lydoptagelse på Folketingets hjemmeside. Da oplysningerne således er offentligt tilgængelige, var ministeriet ikke forpligtet til at foretage ekstrahering, jf. § 28, stk. 2, nr. 3, og jeg foretager mig derfor ikke videre i den anledning.

Efter min gennemgang af sagen er jeg i øvrigt enig med ministeriet i, at der ikke indgår eksterne faglige vurderinger i de undtagne dokumenter, og at bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1, 2. pkt., derfor ikke er relevant.

Endvidere er jeg enig med ministeriet i, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 29 om ekstrahering af interne faglige vurderinger i endelig form ikke finder anvendelse i sagen, allerede fordi der ikke er tale om "en sag om et fremsat lovforslag, eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende".

Da sagen ikke angår politiske initiativer af den nævnte karakter, er bestemmelsen ikke relevant.

2.4. Meroffentlighed

Offentlighedslovens § 14 lyder således:

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

...”

Af bestemmelsens forarbejder fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013):

”Meroffentlighedsprincippet

Til § 14

...

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

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

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.

...”

Beskæftigelsesministeriet skrev således i sin afgørelse af 19. januar 2015:

”For så vidt angår spørgsmålet om meroffentlighed jf. offentlighedslovens § 14, har ministeriet overvejet, om de i afgørelsen undtagne dokumenter, bør udleveres ud fra et princip om meroffentlighed. Ministeriet har imidlertid ikke fundet grundlag herfor. Det kan oplyses om begrundelsen, at ministeriet har foretaget en afvejning mellem de beskyttelsesinteresser, der ligger til grund for undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 23, stk. 1, og § 24, stk. 1, over for den berettigede interesse, De som journalist må antages at have i, at Deres anmodning om aktindsigt imødekommes.”

Ministeriet har således overvejet, om der var grundlag for at udlevere de dokumenter og dele af dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt, efter princippet om meroffentlighed. Ministeriet har efter en afvejning af på den ene side hensynet til den interne og politiske beslutningsproces, som bestemmelserne i §§ 23, stk. 1, og 24, stk. 1, tager sigte på at beskytte, og på den anden side hensynet til den interesse, som du som journalist må antages at have i, at anmodningen imødekommes, ikke fundet grundlag for at give meraktindsigt.

Efter min gennemgang af de undtagne dokumenter kan jeg ikke kritisere, at Beskæftigelsesministeriet ikke har fundet grundlag for at give dig meraktindsigt.

3. Henstilling

Jeg har henstillet til Beskæftigelsesministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse for så vidt angår spørgsmålet om ekstrahering efter bestem-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

melsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1, i notaterne af 16. juni og 1. oktober 2014.

Jeg har bedt ministeriet om at underrette mig om ministeriets nye afgørelse, men foretager mig i øvrigt ikke mere i sagen.

* * *

I fortsættelse af min udtalelse genoptog Beskæftigelsesministeriet sagen og gav klageren, journalist A, aktindsigt i en række yderligere afsnit i notaterne af 16. juni 2014 og 1. november 2014 i overensstemmelse med de synspunkter, som jeg havde anført under pkt. 2.3.2 i min udtalelse. Ministeriet oplyste samtidig over for mig, at ministeriet havde taget min kritik af ministeriets begrundelse til efterretning.

De yderligere afsnit, som A med Beskæftigelsesministeriets nye afgørelse fik aktindsigt i, har følgende indhold:

”For at sikre, at der følges hurtigt op på oplysningerne, har STAR ved oversendelsen anmodet både kommuner og a-kasser om en konkret tilbagemelding på, hvad der sker i hver enkelt sag. STAR har herudover telefonisk rettet henvendelse til alle de kommuner og a-kasser, der er videre sendt oplysninger til, for tæt at følge den videre sagsbehandling og udfaldet af sagerne. STAR har i den forbindelse anbefalet både a-kasser og kommuner at foretage en såkaldt 'straks-høring', når oplysningerne fra PET er modtaget fra styrelsen. STAR har videre anbefalet a-kasser og kommuner at gøre brug af alle de muligheder, de har for at indhente oplysninger til sagerne, herunder bl.a. om bankoplysninger (fx vedr. hævnninger og indsættelser i udlandet).”

