



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2026-2

Dokumenter om justitsministers bogprojekt var ikke interne

Resumé

27. januar 2026

To journalister bad Justitsministeriet om aktindsigt i dokumenter vedrørende justitsministerens bog "Der er noget, vi skal tale om".

Forvaltningsret

Justitsministeriet afslog at udlevere en række dokumenter, med henvisning til at der var tale om interne dokumenter i ministeriet, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

11241.2

12.2

Ombudsmanden var enig med ministeriet i, at dokumenter, der alene var udvekslet indbyrdes mellem embedsmænd i det almindelige embedsværk, havde karakter af interne dokumenter.

De øvrige undtagne dokumenter var udvekslet mellem justitsministeren og justitsministerens særlige rådgiver på den ene side og det almindelige embedsværk på den anden side.

I forbindelse med ombudsmandens undersøgelse af sagen oplyste Justitsministeriet, at justitsministeren havde udarbejdet og udgivet bogen alene i sin egenskab af privatperson og partipolitiker.

Ombudsmanden udtalte, at der på baggrund af det oplyste ikke var tale om en situation, hvor der var overlap mellem justitsministerens forskellige funktioner, men om en situation, hvor ministeren rent som privatperson og partipolitiker havde udarbejdet og udgivet en bog, der bl.a. vedrørte emner, der lå inden for Justitsministeriets ressort.

I en sådan situation kunne justitsministeren – og den særlige rådgiver, når denne bistod ministeren med det pågældende bogprojekt – ikke efter ombudsmandens opfattelse i forbindelse med selve udarbejdelsen og udgivelsen af bogen anses at agere som en del af Justitsministeriet, men måtte anses som udenforstående personer.

Ombudsmanden udtalte på den baggrund, at justitsministerens og den særlige rådgivers korrespondance med det almindelige embedsværk i Justitsministeriet – i det omfang korrespondancen var udvekslet udelukkende til brug for bogprojektet (og dermed ikke tillige som led i funktionen som minister) – ikke havde karakter af intern korrespondance i ministeriet, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Ombudsmanden henstillede derfor, at Justitsministeriet genoptog de to journalisters sager.

(Sag nr. 25/00164)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagerne:

Ombudsmandens udtalelse

1. Om sagerne

Journalisten A anmodede i en mail af 20. november 2024 Justitsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

"Har embedsmænd i JM ydet bistand til research eller lignende i relation til ministerens nye bog 'Der er noget, vi skal tale om.'"

Jeg vil også gerne bede om aktindsigt i dokumenter i relation hertil."

Justitsministeriet traf afgørelse den 8. januar 2025. Justitsministeriet anførte, at ministeriet havde forstået A's anmodning om aktindsigt således, at han ønskede aktindsigt i "dokumenter, der relaterer sig til embedsværket i Justitsministeriets bistand til research eller lignende i relation til justitsministerens nye bog 'Der er noget, vi skal tale om'".

Justitsministeriet undtog de fleste af de omhandlede dokumenter fra aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter, idet ministeriet dog udleverede en række oplysninger i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, om ekstrahering.

De undtagne dokumenter omfatter notater udarbejdet af embedsværket og korrespondance i tilknytning hertil, et udkast til tre kapitler i bogen, som justitsministerens særlige rådgiver sendte til embedsværket med henblik på faktatjek, udkastet med bemærkninger, som embedsværket efterfølgende sendte tilbage til den særlige rådgiver, og et udkast til hele bogen, som den særlige rådgiver sendte til en pressemedarbejder i ministeriet med henblik på bistand til presseformidling.

I en afgørelse af samme dato meddelte Justitsministeriet journalisten B delvist afslag på hans anmodning om aktindsigt i "Justitsministeriets presseberedskab op til bogudgivelsen". Ministeriet undtog presseberedskabet fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, idet ministeriet henviste til, at der var tale om "et internt dokument udarbejdet til intern brug i ministeriet". Ligesom i A's sag udleverede ministeriet en række oplysninger efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, om ekstrahering.

Jeg har modtaget udtalelser fra Justitsministeriet den 13. marts 2025 (om B's sag) og den 17. marts 2025 (om A's sag). Endvidere har jeg modtaget to supplerende udtalelser af henholdsvis 25. august og 3. oktober 2025 om begge sager. Endelig har jeg modtaget Justitsministeriets brev af 19. december 2025, hvori ministeriet har orienteret mig om, at ministeriet samme dag genoptog A's sag og meddelte ham delvis aktindsigt efter princippet om merofentlighed i to af de undtagne dokumenter, under henvisning til at der efter ministeriets opfattelse var opstået tvivl om, hvorvidt der var tale om interne dokumenter.

