



2016-26

Ministeriernes implementeringsplaner for udflytning af statslige arbejdspladser. Ministerbetjeningsdokumenter. Ekstrahering

26. maj 2016

En journalist klagede til ombudsmanden over, at Finansministeriet med henvisning til § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, i offentlighedsloven havde afslået aktindsigt i de implementeringsplaner, som de enkelte ministerier var blevet bedt om at sende til Finansministeriet i forbindelse med regeringens plan om udflytning af statslige arbejdspladser.

Forvaltningsret
11241.2 – 11241.3
– 11241.9

Ombudsmanden kunne ikke kritisere, at Finansministeriet havde undtaget implementeringsplanerne, fordi der var tale om dels interne dokumenter (§ 23, stk. 1, nr. 1), dels ministerbetjeningsdokumenter (§ 24, stk. 1).

Ombudsmanden fandt dog, at implementeringsplanerne, der overvejende bestod af standardiserede skemaer udsendt af Finansministeriet og udfyldt af de enkelte ministerier, indeholdt oplysninger, der var ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., om oplysninger om en sags faktiske grundlag, i videre omfang end Finansministeriet var kommet frem til.

Under skemaernes hovedpunkter (om fakta, overordnet tidsplan, økonomi, kvalitetsmål og kontaktperson) var opstillet forskellige spørgsmål, som skulle besvares af ministerierne for hver af de institutioner, der var berørt af udflytningen. Svarene bestod dels af en gengivelse af noget rent faktisk eller noget, som allerede var sket eller besluttet, dels af fremadrettede vurderinger, f.eks. hvad udgifterne til udflytningen forventedes at blive.

Ombudsmanden fandt, at de oplysninger, som var egentlige faktuelle oplysninger eller oplysninger om noget, som allerede var sket eller besluttet, som udgangspunkt måtte anses for ekstraheringspligtige. Det modsatte var udgangspunktet for de oplysninger, der byggede på fremadrettede vurderinger, f.eks. hvad udgifterne til udflytningen måtte antages at blive.

Ombudsmanden henstillede herefter til Finansministeriet at genoptage sagen og igen gennemgå, om der var flere ekstraheringspligtige oplysninger i sagen. Ombudsmanden bad ministeriet om at vurdere, om der kunne gives yderligere (mer)aktindsigt, fordi nogle af de oplysninger, som indgik i implementeringsplanerne, efterfølgende var blevet offentligt tilgængelige.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Finansministeriet genoptog sagen og meddelte aktindsigt i yderligere oplysninger.

(Sag nr. 16/00327)

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

Den 13. januar 2016 anmodede du Finansministeriet om aktindsigt i "alle beregninger vedrørende omkostninger i forbindelse med udflytning af statslige arbejdspladser, jf. regeringens plan 'Bedre Balance'".

Finansministeriet anså de implementeringsplaner, der var indsendt fra alle ministerier til Finansministeriet, for omfattet af din aktindsigtsanmodning. Endvidere havde Finansministeriet identificeret enkelte andre sager, hvori der indgik dokumenter vedrørende økonomi i forbindelse med regeringens plan om flytning af statslige arbejdspladser.

Den 15. januar 2016 traf Finansministeriet delafgørelse om din ret til aktindsigt i de implementeringsplaner, der var sendt til Finansministeriet af de enkelte ministerier, med undtagelse af planerne fra Miljø- og Fødevarerministeriet og Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet. Herudover tog Finansministeriet stilling til spørgsmålet om aktindsigt i et dokument om en kommunikationslinje til besvarelse af henvendelser vedrørende udflytning.

Det er denne delafgørelse fra Finansministeriet, som du har klaget til mig over, og jeg tager kun stilling til denne. Jeg tager således ikke stilling til spørgsmålet om aktindsigt i implementeringsplaner for Miljø- og Fødevarerministeriet og Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, og jeg tager heller ikke stilling til spørgsmålet om aktindsigt i de dokumenter, som ministeriet – udover implementeringsplanerne – identificerede som omfattet af din aktindsigtsanmodning.

Finansministeriet har ved afgørelsen af 15. januar 2016 delvist imødekommet din aktindsigtsanmodning, men har undtaget en række dokumenter efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1.