”Bedre grundlag at træffe afgørelse ud fra

STAR har rettet henvendelse til PET med henblik på afholdelse af et snarligt møde, hvor de oplysninger, som oversendes til STAR fra PET, skal drøftes nærmere.”

”Bedre grundlag at træffe afgørelse ud fra

STAR afholdt den 24. juni 2014 et møde med PET for at undersøge, om de oplysninger, der er blevet oversendt fra PET, kunne understøttes yderligere i form af eventuel dokumentation, som PET kunne være i besiddelse af.

PET oplyste, at de på nuværende tidspunkt ikke var i besiddelse af oplysninger, der egnede sig til udlevering, men at de, hvis de kom i besiddelse af oplysninger, der egnede sig til udlevering, var positivt indstillet over for at udlevere dem.”

Sagsfremstilling

Den 2. december 2014 bad du Beskæftigelsesministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg skal venligst bede om aktindsigt i alle oplysninger, der vedrører denne sag: <http://www.b.dk/nationalt/hellige-krigere-i-syrien-haever-kontanthjaelp-i-danmark>”

Ministeriet orienterede dig ved e-mails af 11. december og 19. december 2014 om ministeriets forventede sagsbehandlingstid. I den sidstnævnte e-mail oplyste ministeriet, at ministeriet forventede at træffe afgørelse senest den 16. januar 2015.

Den 10. januar 2015 klagede du til mig over ministeriets sagsbehandlingstid.

Ved brev af 20. januar 2015 meddelte jeg dig, at jeg havde besluttet ikke at indlede en ombudsmandsundersøgelse af sagsbehandlingstiden, idet jeg lagde vægt på, at Beskæftigelsesministeriet den 19. januar 2015 havde truffet afgørelse i sagen.

Ministeriets afgørelse var sålydende:

”Indledningsvis bemærkes, at akterne på nedennævnte sager enten er interne arbejdsdokumenter i Beskæftigelsesministeriet eller korrespondance, der er udvekslet med styrelser eller andre ministerier på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at en minister havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, og dokumenterne er derfor som udgangspunkt ikke omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 og 2, og § 24, stk. 1, nr. 1 og 2.

Herfra gælder den undtagelse, jf. lovens § 24, stk. 2, sammenholdt med § 28, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der er relevante for sagen, og oplysninger om eksterne faglige vurderinger, er omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler.

Der er dog ikke pligt til ekstrahering i det omfang, oplysningerne fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller oplysningerne er offentligt tilgængelige, jf. lovens § 28, stk. 2, nr. 2 og 3.

Ekstraheringspligten efter § 29 (interne faglige vurderinger) er ikke relevant i denne sag, dels fordi pligten ikke gælder for dokumenter, der er udfærdiget før 1. januar 2014, jf. overgangsbestemmelsen i lovens § 42, stk. 9, 2. pkt., dels fordi der ikke er tale om oplysninger i sager om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan el. lign.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

På denne baggrund træffer Beskæftigelsesministeriet følgende afgørelse om aktindsigt:

2013-3671 (REU alm. del spm. 800)

Der vedlægges en dokumentliste.

Endvidere vedlægges det svar fra beskæftigelsesministeren, som er sendt til Retsudvalget den 23. maj 2013. (For god ordens skyld bemærkes, at spørgsmålet i svaret også – fejlagtigt – er benævnt Spørgsmål nr. 284).

2013-4466 (REU alm. del spm. 878)

Der vedlægges en dokumentliste.

Endvidere vedlægges det svar fra beskæftigelsesministeren, som er sendt til Retsudvalget den 9. september 2013.

2013-5994 (REU alm. del spm. 1083)

Der vedlægges en dokumentliste.

Endvidere vedlægges det svar fra beskæftigelsesministeren, som er sendt til Retsudvalget den 19. september 2013.

2013-7750 (Orientering om PET-oplysninger vedr. personer, som har været udrejst til Syrien)

Der vedlægges en dokumentliste.

Endvidere vedlægges ekstrakt af notat af 11. november 2013 fra Arbejdsmarkedsstyrelsen.

2014-2573 (REU alm. del spm. 706)

Der vedlægges en dokumentliste.

Endvidere vedlægges det svar fra beskæftigelsesministeren, som er sendt til Retsudvalget den 8. april 2014.