Justitsministeriet har om omfanget og karakteren af den bistand, som embedsværket har ydet justitsministeren i forbindelse med udarbejdelsen af bogen, oplyst bl.a. følgende i sin udtalelse af 17. marts 2025:

"(...) Justitsministeriet [kan] oplyse, at embedsværket i forbindelse med tilblivelsen af bogen har bistået med indhentelse af relevant retspraksis vedrørende vold mod børn og udarbejdelse af notater herom. Ministeriet kan endvidere oplyse, at embedsværket har bistået med faktatjek af oplysninger fra bogens kapitel 1, 2 og 8, som bestod i kontrol af faktuelle oplysninger, statistikker og hovedkonklusioner fra rapporter, analyser og lignende. Det bemærkes, at der ud over de nævnte kapitler er blevet udvekslet et udkast til bogen mellem justitsministerens særlige rådgiver og en pressemedarbejder, jf. nedenfor under pkt. 2.3, hvilket imidlertid ikke var med henblik på faktatjek, men med henblik på den praktiske håndtering af interviews i forbindelse med udgivelsen af bogen."

Justitsministeriet har i sin udtalelse af 17. marts 2025 desuden redegjort nærmere for sin vurdering af, at udvekslingen af det pågældende materiale mellem embedsværket på den ene side og ministeren eller den særlige rådgiver på den anden side i den foreliggende situation udgør intern korrespondance i offentlighedslovens § 23's forstand og dermed er undtaget fra retten til aktindsigt. Ministeriet har om dette spørgsmål anført bl.a. følgende:

"At den bistand justitsministerens særlige rådgiver måtte have ydet ministeren i forbindelse med bogen ikke knytter sig til ministeren som forvaltningschef og regeringsmedlem, ændrer efter Justitsministeriets opfattelse ikke på, at de enkelte kapitler og udkastet til bogen må anses for interne, når den særlige rådgiver sender dokumenterne til medarbejdere i ministeriet med henblik på faktatjek og praktisk bistand i forbindelse med presseformidling. Det svarer til, at ministeren eller den særlige rådgiver i deres partipolitiske funktioner skriver et indlæg til sociale medier, som herefter faktatjekkes af medarbejdere i Justitsministeriet for så vidt angår dele, der er knyttet til ministerens funktion som forvaltningschef og medlem af regeringen. Det forhold, at ministeren og/eller den særlige rådgiver udarbejder et dokument, der ikke har tilknytning til ministerens

funktion som forvaltningschef eller medlem af regeringen, medfører ikke, at dokumentet i sin helhed må opfattes som eksternt i offentlighedslovens forstand, når det f.eks. sendes til medarbejdere i ministeriet med henblik på faktatjek.”

Jeg bad i mit brev af 17. juni 2025 Justitsministeriet om at uddybe sin vurdering, idet jeg skrev bl.a. således til ministeriet:

”Jeg har på grundlag af oplysningerne i Justitsministeriets udtalelse forstået det således, at justitsministeren og den (ene) særlige rådgiver i en sammenhæng, hvor ministeren har optrådt som privatperson og partipolitiker, gennem en periode har udarbejdet et udkast til bogen, og at bogudkastet i denne periode er blevet udvekslet med personer uden tilknytning til Justitsministeriet. Jeg har samtidig forstået det sådan, at justitsministeren/den særlige rådgiver i forbindelse med udarbejdelsen af udkastet til bogen har udvekslet en række mails med det almindelige embedsværk om bistand til research til bogen. Endvidere har jeg forstået det sådan, at enkelte kapitler i udkastet til bogen på et tidspunkt *herefter* af ministeren/den særlige rådgiver er blevet sendt til det almindelige embedsværk i Justitsministeriet med henblik på faktatjek, og at hele bogen af samme er blevet sendt til embedsværket med henblik på bistand til presseformidling. De dele af bogen, der blev sendt til faktatjek, er endvidere blevet sendt tilbage til ministeren/den særlige rådgiver med embedsværkets kommentarer til udkastet.

Hvis ovenstående er korrekt, beder jeg Justitsministeriet om at oplyse, i hvilke tilfælde udkastene til bogen og de øvrige dokumenter er blevet udvekslet mellem justitsministeren/den særlige rådgiver i ministerens egenskab af privatperson/partipolitiker og det almindelige embedsværk i ministeriet. I forlængelse heraf beder jeg Justitsministeriet om at uddybe den nærmere baggrund for, at en sådan udveksling af dokumenter mellem en privatperson/partipolitiker på den ene side og en myndighed på den anden side kan anses som intern korrespondance i myndigheden. Jeg beder Justitsministeriet om at redegøre for sin vurdering i forhold til de enkelte dokumenter.

Jeg beder også i tilknytning hertil Justitsministeriet om at komme ind på, om der i nogle af de omtalte tilfælde har været et overlap mellem justitsministerens funktioner som privatperson/partipolitiker og hans funktioner som forvaltningschef/regeringsmedlem. Jeg beder i givet fald Justitsministeriet [om] at redegøre nærmere herfor i forhold til de enkelte dokumenter. (...)

Jeg beder samtidig Justitsministeriet om nærmere at redegøre for den sammenhæng, som jeg forstår, der efter ministeriets opfattelse findes

mellem spørgsmålet om, i hvilket omfang embedsværket kan yde bistand til ministeren i en given situation, og spørgsmålet om, hvorvidt et dokument, der er modtaget fra eller videregivet til ministeren (eller den særlige rådgiver), kan anses for internt.”