Finansministeriet har fundet, at visse af de undtagne dokumenter indeholder oplysninger, der er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1,

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

1. pkt., og har i den forbindelse udleveret disse oplysninger til dig som bilag til afgørelsen af 15. januar 2016.

Ministeriet har vurderet, at de undtagne dokumenter ikke indeholder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, der er relevante for sagen, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, 2. pkt., eller interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan e.l., jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1.

Endelig har Finansministeriet vurderet, at der i visse af de udleverede dokumenter kan undtages (ekstraheringspligtige) oplysninger fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 3.

Offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed er indgået i Finansministeriets afgørelse og har ført til, at du har fået indsigt i visse dokumenter og oplysninger.

2. Nærmere om beslutningsprocessen i forbindelse med udflytning af statslige arbejdspladser

Regeringen fremlagde den 1. oktober 2015 planen "Bedre Balance", hvoraf fremgik, at regeringen havde besluttet at flytte i alt ca. 3.900 statslige arbejdspladser fra hovedstaden til andre dele af landet. Det var i planen nærmere fastlagt, hvilke myndigheder og dele af myndigheder der skulle flytte.

Jeg har forstået, at Finansministeriet herefter bad de øvrige ministerier om – ud fra en nærmere bestemt skabelon – at udarbejde detaljerede implementeringsplaner for de enkelte institutioners flytning. Fristen for aflevering af disse implementeringsplaner var den 7. januar 2016.

Den 23. februar 2016 udsendte regeringen en pressemeddelelse om status for udflytningen. Det fremgik heraf, at regeringen havde godkendt den samlede plan for udflytning af arbejdspladserne, og at udflytningen overordnet forløb efter planen.

Det fremgik også, at ministerierne forventede en samlet udgift på knap 1 mia. kr. Omkostningerne var således i gennemsnit på 250.000 kr. pr. arbejdsplads, men der var store variationer mellem de enkelte styrelser, alt efter de konkrete udgifter til de nye lokaliteter og antallet af medarbejdere, der ventedes at flytte med.

Pressemeddelelsen var vedlagt et faktaark, "Status på udflytning af statslige arbejdspladser". Heraf fremgik i et bilag en oversigt over ministeriernes implementering af udflytning af statslige arbejdspladser med oplysninger fra bl.a.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

implementeringsplanerne om antal årsværk, forventet afslutning, skønnede omkostninger og skønnede omkostninger pr. årsværk. Af selve faktaarket fremgår en tabel om de skønnede samlede midlertidige udgifter til udflytning, som er angivet at være udarbejdet på baggrund af implementeringsplanerne.

3. Anvendelsen af offentlighedslovens § 23

Finansministeriet har som hjemmel for at undtage dokument nr. 9 (jf. bilag 1 til afgørelsen) henvist til § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013), der har følgende ordlyd:

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

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

...”

Det fremgår af Finansministeriets afgørelse, at ministeriet har vurderet, at det nævnte dokument har karakter af et internt dokument, da det er udarbejdet af Finansministeriet til eget brug og ikke er afgivet til udenforstående.

Ministeriet har i den forbindelse anført, at som interne dokumenter anses også dokumenter udvekslet mellem Finansministeriet og Moderniseringsstyrelsen, da ministeriet og Moderniseringsstyrelsen betragtes som forskellige enheder inden for samme myndighed. Ministeriet henviser til § 3 i ministeriets cirkulære nr. 19 af 1. marts 2012 om Moderniseringsstyrelsen, hvoraf det fremgår, at styrelsen træffer afgørelser på finansministerens vegne, og at styrelsens afgørelser derfor ikke kan indbringes for finansministeren.

Det fremgår af aktlisten for sagen (ministeriets sagsnr. 15/03132), at dokument nr. 9 er ”Implementeringsplaner fra Statens Administration ifm. udflytning af statslige arbejdspladser”, der er indgået til Finansministeriet. Ifølge bilag 1 til afgørelsen fik du aktindsigt i e-mailkorrespondancen, mens bilagene (selv implementeringsplanen) blev undtaget i medfør af § 23 i offentlighedsloven. Det fremgår, at implementeringsplanen er sendt fra Moderniseringsstyrelsen.

Jeg er enig med Finansministeriet i, at Moderniseringsstyrelsen og Finansministeriet må anses for forskellige enheder inden for samme myndighed, jf. cirkulæret. Da dokumentet ikke ses at være afgivet til andre uden for myndigheden, kan det ikke give mig anledning til bemærkninger, at Finansministeriet har vurderet, at der er tale om et internt dokument og derfor har undtaget dette med henvisning til § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven.