2014-3597 (Orientering til ministeren om PET-undersøgelser til STAR)

Der vedlægges en dokumentliste.

Endvidere vedlægges ekstrakt af orienteringer til ministeren af henholdsvis 26. maj 2014, 16. juni 2014 og 1. oktober 2014.

I sagen indgår desuden materiale til ministeren til brug for mundtlig besvarelse af Spørgsmål nr. S 383 og 388 (§ 20-spørgsmål til mundtlig be-

svarelse den 3. december 2014). Spørgsmålene vedlægges. Optagelser fra besvarelsen kan findes på Folketingets hjemmeside.

2014-4999 (Bidrag til MBLIS til besvarelse til af spørgsmål 606 (UUI alm. del)

Der vedlægges en dokumentliste.

Der er ikke ekstraheret fra sagen, idet der efter ministeriets opfattelse ikke er oplysninger omfattet af ekstraheringspligten.

Det bemærkes, at ministeriets endelige bidrag til Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold (MBLIS) til brug for besvarelsen af det pågældende spørgsmål indgår i sagen 2014-7320, jf. nedenfor.

2014-7320 (Opdaterede tal til om PET-sager til brug for MBLIS' FT besvarelse samt evt. presse i JM)

Der vedlægges dokumentliste.

Endvidere vedlægges Beskæftigelsesministeriets bidrag til MBLIS til brug for besvarelse af spørgsmål 606 fra Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik (UUI).

For så vidt angår spørgsmålet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, har ministeriet overvejet, om de i afgørelsen undtagne dokumenter, bør udleveres ud fra et princip om meroffentlighed. Ministeriet har imidlertid ikke fundet grundlag herfor. Det kan oplyses om begrundelsen, at ministeriet har foretaget en afvejning mellem de beskyttelsesinteresser, der ligger til grund for undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 23, stk. 1, og § 24, stk. 1, over for den berettigede interesse, De som journalist må antages at have i, at Deres anmodning om aktindsigt imødekommes."

Ved e-mail af 20. januar 2015 klagede du til mig over ministeriets afgørelse. Du skrev bl.a. således:

"Det fremgår af afgørelsen, at en række dokumenter ikke udleveres jævnfør paragraf 23 og 24 i offentlighedsloven.

Det er ikke min opfattelse, at i hvert fald paragraf 24 kan anvendes her, idet den tager sigte på at beskytte 'den politiske beslutningsproces'. Det er min opfattelse her, at ministeren alene har ageret som forvaltningschef, idet der er tale om ikke 'politisk idéudvikling', men alene at ministeren/departementet har modtaget indberetninger fra Arbejdsmarkedssty-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

relsen. Det fremgår af Jon Andersen, side 205, midtfor, at beskyttelsen mod aktindsigt 'gælder dog ikke i forbindelse med betjeningen af ministeren i dennes egenskab af forvaltningschef.'

Det fremgår således, at stk. 1 ikke gælder i sager, der vedrører for eksempel sager, 'hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse' eller 'i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- og tilsynsopgaver.'"

Ved brev af 27. januar 2015 bad jeg ministeriet om en udtalelse i anledning af din klage. Jeg bad herunder ministeriet om at forholde sig til det, som du havde anført i klagen.

Jeg modtog ministeriets udtalelse og sagens akter med brev af 20. februar 2015. Af udtalelsen fremgik bl.a. følgende:

"Ved modtagelsen af anmodningen den 2. december 2014 oprettede ministeriet sag nr. 2014-7614 vedrørende anmodningen. Sagens akter samt dokumentliste er vedlagt.

Ministeriet identificerede herefter en række sager, der indeholder dokumenter, der må anses for omfattet af anmodningen. Der henvises til sagsoversigten i afgørelsen.

Samtlige dokumenter, der er omfattet af anmodningen, er vedlagt i sagsorden, sammen med sagernes dokumentlister.

Det fremgår af påtegninger på dokumenterne, hvilke dokumenter, der er givet aktindsigt i. Samtlige de omfattede sagers dokumentlister er fremsendt til A sammen med de pågældende dokumenter. På dokumenterne er ligeledes – hvor relevant – anført med hvilken hjemmel i offentlighedsloven, der er sket undtagelse af dokumentet. Endelig fremgår det af dokumenterne, om der er sket ekstrahering og i givet fald efter hvilken bestemmelse i offentlighedsloven.