Justitsministeriet har i forlængelse heraf anført bl.a. følgende i sin udtalelse af 25. august 2025:

”(…) Justitsministeriet [bemærker], at det almindelige embedsværk kan bistå med faglig rådgivning eksempelvis i forbindelse med ministres indlæg på en privat profil på et socialt medie, så længe embedsværkets bistand knytter sig til funktionen som minister. Det er tilfældet, uanset om rådgivningen foregår i tilknytning til eksempelvis et indlæg mv., som ikke er udarbejdet som led i ministerens rolle som forvaltningschef eller regeringsmedlem. Justitsministeriet henviser til ministeriets interne retningslinjer for udarbejdelse af indhold til indlæg på justitsministres private profiler på sociale medier af 11. januar 2024, som vedlægges, hvor der således som eksempler på embedsværkets bistand i den sammenhæng er nævnt, at medarbejdere i Justitsministeriet eksempelvis kan udarbejde et notat om en faglig problemstilling til baggrund for ministerens kommentarer til et indlæg eller til oprettelse af et indlæg fra ministeren, når embedsværkets bistand knytter sig til funktionen som minister. Medarbejdere kan ligeledes bistå med faktatjek af oplysninger i forbindelse med udarbejdelse af et indlæg, herunder bistå med at afklare, om et givent udsagn er fagligt korrekt eller i overensstemmelse med regeringens tidligere udmeldinger, når embedsværkets bistand knytter sig til funktionen som minister. (…)

...

For så vidt angår spørgsmålet om, i hvilke tilfælde udkastene til ministerens bog og de øvrige dokumenter er blevet udvekslet mellem på den ene side justitsministeren og særlige rådgivere, uden at det er knyttet til ministerens funktion som forvaltningschef og regeringsmedlem, og på den anden side det almindelige embedsværk i ministeriet samt baggrunden for, at en sådan udveksling af dokumenter kan anses som intern korrespondance i myndigheden, og spørgsmålet om, hvorvidt der i nogle af de omtalte tilfælde har været overlap mellem justitsministerens funktioner, kan ministeriet indledningsvist bemærke, at der ikke altid er skarpe skel mellem, hvornår et dokument knytter sig til ministerens forskellige funktion. Således kan ministerens forskellige funktioner være såvel flydende som overlappende, herunder funktionerne som forvaltningschef, regeringsmedlem og partipolitiker, jf. Folketingets Ombudsmands udtalelse af 30. november 2020 (FOB 2020.41).

Det er Justitsministeriets opfattelse, at den udveksling, herunder af udkast til bogen eller dele heraf, der er sket mellem justitsministerens særlige rådgiver og det almindelige embedsværk må anses for intern korrespondance efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. At justitsministerens særlige rådgiver måtte have ydet ministeren bistand, som ikke knytter sig til funktionen som forvaltningschef og/eller regeringsmedlem, ændrer efter Justitsministeriets opfattelse ikke på, at dokumenterne, der udveksles med embedsværket må anses for at være udvekslet som led i intern korrespondance. Det er således Justitsministeriets vurdering, at sådanne dokumenter ikke kan anses for at være afgivet til 'udenforstående' i offentlighedslovens forstand. Justitsministeriet kan i den forbindelse henvise til ministeriets interne retningslinjer for udarbejdelse af indhold til indlæg på justitsministres private profiler på sociale medier af 11. januar 2024, side 8 f., vedrørende aktindsigt i indlæg på sociale medier.

Efter ministeriets opfattelse har spørgsmålet om, i hvilket omfang embedsværket kan yde bistand til ministeren i en given situation ikke direkte betydning for spørgsmålet om, hvorvidt et dokument, der er modtaget fra eller videregivet til ministeren (eller den særlige rådgiver), kan anses for internt. Der er efter ministeriets opfattelse tale om to separate vurderinger i forhold til henholdsvis om et dokument kan anses for internt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og spørgsmålet om rammerne for embedsværkets bistand til og rådgivning af ministeren.”

Jeg modtog en kopi af Justitsministeriets interne retningslinjer for udarbejdelse af indhold til indlæg på justitsministres private profiler på sociale medier sammen med Justitsministeriets udtalelse. Bl.a. følgende fremgår på s. 8 i retningslinjerne, som ministeriet i sin udtalelse har henvist til:

”Der kan anmodes om aktindsigt i embedsværkets bistand til konkrete indlæg på ministerens sociale medier. Aktindsigtsanmodninger af denne karakter behandles på samme måde som øvrige anmodninger om aktindsigt.

...

Hvis der er behov for faktatjek af oplysninger, der vedrører funktionen som minister, i et indlæg, som i øvrigt er af partipolitisk karakter, vil dokumenter sendt som led i faktatjekket være omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt.

Dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående eller som er udvekslet med andre ministerier/styrelser på et tidspunkt, hvor der er konkret

grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand (ministerbetjening), er som udgangspunkt undtaget retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 23, stk. 1, nr. 2, jf. § 24, stk. 1.”

Rammerne for embedsværkets bistand til ministres indlæg på sociale medier er nærmere beskrevet på s. 2 i retningslinjerne, hvor bl.a. følgende er anført:

”Administrationen af en ministers private profil udgør ikke en aktivitet inden for den offentlige forvaltning, men det forhindrer ikke ministeren i at benytte profilen til kommunikation med relation til regeringens politik. I sådanne tilfælde vil der være et overlap mellem ministerens funktion som henholdsvis regeringsmedlem og partipolitiker.