4. Anvendelsen af offentlighedslovens § 24

4.1. Retsgrundlaget

Som grundlag for at undtage en række dokumenter fra aktindsigt (nr. 2, 3, 7 og 10-19) har Finansministeriet henvist til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1.

Bestemmelsen i § 24, stk. 1, angiver de betingelser, der skal være opfyldt, for at et dokument eller en oplysning kan undtages fra aktindsigt, mens § 23, stk. 1, nr. 2, blot præciserer, at dokumenter omfattet af § 24, stk. 1, også skal betragtes som interne dokumenter.

I det følgende henviser jeg på den baggrund kun til § 24, stk. 1, der har følgende ordlyd:

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

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

Af bemærkningerne til § 24 (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) fremgår bl.a. følgende:

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

Formålet med bestemmelsen er endvidere at sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes adgang til – inden for den politisk prægede ministerrådgivning – på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre. En sådan beskyttelse må antages at forbedre forudsætningerne for, at en minister kan få en tilstrækkelig kvalificeret bistand, da de offentligt ansatte – på grund af den nævnte beskyttelse – formentlig i videre omfang vil overveje forskellige og alternative løsningsmuligheder i forhold til den enkelte problemstilling.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

...

Det afgørende for, om et dokument eller en oplysning, der udveksles mellem f.eks. to ministerier i stk. 1's forstand sker i forbindelse med ministerbetjening, er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren *har* eller *vil få* behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det vil dog uden videre kunne lægges til grund, at ministeren har brug for rådgivning og bistand, såfremt udvekslingen af dokumenter mellem to forskellige forvaltningsmyndigheder sker i et tilfælde, hvor ministeren selv eller ministersekretariatet på ministerens vegne har bedt embedsværket f.eks. undersøge eller overveje et spørgsmål. I mange tilfælde vil der imidlertid ikke foreligge en konkret 'bestilling' fra ministeren, og ved vurderingen af, om der er konkret grund til at antage, at der vil opstå et behov for at yde ministeren bistand m.v., må der i stedet for lægges vægt på, om ministeren i den konkrete sammenhæng erfaringsmæssigt får brug for embedsværkets bistand, eller om det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter må forventes, at ministeren får brug herfor.

...

Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen, kan bl.a. nævnes embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller 'fysisk' møde med andre ministre, embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af folketings spørgsmål 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', materiale til brug for pressemøder m.v., udkast til bidrag til besvarelse af folketings spørgsmål, 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 afgivelse til en anden forvaltningsmyndighed *mis-*

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ter sin interne karakter. Dokumenter eller oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, kan således ikke anses for afgivet til udenforstående. (...)"

4.2. Min vurdering

Efter min gennemgang af de undtagne dokumenter nr. 3, 7 og 10-19 kan jeg konstatere, at der – som det også fremgår af Finansministeriets afgørelse – er tale om dokumenter i form af implementeringsplaner, der er udarbejdet af de enkelte ministerier (med undtagelse af Miljø- og Fødevareministeriet og Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet) og sendt til Finansministeriet.

Hvad angår dokument nr. 2 er der tale om en kommunikationslinje for henvendelser vedrørende udflytningen, der sendes fra Finansministeriet til de øvrige ministerier. Det er anført i dokumentet, at Regeringens Økonomiudvalg har godkendt kommunikationslinjen.

De undtagne dokumenter er således udvekslet mellem kredsen af myndigheder omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, vedrørende interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem forskellige ministerier.

Finansministeriet har ikke i afgørelsen af 15. januar 2016 nærmere begrundet, hvorfor udvekslingen af dokumenterne må anses for sket som led i ministerbetjening i § 24, stk. 1's forstand.

I udtalelsen til mig af 11. februar 2016 har Finansministeriet nærmere anført, at dokumenterne (implementeringsplanerne) er indsendt af de enkelte ministerier på baggrund af en bestilling fra Finansministeriet, og at dokumenterne var til brug for en sag, der skulle drøftes i Regeringens Økonomiudvalg.