Ministeriet har undtaget dokumenter i deres helhed med henvisning til enten, at der er tale om dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, eller, at der er tale om dokumenter, der er udvekslet med styrelser eller andre ministerier på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at en minister havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning eller bistand, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2.

Ministeriet har ikke undtaget oplysninger i dokumenterne efter §§ 30-33 i offentlighedsloven.

Ministeriet har ekstraheret fra de undtagne dokumenter, således at der er meddelt oplysninger om sagens faktiske grundlag, der er relevante for sagen, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 2, sammenholdt med § 28. I det omfang, oplysningerne fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten eller oplysningerne er offentligt tilgængelige, er der ikke sket ekstrahering, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2 og 3.

Ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 29 om interne faglige vurderinger i endelig form, har ikke været relevant i sagen, jf. nærmere om begrundelsen herfor i afgørelsen af 19. januar 2015. Ligeledes har ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 2. pkt., om eksterne faglige vurderinger, ikke været relevant, da der ikke har foreligget sådanne i de undtagne dokumenter.

Særligt om anvendelsen af offentlighedslovens § 24, stk. 1

I anledning af det af A anførte om, at det er hans opfattelse, at beskæftigelsesministeren i denne sag alene har ageret som forvaltningschef, skal ministeriet bemærke, at de dokumenter, der er undtaget med henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, er dokumenter, der indeholder dels bidrag til besvarelse af en række folketingsspørgsmål, og dels orienteringer til ministeren om sagsforholdet.

Dokumenterne er tilgået Beskæftigelsesministeriets departement fra henholdsvis Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR), Justitsministeriet og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold til brug for dette ministeriums besvarelse af et folketingsspørgsmål.

Sagerne er oprettet i forlængelse af, at ministeriet den 29. april 2013 modtog et spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg, hvorefter ministeriet indhentede oplysninger fra STAR til brug for beskæftigelsesministerens besvarelse af spørgsmålet. Ministeriet modtog efterfølgende yderligere folketingsspørgsmål om samme emne. Ministeriet har ligeledes indhentet bidrag til besvarelse af disse, ligesom ministeren løbende har modtaget orienteringer om sagen.

Dokumenterne er således tilgået ministeriet på grund af sagens politiske indhold og politiske interesse, og der er ikke tale om, at dokumenterne er udvekslet i forbindelse med ministerens udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 3, nr. 3. Ministeriet skal om den nærmere forståelse af bestemmelsen henvise til bemærkningerne til forslaget til offentlighedsloven, hvori blandt andet er anført følgende vedrørende forslaget til § 24, stk. 3, nr. 3:

BILAG – SAGSFREMSTILLING

'Heller ikke de tilfælde, hvor der udveksles dokumenter eller oplysninger i forbindelse med et ministeriums udførelse af *kontrol- eller tilsynsopgaver*, finder stk. 1 anvendelse, jf. *stk. 3, nr. 3*. Dette udtryk omfatter ikke de tilfælde, hvor et ministerium anmoder en underordnet forvaltningsmyndighed (typisk en styrelse eller et direktorat) om en nærmere redegørelse om en sag, der f.eks. har været genstand for *politisk* bevågenhed (en 'politisk sag'). De dokumenter og oplysninger, der i den forbindelse udarbejdes og udveksles mellem ministeriet og den underordnede forvaltningsmyndighed, vil således kunne være omfattet af stk. 1, i det omfang denne udveksling sker som led i ministerbetjening.'

Da de dokumenter, som ministeriet finder er omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, ikke vedrører sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse, sager om indgåelse af kontraktforhold, eller er dokumenter, der er udvekslet i forbindelse med udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver, finder undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 3, nr. 1-3 ikke anvendelse.

På denne baggrund fastholder ministeriet sin afgørelse af 19. januar 2015."

Ved brev af 24. februar 2015 sendte jeg dig en kopi af ministeriets udtalelse, så du fik mulighed for at komme med eventuelle kommentarer hertil. Jeg hørte ikke fra dig i den anledning, og ved brev af 10. marts 2015 meddelte jeg dig, at sagen var klar til behandling.