Det almindelige embedsværks bistand i forbindelse med indlæg på en ministers private profil adskiller sig i den forbindelse ikke principielt fra embedsværkets bistand i andre sammenhænge, hvor der er overlap mellem ministerens funktioner som henholdsvis regeringsmedlem og partipolitiker. Det gælder f.eks. embedsværkets bistand til udarbejdelse af kronikker og debatindlæg, bistand til deltagelse i tv-programmer samt bistand til svar på pressehenvendelser fra trykte og digitale medier.

Medarbejdere i Justitsministeriet kan således bistå med faglig rådgivning mv. i forbindelse med ministres indlæg på en privat profil, når embedsværkets bistand knytter sig til funktionen som minister. Det vil sige, at embedsværket f.eks. kan bistå med alt, der vedrører regeringens politik.”

Justitsministeriet har som svar på mine supplerende spørgsmål desuden oplyst bl.a. følgende i sin udtalelse af 3. oktober 2025:

”Ombudsmanden har (...) for det første anmodet Justitsministeriet om at oplyse, om det er korrekt, at (justitsministeren) har udgivet bogen alene i sin egenskab af privatperson og partipolitiker, og ikke (tillige) som forvaltningschef eller regeringsmedlem, hvilket Justitsministeriet kan bekræfte.

...

Justitsministeriet kan samtidig bekræfte, at udkast til bogen ikke er udarbejdet af det almindelige embedsværk.

...

Justitsministeriet kan endvidere bekræfte, at den angivne forudsætning om, at embedsværkets bistand skal knytte sig til funktionen som minister og kommunikation af regeringens politik efter ministeriets opfattelse også gør sig gældende i den foreliggende situation, hvor der er tale om bistand til det omhandlede bogprojekt.

...

Justitsministeriet kan (...) oplyse, at det er ministeriets opfattelse, at den bistand det almindelige embedsværk har ydet ved udarbejdelse af dokumenterne knytter sig til justitsministerens funktion som forvaltningschef og/eller regeringsmedlem. At dokumenterne efterfølgende måtte være indgået som led i bogens tilblivelse ændrer ikke herpå. Det bemærkes i den forbindelse, at det vil være en nyskabelse, hvis grænserne for embedsværkets bistand skal trækkes afhængigt af, hvad et dokument – som klart ligger inden for ministerens ressort – måtte blive anvendt til, herunder i forhold til udarbejdelse af politiske udspil, indlæg på sociale medier eller i aviser mv. Det bemærkes tillige i den forbindelse, at det i en række tilfælde ikke nødvendigvis på tidspunktet for dokumentets udarbejdelse er klart, hvordan dokumentet efterfølgende anvendes.”

Justitsministeriet har i et brev af 19. december 2025 orienteret mig om, at ministeriet samme dag traf en ny afgørelse over for A. Bl.a. følgende fremgår af ministeriets afgørelse:

”2. Ved Justitsministeriets afgørelse om aktindsigt af 8. januar 2025 undtog ministeriet en række dokumenter efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, herunder dokument nr. 3546983 og 3555081. Folketingets Ombudsmands behandling af din klage har givet anledning til tvivl om, hvorvidt de to nævnte dokumenter udgør interne dokumenter efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Justitsministeriet har på den baggrund fundet anledning til delvist at genoptage behandlingen af din anmodning om aktindsigt af 20. november 2024 og træffe fornyet afgørelse for så vidt angår de to dokumenter.

3. Justitsministeriet har af hensyn til den ovenfor nævnte tvivl besluttet delvist at udlevere dokument nr. 3555081, der indeholder et udkast til justitsministerens bog 'Der er noget, vi skal tale om', som er fremsendt af justitsministerens særlige rådgiver til en pressemedarbejder i ministeriet samt dokument nr. 3546983, der indeholder enkelte kapitler fra ministerens bog, som justitsministerens særlige rådgiver fremsendte til en medarbejder i ministeriet med henblik på faktatjek af oplysninger, efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1.”

2. Retsgrundlaget

2.1. Offentlighedslovens § 7, stk. 1

Offentlighedslovens § 7, stk. 1, lyder således:

”§ 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.”

Bl.a. følgende fremgår af forarbejderne til bestemmelsen:

”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.

...

For så vidt angår ministres særlige rådgivere bemærkes, at de skal betragtes som embedsmænd med særlige ansættelsesvilkår. De indgår således som en del af ministeriernes embedsværk, og de er i det væsentlige underlagt de samme regler, som gælder for de øvrige embedsmænd. I overensstemmelse hermed skal spørgsmålet om aktindsigt i materiale, som en særlig rådgiver bruger, vurderes efter offentlighedslovens almindelige regler.

Det følger heraf, at såfremt et dokument er indgået til, afsendt eller udarbejdet af den særlige rådgiver som ansat i vedkommende ministerium som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med ministeriets virksomhed, vil der være ret til aktindsigt heri i overensstemmelse med offentlighedslovens almindelige regler. Dette gælder, uanset om rådgiveren har anvendt f.eks. en e-mailadresse i ministeriet eller en privat e-mailadresse. Det anførte omfatter også tilfælde, hvor et dokument er udarbejdet m.v. til ministeren, herunder af hensyn til dennes funktion som regeringspolitiker.