I forbindelse med behandlingen af din anmodning om aktindsigt har Finansministeriet lagt til grund, at dokumenterne vedrører politiske drøftelser i en tværgående regeringssag, der har høj prioritet for regeringen. Det er derfor også Finansministeriets vurdering, at de pågældende dokumenter er udvekslet i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at de enkelte ministre – herunder særligt de ministre, der er medlemmer af Regeringens Økonomiudvalg – havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Som nævnt er de undtagne dokumenter de implementeringsplaner, som de enkelte ministerier er blevet bedt om at udarbejde og indsende til Finansministeriet til brug for regeringens plan om udflytning af statslige arbejdspladser, der blev præsenteret i efteråret 2015, jf. også publikationen "Bedre Balance – Statslige arbejdspladser tættere på borgere og virksomheder". Endvidere er der tale om en kommunikationslinje for henvendelser om udflytningen, der er godkendt i Regeringens Økonomiudvalg.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I lyset af forarbejderne til offentlighedslovens § 24 og deres angivelse af tilfælde, hvor bestemmelsen kan finde anvendelse – bl.a. ved embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer, herunder tværministerielt mellem flere ministerier – kan det efter min gennemgang af de enkelte dokumenter ikke give mig anledning til bemærkninger, at disse er undtaget med henvisning til § 24, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven.

5. Ekstrahering efter offentlighedslovens § 28

5.1. Retsgrundlaget

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 28 har følgende ordlyd:

”§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang disse oplysninger 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.”

Af bemærkningerne til bestemmelsen i § 28, stk. 1 (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) fremgår bl.a. følgende:

”Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, er – 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 tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Udtrykket *oplysninger om en sags faktiske grundlag* i *stk. 1, 1. pkt.*, omfatter på den baggrund 'egentlige faktuelle oplysninger', som f.eks. oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt eller en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt, samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de 'egentlige faktuelle oplysninger'.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Ekstraheringspligten efter stk. 1, 1. pkt., omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.”

5.2. Min vurdering

Det fremgår af bilag 1 til afgørelsen af 15. januar 2016, at Finansministeriet har vurderet, at dokumenterne nr. 3, 7 og 9-19 indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, der er udleveret til dig efter § 28, stk. 1, 1. pkt., i offentlighedsloven.

Ministeriet har vurderet, at dokument nr. 2 ikke indeholder ekstraheringspligtige oplysninger.

Dokumenterne 3, 7 og 9-19 er implementeringsplanerne fra forskellige ministerier med undtagelse af planerne for Miljø- og Fødevarerministeriet og Energi-, Forsynings-, og Klimaministeriet, som der ikke blev taget stilling til ved afgørelsen af 15. januar 2016, og planen for Social- og Indenrigsministeriet (dokument nr. 4), som du fik fuld aktindsigt i. At du har fået fuld aktindsigt i denne plan, skyldes, som jeg har forstået det, at Social- og Indenrigsministeriet selv tidligere havde givet fuld aktindsigt i materialet.

Implementeringsplanerne er som udgangspunkt lavet i standardiserede skemaer, som jeg forstår er udsendt af Finansministeriet. I bidrag fra nogle ministerier indgår der herudover andet materiale, bl.a. i form af notater og korrespondance. Det gælder bidragene fra Sundheds- og Ældreministeriet, Kulturministeriet, Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet, Justitsministeriet og Beskæftigelsesministeriet.

Som du kan se i implementeringsplanerne for Social- og Indenrigsministeriet, består de af to skemaer for hver af de institutioner under ministeriet, der er berørt af udflytning. Skemaerne er benævnt ”Implementeringsplan” og ”Bilag. Økonomi”. Implementeringsplanerne for de øvrige ministerier følger samme model.

Skemaet ”Implementeringsplan” består af følgende hovedpunkter:

- Fakta
- Overordnet tidsplan
- Økonomi (med henvisning til økonomibilaget)
- Kvalitetsmål
- Kontaktperson

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Under de nævnte punkter er opstillet forskellige spørgsmål, som er besvaret af ministerierne. Svarene består dels af gengivelse af noget rent faktisk eller af noget, som *allerede er sket* eller besluttet, dels af *fremadrettede* vurderinger af, f.eks. hvad udgifterne til udflytningen forventes at blive, og af forventninger til/antagelser om, hvad udflytningen i øvrigt vil indebære. Især afsnittene om økonomi, herunder bilaget, bygger på skøn over/forventninger til omkostninger.

