



2015-18

## Høringssvar udleveret efter princippet om meroffentlighed

*En journalist anmodede Justitsministeriet om aktindsigt i høringssvarene til lovforslag nr. L 72 om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelsesstatus i et andet EU-land m.v.).*

22. april 2015

Forvaltningsret  
11241.2 – 1124.9

*Justitsministeriet meddelte journalisten aktindsigt i overensstemmelse med anmodningen. Dog undtog ministeriet i alt otte høringssvar fra syv forskellige ministerier fra aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, om dokumenter udvekslet mellem forskellige ministerier på et tidpunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.*

*Justitsministeriet fandt ikke, at de undtagne høringssvar indeholdt ekstraeringspligtige oplysninger, ligesom ministeriet ikke fandt grundlag for at meddele journalisten meraktindsigt.*

*Journalisten klagede herefter til ombudsmanden over afgørelsen og påpegede i sin klage bl.a., at Justitsministeriet efter hans opfattelse burde have udleveret de omhandlede høringssvar efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1.*

*I forbindelse med behandlingen af sagen bad ombudsmanden i en supplerende høring Justitsministeriet om at redegøre nærmere for, hvilke overvejelser ministeriet havde gjort sig vedrørende spørgsmålet om meraktindsigt.*

*Ombudsmanden henviste bl.a. til, at meroffentlighedsprincippet også gælder for dokumenter og oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 24, og at det derfor i tilfælde, hvor der ikke – som anført i forarbejderne – foreligger et "reelt og sagligt" behov for at undtage oplysningerne fra aktindsigt, bør overvejes at give aktindsigt. Ombudsmanden påpegede i den forbindelse, at de omhandlede otte høringssvar havde meget forskellig karakter bl.a. i forhold til omfanget og indholdet af de bemærkninger, som de enkelte ministerier havde haft.*

*Justitsministeriet meddelte herefter ombudsmanden, at ministeriet på baggrund af ombudsmandens behandling af sagen havde fundet anledning til at*

*overveje, om de omhandlede høringsvar nu kunne udleveres til journalisten, og at ministeriet i den forbindelse havde besluttet at udlevere høringsvarene efter princippet om meroffentlighed.*

*Det fremgik, at Justitsministeriet ved den nye afgørelse navnlig havde lagt vægt på den tid, der var gået, siden det lovforslag, som høringsvarene relaterede sig til, blev fremsat for Folketinget.*

*På baggrund af Justitsministeriets nye afgørelse indstillede ombudsmanden sin undersøgelse af sagen.*

*(Sag nr. 15/00061)*

Nedenfor er ombudsmandens supplerende høring af Justitsministeriet og ombudsmandens afsluttende brev i sagen gengivet.

Ombudsmanden bad i brev af 25. marts 2015 Justitsministeriet om en supplerende udtalelse. Ombudsmanden anførte bl.a. følgende:

”Den 9. januar 2015 bad jeg Justitsministeriet om en udtalelse i anledning af en klage fra journalist A, (...). Klagen angår Justitsministeriets afslag på aktindsigt i høringsvar til lovforslag nr. L 72 om ændring af udlændingeloven, udvekslet mellem forskellige ministerier og Justitsministeriet.

Jeg har gennemgået Justitsministeriets udtalelse af 6. februar 2015 og akterne i sagen. På den baggrund skal jeg venligst bede Justitsministeriet om en supplerende udtalelse vedrørende spørgsmålet om meroffentlighed, jf. nærmere pkt. 2 nedenfor.

## **1. Kort om sagen**

Journalist A anmodede ved e-mail af 14. november 2014 Justitsministeriet om aktindsigt i høringsvarene til det nævnte forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelsesstatus i et andet EU-land m.v.).

Ved afgørelse af 1. december 2014 meddelte Justitsministeriet A aktindsigt i overensstemmelse med anmodningen. Dog undtog ministeriet høringsvar fra forskellige ministerier under henvisning til § 24, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013).

A klagede den 3. december 2014 til Justitsministeriet over afgørelsen. Ved en ny afgørelse af 5. januar 2015 fastholdt ministeriet sin afgørelse.

Det fremgår af Folketingets hjemmeside, at det omhandlede lovforslag blev fremsat den 14. november 2014 og vedtaget den 3. februar 2015. De hørte ministerier fremgår ikke af oversigten over hørte myndigheder mv. som anført i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, ligesom ministeriernes høringssvar ikke fremgår af den kommenterede høringsoversigt eller på anden måde er offentliggjort på Folketingets hjemmeside.

## 2. Meroffentlighed

### 2.1. Offentlighedslovens § 14, stk. 1, 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.'

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

'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 over for 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.

...

Meroffentlighedsprincippet vil derfor have størst praktisk betydning i de tilfælde, hvor dokumenter og oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt efter andre undtagelsesbestemmelser end lovforslagets §§ 30-33. (...)