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-mailadresse

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.

Der henvises om grænserne for særlige rådgiveres rådgivning og bistand til ministre til betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, navnlig side 171 ff.”

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

I [FOB 2020-41](#) (på ombudsmandens hjemmeside) havde Statsministeriet givet en journalist afslag på aktindsigt i mails udvekslet mellem særlige rådgivere i bl.a. Statsministeriet og folketingsmedlemmer og medarbejdere fra Socialdemokratiet, under henvisning til at korrespondancen vedrørte ”rent partimæssige forhold” og derfor ikke havde været undergivet administrativ sagsbehandling i ministeriet, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1. Ombudsmanden udtalte, at spørgsmålet om aktindsigt afhang af, om korrespondancen havde tilknytning til statsministerens funktion som minister eller alene til funktionen som partipolitiker. Ombudsmanden anførte i den forbindelse, at der ikke altid er skarpe skel mellem, hvornår et dokument knytter sig til funktionen som minister henholdsvis partipolitiker, og at et dokument efter omstændighederne kan knytte sig til ministerens funktion som partipolitiker, selv om dokumentet omhandler et emne, der også behandles i det pågældende ministerium. Ombudsmanden havde ikke grundlag for at tilsidesætte oplysningerne om, at Statsministeriets særlige rådgivere i relation til offentlighedsloven (alene) havde udvekslet korrespondancen i forbindelse med statsministerens funktion som partipolitiker. Han var derfor enig med Statsministeriet i, at der ikke var ret til aktindsigt i korrespondancen.

2.2. Offentlighedslovens § 23

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 23 fastsætter bl.a. følgende:

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

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

...

Stk. 2. Dokumenter omfattet af stk. 1, der afgives til udenforstående, mister deres interne karakter, medmindre afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde.”

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i stk. 1, nr. 1, svarer indholdsmæssigt til den gældende lovs § 7. (...)

Bestemmelserne i stk. 1, nr. 1-3, har til formål at sikre en beskyttelse af forvaltningsmyndighedernes interne og politiske beslutningsproces samt de forskellige stadier af disse processer. Herudover har bestemmelserne til formål at sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes arbejdsvilkår derved, at de sikres adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af ufærdige eller foreløbige overvejelser kan udgøre. Om den nærmere begrundelse for at sikre en beskyttelse af de nævnte hensyn henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.1.1 (side 563 ff.).

Bestemmelsen i nr. 1 indebærer – i sammenhæng med stk. 2 – at hvert dokument, der udarbejdes af en myndighed, og som ikke afgives til udenforstående, har karakter af et internt dokument.

...

Bestemmelsen i *stk. 2*, der er ny, bestemmer, at interne dokumenter, der afgives til udenforstående, som hovedregel mister deres interne karakter. Baggrunden for bestemmelsen er, at den myndighed, der har afgivet et dokument til en udenforstående, må anses for at have opgivet retten til at beskytte det pågældende interne dokument.

Med udtrykket 'afgives' sigtes til, at det pågældende dokument, uanset på hvilken måde det sker, er gjort *fysisk tilgængeligt* for en udenforstående – dvs. at dokumentet er gjort tilgængeligt på en sådan måde, at den udenforstående kan komme i egentlig fysisk besiddelse af dokumentet. Der vil være tale om afgivelse i lovens forstand, hvis dokumentet f.eks. udleveres til den udenforstående på et møde, hvis det sendes til den udenforstående, herunder som almindelig post, e-mail eller med telefax, eller hvis dokumentet lægges på myndighedens hjemmeside på internettet, således at det er muligt for udenforstående at udskrive, downloade eller kopiere det pågældende dokument.

...

Det følger af bestemmelsen, at dokumentet alene mister sin interne karakter, hvis det afgives til *udenforstående*. Herved forstås en privat fysisk eller juridisk person eller en myndighed, der ikke er en del af den myndighed, som har udarbejdet dokumentet. En udveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed vil således ikke fratage dokumentet dets interne karakter, jf. stk. 1, mens det vil være tilfældet, hvis der er tale om en anden selvstændig myndighed.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen, s. 88 ff.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 516 f., er der desuden anført bl.a. følgende om spørgsmålet om, hvornår et dokument anses for afgivet til *udenforstående*:

”Dokumenter i personalesager mister også deres interne karakter, når de sendes til den ansatte selv, idet vedkommende ansatte i denne sammenhæng har partsstatus og derfor i praksis er blevet anset for en udenforstående person, jf. FOB 1999, side 472 [formentlig rettelig FOB 1997.146; min bemærkning]. Det samme gælder som udgangspunkt, hvis dokumenterne afgives til en myndighed, der ikke selv er omfattet af offentlighedsloven, f.eks. et folketingsudvalg eller en domstol.”

Af Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 519, fremgår desuden bl.a. følgende:

”Et internt dokument, der i forbindelse med en afskedigelsessag afgives til den pågældende ansatte, vil også miste sin interne karakter, da den ansatte i denne sammenhæng må betragtes som en i forhold til myndigheden udenforstående person, jf. FOB 1997, side 146, samt FOB 1999, side 472.”