Finansministeriet har som nævnt anset enkelte oplysninger i implementeringsplanerne for ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., og har givet dig indsigt i dem. Det gælder især oplysningerne under punktet "Fakta".

Her har du dog langt fra fået indsigt i alle oplysningerne. Under fakta er f.eks. spurgt, "Hvordan tilpasses ledelsesstrukturen med udgangspunkt i det nuværende antal chefstillinger?". Her fremstår ministeriernes svar som oftest som gengivelse af beslutninger, som allerede er taget, men du har som altovervejende hovedregel ikke fået indsigt i disse punkter i form af ekstrahering.

Det er min opfattelse, at de oplysninger i skemaerne, som er egentlige faktuelle oplysninger eller oplysninger om noget, som *allerede er sket eller besluttet*, som udgangspunkt er ekstraheringspligtige efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Se i den forbindelse bl.a. sagen udtaget til Folketingets Ombudsmands beretning som nr. 2014-14. Det modsatte er udgangspunktet for de oplysninger, der bygger på *fremadrettede vurderinger*, f.eks. af hvad udgifterne til udflytning må antages at blive.

Efter min gennemgang af implementeringsplanerne er det på den baggrund min vurdering, at planerne indeholder flere oplysninger, der er ekstraheringspligtige efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., end dem, som du har fået indsigt i. Det samme gælder for visse oplysninger i det øvrige materiale, som ministerierne har indsendt, bl.a. i dokument nr. 11 (materialet fra Kulturministeriet) i et brev af 7. januar 2016 fra Kulturministeriet til Finansministeriet og i dokument nr. 12 (materialet fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet) i et notat af 7. januar 2015.

Jeg er enig med Finansministeriet i, at dokument nr. 2 ikke indeholder oplysninger, der skal ekstraheres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Jeg er også enig i, at dokumenterne ikke indeholder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, der er ekstraheringspligtige efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1, 2. pkt.

Jeg har gjort Finansministeriet bekendt med min opfattelse og har samtidig henstillet til ministeriet at genoptage sagen med henblik på en fornyet gen-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

nemgang af, om der er flere oplysninger, der skal gives aktindsigt i efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

6. Ekstrahering efter offentlighedslovens § 29

6.1. Bestemmelsen

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 29 lyder således:

”§ 29. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan el.lign. Det gælder dog ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og for Danske Regioner.

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

Af forarbejderne til bestemmelsen (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) fremgår bl.a.:

”Ved en *faglig vurdering* forstås – i lighed med det tilsvarende udtryk i lovforslagets § 28, stk. 1, 2. pkt. – en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har *særlige forudsætninger* for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. En faglig vurdering i bestemmelsens forstand omfatter således også den kollektive, embedsmæssige særlige indsigt, der oparbejdes (i myndigheden) som følge af en kontinuerlig beskæftigelse med særlige områder.

Det er derfor ikke en betingelse for at betragte en vurdering – f.eks. en juridisk vurdering – som en *faglig* vurdering, at den er foretaget af en person, der har den pågældende uddannelse, f.eks. en juridisk uddannelse. Det afgørende er derimod, at den pågældende person på grund af sin eller forvaltningsmyndighedens indsigt i det omhandlede spørgsmål har særlige forudsætninger for at udtale sig.

Derimod kan en vurdering, der bygger på den *almindelige administrative indsigt*, der er til stede i forvaltningsmyndighederne, ikke karakteriseres som en faglig vurdering i bestemmelsens forstand. Dette skyldes, at der i sådanne tilfælde ikke vil være tale om, at vurderingen bygger på en sådan særlig indsigt, at den adskiller sig fra den indsigt, der også vil være til stede hos andre forvaltningsmyndigheder. Som eksempel på sådanne vurderinger kan nævnes embedsfolks rådgivning om politiske og strate-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

giske overvejelser. En sådan rådgivning er en del af embedsfolkenes *almindelige* kvalifikationer.

Omfattet af udtrykket '*faglige vurderinger*' vil herefter være de 'rene' faglige vurderinger, f.eks. vurderinger af lægefaglig, økonomisk eller juridisk karakter. De pågældende vurderinger vil med andre ord vedrøre sagens umiddelbare indhold. Derimod vil interne politiske og strategiske vurderinger samt vurderinger af, hvilken løsning der anbefales på grundlag af en faglig vurdering, falde uden for udtrykket."