I det omfang den nævnte afvejning fører til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i stk. 1, skal forvaltningsmyndigheden *begrunde* afslaget nærmere. Begrundelseskravet kan opfyldes ved, at forvaltningsmyndigheden oplyser, at myndigheden har overvejet at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, men at afvejningen af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse, eller andre lovlige hensyn, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag anmodningen om aktindsigt, har ført til, at myndigheden ikke finder grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.'

Om meraktindsigt i dokumenter og oplysninger omfattet af bl.a. offentlighedslovens § 24 er anført følgende i Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), side 277 f.:

'Meroffentlighedsprincippet efter § 14, stk. 1, vil på baggrund af det, der er anført under pkt. 4.1, have størst praktisk betydning i de tilfælde, hvor dokumenter og oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt efter andre undtagelsesbestemmelser end §§ 30-33. Det vil sige, hvor der er tale om dokumenter, der kan undtages efter §§ 23-27. I den forbindelse bemærkes følgende:

(...) Herudover må det antages, at der kan være en særlig grund til at overveje, om et ministerbetjeningsdokument omfattet af § 24 kan udleveres helt eller delvis efter meroffentlighedsprincippet, hvis aktindsigtsanmodningen er fremsat lang tid efter, at den interne eller politiske beslutningsproces – som § 24 tilsiger at beskytte – er 'færdig'.

**2.2.** Det fremgår af afgørelserne i sagen af henholdsvis 1. december 2014 og 5. januar 2015, at Justitsministeriet har overvejet, om der var mulighed for at give aktindsigt i de undtagne dokumenter i form af meroffentlighed, men ikke har fundet grundlag for det. Det fremgår, at ministeriet i den forbindelse har foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, og på den anden side den berettigede interesse, som A som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.

Justitsministeriet har ikke – selv om A særligt har lagt vægt på meroffentligheds spørgsmålet i sin klage til mig – i udtalelsen af 6. februar 2015 nærmere uddybet ministeriets meroffentlighedsvurdering.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 24 har til formål at beskytte myndighedernes interne og politiske beslutningsproces, og jeg har forståelse for det behov for fortrolighed i forhold til bl.a. regeringens interne overvejelser i forbindelse med lovgivningsarbejdet mv., som bestemmelsen bygger på. Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg er opmærksom på, at de omhandlede hørings svar tidligere ville have været undtaget fra aktindsigt efter § 10, nr. 2, i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer).

Jeg er også opmærksom på, at der – som A også har anført – er tale om et lovforslag, der har haft og fortsat har stor offentlig bevågenhed, og at der ikke er gået lang tid siden lovforslagets vedtagelse.

Det må imidlertid fastholdes, at meroffentlighedsprincippet også gælder for dokumenter og oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 24. I tilfælde, hvor der ikke – som anført i forarbejderne – foreligger et 'reelt og sagligt' behov for at undtage oplysningerne fra aktindsigt, bør det derfor også her efter princippet om meroffentlighed overvejes at give aktindsigt.

I den foreliggende sag er der tale om otte hørings svar fra syv forskellige ministerier. De otte hørings svar har meget forskellig karakter bl.a. i forhold til omfanget og indholdet af de bemærkninger, som de enkelte ministerier har haft.

Som nævnt fremgår det ikke af Justitsministeriets afgørelser i sagen – eller af ministeriets udtalelse til mig – hvilke nærmere overvejelser Justitsministeriet har gjort sig i forbindelse med den foretagne meroffentlighedsvurdering, herunder vedrørende karakteren af de omhandlede hørings svar.

Jeg beder derfor Justitsministeriet om at redegøre for dette i en supplerende udtalelse. Udtalelsen vil eventuelt blive sendt til partshøring."

Justitsministeriet meddelte herefter ved brev af 20. april 2015, at ministeriet havde genoptaget sagen og truffet en ny afgørelse.

Ombudsmanden indstillede herefter i et brev til journalisten af 22. april 2015 sin undersøgelse i sagen. Af brevet fremgik bl.a. følgende:

"Som du ved, bad jeg ved brev af 25. marts 2015 Justitsministeriet om en supplerende udtalelse i anledning af din klage over Justitsministeriets af-

slag på aktindsigt i høringssvar til lovforslag nr. L 72 om ændring af udlændingeloven udvekslet mellem forskellige ministerier og Justitsministeriet.

Justitsministeriet har i brev af 20. april 2015 meddelt mig, at ministeriet på baggrund af min behandling af sagen har fundet anledning til at overveje, om de omhandlede høringssvar på nuværende tidspunkt kan udleveres til dig.

Det fremgår af brevet, at Justitsministeriet i den forbindelse har besluttet at udlevere de omhandlede høringssvar til dig efter princippet om merofentlighed, jf. § 14, stk. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013).

Høringssvarene er udleveret til dig den 20. april 2015 sammen med en kopi af Justitsministeriets brev til mig af samme dato.

Jeg har på baggrund af Justitsministeriets nye afgørelse besluttet at indstille min undersøgelse i sagen, og jeg foretager mig derfor ikke mere i anledning af din klage af 5. januar 2015.

Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Justitsministeriet er i et brev af dags dato orienteret om min beslutning.”