I sagen [FOB 1997.146](#) (på ombudsmandens hjemmeside) havde en kommune undtaget en række dokumenter i en sag om afskedigelse af en socialinspektør fra aktindsigt. Der var tale om notater fra møder i kommunen og med socialinspektøren, og om en udtalelse fra socialinspektøren. Ombudsmanden udtalte, at i en afskedigelsessag som den foreliggende havde den person, som beslutningen vedrørte, partsstatus efter forvaltningsloven og var i denne sammenhæng en udenforstående person i forhold til myndigheden. Udvekslingen af dokumenter mellem myndigheden og parten var således ikke intern, idet den pågældende ikke modtog dokumenterne om sin afskedigelse på myndighedens vegne, men på egne vegne.

Jeg henviser også til Jon Andersen, Offentlighed i forvaltningen, 1. udgave (2013), s. 196 f., hvor bl.a. følgende er anført:

”Dokumenter, der udveksles mellem offentlige forvaltningsmyndigheder mv. og private er naturligvis ikke interne dokumenter. Enkeltpersoner, erhvervsvirksomheder og foreningers breve til og fra forvaltningen er derfor ikke omfattet af § 23.

Men der kan være tvivl om, hvorvidt en person optræder på vegne af en myndighed eller som *privat person*. Hvis et ministerium sender et brev til ministeren i dennes egenskab af medlem af et politisk parti, er der tale om ekstern brevveksling, mens et brev fra ministeriet til ministeren som minister er internt.”

2.3. Regler om det almindelige embedsværks rådgivning og bistand

I betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand er der anført bl.a. følgende om reglerne for det almindelige embedsværks bistand og rådgivning til ministeren (s. 158 ff.):

”5.2.2. Rådgivning og bistand vedrørende ministerens forskellige funktioner

For at embedsværket kan yde rådgivning og bistand til ministeren er det en forudsætning, at der er tale om en ’sag’ i ministeriet. Heri ligger, at embedsværkets rådgivning og bistand skal have berøring med ministerens funktioner som minister, dvs. ministerens opgaver som forvaltningschef og regeringsmedlem. Embedsværket bør således ikke yde rådgivning og bistand, der ikke er knyttet til disse funktioner, (...)

...

Ministeren varetager flere forskellige funktioner i den danske forvaltningsmodel. Disse forskellige funktioner er karakteriseret ved en varierende tilknytning til ministerens funktion som minister og dermed det område, hvor embedsværket kan yde rådgivning og bistand. Disse forskellige funktioner kan inddeles i følgende kategorier:

1. Ministeren som forvaltningschef
2. Ministeren som regeringsmedlem
3. Ministeren som partipolitiker
4. Ministeren som privatperson

Det skal understreges, at der er tale om kategorier, der i praksis vil være overlappende. Embedsmænd skal yde rådgivning og bistand på de to førstnævnte områder, mens de to sidste efter udvalgets opfattelse ligger uden for det felt, hvor det almindelige embedsværk bør bidrage. Som følge af funktionernes overlappende natur kan det imidlertid være svært

at opstille fuldstændigt klare og utvetydige grænser for det almindelige embedsværks rådgivning og bistand.

...

5.2.2.3. Ministeren som partipolitiker

...

Ministerens funktion som partipolitiker kan være overlappende med funktionerne som forvaltningschef og regeringsmedlem. I praksis vil det være op til den enkelte embedsmand i situationen at vurdere, hvorvidt opgaven i det konkrete tilfælde er af en sådan karakter, at der bør ydes rådgivning og bistand til ministeren, uanset at opgaven har visse partipolitiske aspekter.

I disse overlappende situationer er det af betydning, om partiarrangementerne vedrører emner, der ligger inden for ministerens ressort. Således bør der efter udvalgets opfattelse ikke være noget til hinder for, at det almindelige embedsværk f.eks. skriver en tale til et debatomøde om emner, som ligger inden for ministeriets ressort, eller som har tilknytning til ministerens funktion i regeringen, uagtet at mødet er arrangeret af ministerens parti. Omvendt bør det almindelige embedsværk udvise betydelig tilbageholdenhed i relation til partipolitiske møder om emner, der ligger uden for ministerens ressort eller ministerens funktion som regeringsmedlem.

...

5.2.2.4. Ministeren som privatperson

Det er ikke embedsværkets opgave at yde bistand til ministeren i forhold, der vedrører ministeren som privatperson. I nogle tilfælde optræder ministeren imidlertid som privatperson på en måde, der kan siges at være indirekte knyttet til funktionen som minister. (...). I sådanne tilfælde er det almindelige embedsværk efter udvalgets opfattelse ikke afskåret fra at stå for den praktiske formidling af kontakter til pressen, uanset at ministerens deltagelse i f.eks. et interview ikke (kun) tager sigte på ministerens politiske funktioner, men (også) har til formål at give et bredere billede af ministeren som person.