6.2. Min vurdering

Finansministeriet har i sin afgørelse af 15. januar 2016 anført, at de undtagne dokumenter efter ministeriets opfattelse ikke indeholder oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan el.lign., som skal udleveres i medfør af offentlighedslovens § 29, stk. 1.

Ministeriet har ikke begrundet dette nærmere, heller ikke i udtalelsen til mig af 11. februar 2016.

Efter min gennemgang af dokumenterne er jeg enig med Finansministeriet i, at dokumenterne ikke indeholder interne faglige vurderinger i offentlighedslovens § 29's forstand. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på det, som er anført i forarbejderne, om at vurderinger, der bygger på den almindelige administrative indsigt, der er til stede i forvaltningsmyndighederne, ikke karakteriseres som faglige vurderinger i bestemmelsens forstand.

7. Anvendelsen af offentlighedslovens § 33, nr. 3

7.1. Bestemmelsen

I to dokumenter (nr. 7 og 17) har Finansministeriet undtaget (ekstraheringspligtige) oplysninger med henvisning til § 33, nr. 3, i offentlighedsloven, der har følgende ordlyd:

"§ 33. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

...

- 3) Det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed."

Bestemmelsen i § 33, nr. 3, svarer til den tidligere lovs § 13, stk. 1, nr. 5, og i betænkning om offentlighedsloven (jf. betænkning nr. 1510/2009, s. 678 ff.) er

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

som eksempler på tilfælde, hvor bestemmelsen finder anvendelse, bl.a. nævnt hensynet til det offentliges kontraktindgåelse, hensynet til det offentliges indhentelse af tilbud fra private erhvervsdrivende samt hensynet til det offentliges udøvelse af egentlig forretningsvirksomhed i konkurrence med (andre) private virksomheder.

Særligt om hensynet til det offentliges kontraktindgåelse er s. 679 anført følgende:

”Bestemmelsen kan endvidere anvendes i forbindelse med det offentliges kontraktindgåelse, herunder med hensyn til afgivne tilbud, køb og salg af fast ejendom mv. Aktindsigt i forbindelse med kontraktindgåelse må antages at kunne nægtes, hvis en imødekommelse af en aktindsigtsbegæring vil afskære det offentlige fra at optræde som en ligestillet part i det pågældende kontraktforhold. Om dette hensyn gør sig gældende i det enkelte tilfælde, vil i praksis bero på, om begæringen fremsættes forud for kontraktindgåelsen, eller efter at kontrakten er afsluttet.”

7.2. Min vurdering

Finansministeriet har i afgørelsen af 15. januar 2016 som begrundelse for undtagelse af oplysningerne henvist til, at ”dokumenterne indeholder oplysninger om prisfastsættelse for så vidt angår lejemål og bygningserhvervelser, og at udlevering af oplysningerne må antages at indebære en svækkelse af det offentliges forhandlingsposition”.

Det er ikke nærmere anført i dokumenterne, hvilke dele som er undtaget efter § 33, nr. 3. I dokument nr. 7 mener jeg at kunne identificere, hvilke oplysninger der er tale om, og her har jeg ikke bemærkninger til, at oplysningerne på tidspunktet for afgørelsen den 15. januar 2015 blev undtaget fra aktindsigt efter § 33, nr. 3.

I dokument nr. 17 kan jeg derimod ikke umiddelbart konstatere, hvilke oplysninger der er tale om, og jeg kan således ikke prøve spørgsmålet nærmere.

I forbindelse med min henstilling til Finansministeriet om at genoptage sagen har jeg derfor også bedt Finansministeriet om at se på dette dokument igen med henblik på at vurdere, om der kan gives yderligere aktindsigt.

8. Meroffentlighed

8.1. Bestemmelsen

Offentlighedslovens § 14, stk. 1, om meroffentlighed lyder således:

”§ 14. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysning-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ger 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 forarbejderne til bestemmelsen (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er bl.a. anført følgende:

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

8.2. Min vurdering

Finansministeriet har i afgørelsen af 15. januar 2016 anført, at meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14 er indgået i Finansministeriets overvejelser i forbindelse med sagen, og at dette har ført til, at ministeriet har besluttet at udlevere enkelte dokumenter, der er omfattet af § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1.