Hvervet som minister indebærer en stor arbejdsbelastning og lange arbejdsuger. Ministrene kan i den forbindelse have behov for bistand til koordination af arrangementer af privat karakter og arrangementer i relation til funktionen som minister. Det er udvalgets opfattelse, at bstanden

til ministeren i så henseende hovedsageligt bør være af ren praktisk karakter. Endvidere bør denne type bistand være entydigt forankret i ministersekretariatene.”

Jeg henviser endvidere til Jens Peter Christensen, Ministre og embedsmænd – pligter og ansvar (2022), hvor der på s. 211 er anført bl.a. følgende:

”Den yderste grænse for embedsværkets rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre sættes af, at der skal være tale om forhold, der knytter sig til ministerens funktioner som minister – det være sig som forvaltningschef eller regeringsmedlem. Som almindelig regel kan embedsværket således ikke bistå ministeren i forbindelse med spørgsmål, der er uden berøring med funktionen som minister, f.eks. rent partipolitiske forhold.”

Reglerne om det almindelige embedsværks bistand til en minister er desuden berørt i en artikel i Juristen 2015, s. 236, hvor den daværende ombudsmand, Jørgen Steen Sørensen – i tilknytning til en kommentar til en artikel om [FOB 2014-3](#) om aktindsigt i dokumenter udarbejdet af skatteministerens særlige rådgiver – anførte bl.a. følgende om spørgsmålet:

”Den grundlæggende betingelse for, at det faste embedsværk kan yde en minister rådgivning og bistand, er, at der er tale om en ’sag’ i det pågældende ministerium. Herved forstås, at der er tale om opgaver, der knytter sig til ministerens funktion som minister, jf. betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, s. 140 f.

...

Spørgsmålet om, hvorvidt Skatteministeriets faste embedsværk ville have kunnet udføre den opgave, som den særlige rådgiver i den foreliggende sag udførte, er ikke nærmere behandlet i min udtalelse. Det var ikke relevant for det spørgsmål om aktindsigt, der skulle løses.

Jeg skal derfor heller ikke nu tage endelig stilling til det. Men konsekvensen af, at der for den særlige rådgivers vedkommende var tale om en ’opgave, der kun er knyttet til en ministers funktion som partipolitiker’ (og som derfor ikke vedrørte en ’sag’ i Skatteministeriet), ville jo som følge af det ovenfor anførte naturligt være, at det faste embedsværk ikke kunne have udført samme opgave.”

3. Min vurdering

Sagen drejer sig om, hvorvidt Justitsministeriet kunne afslå aktindsigt i dokumenter vedrørende justitsministerens bog "Der er noget, vi skal tale om", med henvisning til at der var tale om interne dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

En række af de undtagne dokumenter er alene udvekslet indbyrdes mellem embedsmænd i det almindelige embedsværk. Jeg er enig med Justitsministeriet i, at disse dokumenter udgør interne dokumenter i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1's forstand.

De øvrige undtagne dokumenter er udvekslet mellem justitsministeren og justitsministerens særlige rådgiver på den ene side og det almindelige embedsværk på den anden side. Jeg forstår, at der i sagen herudover har været korrespondance mellem den særlige rådgiver og eksterne parter – bl.a. rundsendelse af udkast til bogen – som ikke er journaliseret i Justitsministeriet.

Det afgørende for, om et dokument kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, er, om det er afgivet til – eller modtaget fra – udenforstående i bestemmelsens forstand, idet dokumentet i givet fald ikke har karakter af et internt dokument.

Sagens hovedspørgsmål er derfor, om justitsministeren og den særlige rådgiver under de foreliggende omstændigheder må anses for udenforstående i § 23, stk. 1, nr. 1's forstand.

Som det fremgår af forarbejderne til § 23, stk. 1, nr. 1, jf. pkt. 2.2 ovenfor, forstås ved udenforstående "en privat fysisk eller juridisk person eller en myndighed, der ikke er en del af den myndighed, der har udarbejdet dokumentet". En ansat i en myndighed – eller en minister – er også udenforstående i § 23's forstand, når den pågældende kommunikerer med myndigheden rent som privatperson, idet vedkommende i en sådan sammenhæng ikke agerer som en del af myndigheden.

Det fremgår i overensstemmelse hermed af forarbejderne til offentlighedslovens § 7, stk. 1, at en ministers eller en særlig rådgivers korrespondance om rent partimæssige forhold med f.eks. ministerens parti ikke er omfattet af offentlighedslovens regler. Det skyldes, at en sådan korrespondance – som alene knytter sig til ministerens funktion som partipolitiker/privatperson og ikke (også) til ministerens funktion som minister – ikke har været undergivet administrativ sagsbehandling i en myndighed.

Der er ikke altid skarpe skel mellem, hvornår et dokument knytter sig til en ministers funktion som minister eller partipolitiker/privatperson, og der vil i en række tilfælde være overlap mellem ministerens funktioner som henholdsvis minister og partipolitiker/privatperson. Omvendt kan et dokument efter omstændighederne knytte sig (alene) til ministerens funktion som partipolitiker/privatperson, selv om dokumentet omhandler et emne, der også behandles i det pågældende ministerium. Jeg henviser nærmere til [FOB 2020-41](#), der er omtalt i pkt. 2.1 ovenfor.

Justitsministeriet har om den foreliggende situation anført, at den bistand, som det almindelige embedsværk har ydet i relation til justitsministerens bog, efter ministeriets opfattelse knytter sig til justitsministerens funktion som forvaltningschef og medlem af regeringen. Justitsministeriet har imidlertid samtidig oplyst, at justitsministeren har udarbejdet og udgivet bogen alene i sin egenskab af privatperson og partipolitiker, og – således som jeg må forstå ministeriet – at justitsministerens særlige rådgivers bistand til bogen ikke har knyttet sig til ministerens funktion som minister.

Justitsministeriet har endvidere anført, at den foreliggende situation svarer til, at ministeren eller den særlige rådgiver som led i ministerens partipolitiske funktioner skriver et indlæg til sociale medier, som herefter faktatjekkes af medarbejdere i Justitsministeriet for så vidt angår dele, der er knyttet til ministerens funktion som forvaltningschef og medlem af regeringen. I en sådan situation vil dokumentet, når det f.eks. sendes til medarbejdere i ministeriet, efter ministeriets opfattelse ikke i sin helhed have karakter af et eksternt dokument i offentlighedslovens forstand. Justitsministeriet har i den forbindelse henvist til ministeriets interne retningslinjer for udarbejdelse af indhold til indlæg på justitsministres private profiler på sociale medier af 11. januar 2024, hvor det fremgår bl.a., at "[d]et almindelige embedsværks bistand i forbindelse med indlæg på en ministers private profil (...) ikke [adskiller sig] principielt fra embedsværkets bistand i andre sammenhænge, hvor der er overlap mellem ministerens funktioner som henholdsvis regeringsmedlem og partipolitiker", og at dette f.eks. gælder i forhold til "embedsværkets bistand til udarbejdelse af kronikker og debatindlæg, bistand til deltagelse i tv-programmer samt bistand til svar på pressehenvendelser fra trykte og digitale medier".

Jeg har ikke i den foreliggende sag – der udelukkende angår spørgsmål om retten til aktindsigt – fundet anledning til at tage stilling til de spørgsmål om embedsværkets adgang til at yde bistand til ministeren, som Justitsministeriet har været inde på i sine udtalelser til mig.

Indledningsvis finder jeg anledning til at bemærke, at det forhold, at en minister varetager en opgave af rent privat/partipolitisk karakter, ikke indebærer, at der ikke kan opstå situationer, hvor ministeren i den forbindelse også agerer på en måde, der er knyttet til funktionen som minister.

Den foreliggende situation er imidlertid efter min opfattelse ganske atypisk, idet der ifølge det oplyste af ministeriet i en række tilfælde er tale om udveksling af dokumenter alene til brug for et bogprojekt af rent privat og partipolitisk karakter og ikke – således som det ofte kan være tilfældet – udveksling af dokumenter om et indlæg i den offentlige debat mv., der knytter sig til *både* ministeren som partipolitiker/privatperson og til ministerens funktion som minister. Jeg er dermed ikke enig med Justitsministeriet i, at den foreliggende situation svarer til de almindeligt forekommende situationer, som ministeriet har henvist til.

I det omfang udvekslingen af dokumenter er sket udelukkende til brug for justitsministerens bogprojekt, er der således på baggrund af det oplyste ikke tale om en situation, hvor der er overlap mellem justitsministerens forskellige funktioner, men om en situation, hvor ministeren rent som privatperson og partipolitiker har udarbejdet og udgivet en bog, der bl.a. vedrører emner, der ligger inden for Justitsministeriets ressort.

I en sådan situation kan justitsministeren – og den særlige rådgiver, når denne bistår ministeren med det pågældende bogprojekt – ikke efter min opfattelse i forbindelse med selve udarbejdelsen og udgivelsen af bogen anses at agere som en del af Justitsministeriet, men må anses som udenforstående personer.

Det følger heraf på den ene side, at ministerens og den særlige rådgivers korrespondance med det almindelige embedsværk i Justitsministeriet – i det omfang korrespondancen er udvekslet udelukkende til brug for bogprojektet (og dermed ikke tillige som led i funktionen som minister) – ikke har karakter af intern korrespondance i ministeriet, idet ministeren og den særlige rådgiver i relation til en sådan korrespondance må anses for udenforstående i offentlighedslovens § 23's forstand. Det følger på den anden side af det anførte, at korrespondance om bogprojektet, der alene er udvekslet indbyrdes mellem justitsministeren, den særlige rådgiver og andre privatpersoner, ikke er omfattet af offentlighedsloven, idet denne korrespondance ikke er foretaget af personer, der har ageret som en del af Justitsministeriet.

Jeg er dermed på det anførte grundlag ikke enig med Justitsministeriet i, at dokumenter, der er udvekslet udelukkende til brug for justitsministerens bogprojekt mellem justitsministeren og den særlige rådgiver på den ene side og det almindelige embedsværk på den anden side, kan undtages fra aktindsigt som interne dokumenter i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Jeg har gjort Justitsministeriet bekendt med min opfattelse og henstillet, at ministeriet genoptager de to journalisters sager og foretager en fornyet vurdering af deres anmodninger om aktindsigt i lyset af det, som jeg har anført.