I de tilfælde, hvor ministeriet har besluttet ikke at udlevere sådanne dokumenter, er det begrundet i de hensyn, der ligger bag de nævnte undtagelsesbestemmelser.

I udtalelsen til mig af 11. februar 2016 har Finansministeriet anført, at § 14 overlader myndighederne et lovfæstet skøn med hensyn til at overveje spørgsmålet om meroffentlighed, som må udøves efter de sædvanlige principper for udøvelsen og anvendelsen af skønsmæssige beføjelser. Finansministeriet har i afgørelsen af 15. januar 2016 foretaget en konkret vurdering af, hvorvidt der kan gives aktindsigt i videre omgang, og ministeriet har i den forbindelse iagttaget de relevante forvaltningsretlige grundsætninger vedrørende bl.a. saglighed og lighed.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Som det fremgår af forarbejderne, skal der ved vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt i form af meroffentlighed, 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.

Det fremgår ikke direkte af Finansministeriets afgørelse eller af udtalelsen til mig, i hvilket omfang ministeriet har inddraget A's berettigede interesse som massemedie i at få aktindsigt i dokumenterne i vurderingen af, om der kunne gives meroffentlighed. Jeg må dog lægge til grund, at denne interesse er indgået i det skøn, som er foretaget.

Efter min gennemgang af sagen kan jeg ikke kritisere udfaldet af den meroffentlighedsvurdering, som Finansministeriet har foretaget.

9. Forløbet efter aktindsigtsafgørelsen af 15. januar 2016

Efter at afgørelsen om aktindsigt blev truffet den 15. januar 2016 – og udtalelsen til mig afgivet den 11. februar 2016 – har regeringen med baggrund i implementeringsplanerne den 23. februar 2016 offentliggjort en oversigt over ministeriernes implementering af udflytning af statslige arbejdspladser med oplysninger om bl.a. antal årsværk, forventet afslutning, skønnede omkostninger og skønnede omkostninger pr. årsværk.

Nogle af de oplysninger, som indgår i implementeringsplanerne, og som du ikke fik aktindsigt i, er således nu offentligt tilgængelige.

På baggrund af denne udvikling har jeg i forbindelse med min henstilling om, at Finansministeriet genoptager sagen, anmodet ministeriet om også at vurdere, om der nu kan gives yderligere (mer)aktindsigt i dokumenterne.

Jeg har bedt Finansministeriet om underretning om ministeriets fornyede vurdering, men foretager mig i øvrigt ikke mere i anledning af din henvendelse.

Den 15. juni 2016 meddelte Finansministeriet mig, at ministeriet havde besluttet at genoptage sagen. I den forbindelse havde Finansministeriet vurderet, at en række af de dokumenter, der var undtaget fra aktindsigt efter offentligheds-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

lovens § 23, stk. 1, nr. 1, § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1, indeholdt yderligere oplysninger om sagens faktiske grundlag, der var relevante for sagen, og som derfor skulle udleveres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Finansministeriet havde endvidere vurderet, om der var grundlag for at meddele yderligere (mer)aktindsigt, men havde ikke fundet grundlag herfor.

Den 22. juni 2016 meddelte jeg Finansministeriet, at jeg på det foreliggende grundlag herefter ikke foretog mig yderligere i sagen.

Sagsfremstilling

Den 13. januar 2016 anmodede du Finansministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Med henvisning til lov om offentlighed i forvaltningen beder jeg hermed om indsigt i alle beregninger vedrørende omkostninger i forbindelse med udflytning af statslige arbejdspladser, jf. regeringens plan ’Bedre Balance’.”

Finansministeriet traf den 15. januar 2016 delvis afgørelse vedrørende din aktindsigtsanmodning og meddelte dig delvist aktindsigt i sagen (ministeriets sagsnr. 15/03132). Ministeriet anførte bl.a. følgende i afgørelsen:

”Du har ved e-mail til Finansministeriet anmodet om aktindsigt i alle beregninger vedrørende omkostninger i forbindelse med regeringens plan om flytning af statslige arbejdspladser.

Finansministeriet har anset de implementeringsplaner, der er indsendt fra alle ministerier til Finansministeriet, for omfattet af din anmodning om aktindsigt. Endvidere har Finansministeriet identificeret enkelte andre sager, hvori der indgår dokumenter vedrørende økonomi i forbindelse med regeringens plan om flytning af statslige arbejdspladser.

Finansministeriet kan nu træffe delafgørelse for så vidt angår implementeringsplaner indsendt fra alle ministerier bortset fra dokumenter indsendt fra Miljø- og Fødevarerministeriet samt Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

Finansministeriet kan imødekomme din anmodning om aktindsigt og vedlægge en journaliste samt en kopi af en række dokumenter.

Finansministeriet har vurderet, at en række dokumenter er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, jf. vedlagte bilag 1. Ifølge offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter, herunder dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Finansministeriet har vurderet, at de nævnte dokumenter har karakter af interne dokumenter. Dokumenterne er udarbejdet af Finansministeriet til eget brug og er ikke afgivet til udenforstående.

Det gælder også med hensyn til de dokumenter, der har været udvekslet mellem Finansministeriet og Moderniseringsstyrelsen, idet Finansministeriet og Moderniseringsstyrelsen betragtes som forskellige enheder inden for samme myndighed, jf. herved § 3 i Finansministeriets cirkulæreskrivelse nr. 19 af 1. marts 2012 om Moderniseringsstyrelsen, hvoraf det

BILAG – SAGSFREMSTILLING

følger, at Moderniseringsstyrelsen træffer afgørelse på Finansministeriets vegne, og at styrelsens afgørelser derfor ikke kan indbringes for finansministeren.

Finansministeriet har desuden vurderet, at offentlighedslovens § 26 ikke medfører, at der er ret til aktindsigt i de nævnte dokumenter.

Finansministeriet har endvidere vurderet, at en række dokumenter er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1, jf. vedlagte bilag 1. Ifølge offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter, herunder dokumenter, der efter § 24, stk. 1, 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. Ifølge offentlighedslovens § 24, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt 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 henholdsvis et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder og forskellige ministerier. Finansministeriet har vurderet, at de nævnte dokumenter har karakter af interne dokumenter, der er udvekslet i forbindelse med ministerbetjening. Der er tale om dokumenter, der er udarbejdet af henholdsvis Kulturministeriet, Social- og Indenrigsministeriet, Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, Sundheds- og Ældreministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet, Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, Transport- og Bygningsministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet, Justitsministeriet, Skatteministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Udenrigsministeriet samt Forsvarsministeriet og udvekslet med Finansministeriet, i forbindelse med ministerbetjening.

Finansministeriet har desuden vurderet, at offentlighedslovens § 26 ikke medfører, at der er ret til aktindsigt i de nævnte dokumenter.

Finansministeriet har endvidere vurderet, at en række af de dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1, indeholder oplysninger om en sags faktiske grundlag, der er relevante for sagen, som skal udleveres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

De nævnte oplysninger udleveres, jf. vedlagte bilag 1.

Finansministeriet har vurderet, at de dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1, ikke indeholder oplysninger om eksterne faglige

BILAG – SAGSFREMSTILLING

vurderinger, der er relevante for sagen, som skal udleveres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Finansministeriet har desuden vurderet, at de dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1, ikke indeholder oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan el.lign., som skal udleveres i medfør af offentlighedslovens § 29, stk. 1.

Endelig har Finansministeriet vurderet, at der i enkelte af de udleverede dokumenter kan undtages en række oplysninger fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 3, jf. vedlagte bilag 1. Ifølge offentlighedslovens § 33, nr. 3, kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed. Finansministeriet har vurderet, at det er nødvendigt at undtage de nævnte oplysninger fra aktindsigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forsyningsvirksomhed.

Finansministeriet har konkret vurderet, at dokumenterne indeholder oplysninger om prisfastsættelse for så vidt angår lejemål og bygningserhvervelser, og at udlevering af oplysningerne må antages at indebære en svækkelse af det offentlige forhandlingsposition.

Det bemærkes, at meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14 er indgået i Finansministeriets overvejelser i forbindelse med behandlingen af sagen. Finansministeriets overvejelser har ført til, at ministeriet har besluttet at udlevere enkelte dokumenter og oplysninger, der er omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1. I de tilfælde, hvor ministeriet har besluttet ikke at udlevere sådanne dokumenter og oplysninger, er det begrundet i de hensyn, der ligger bag de nævnte undtagelsesbestemmelser i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1.

For så vidt angår den resterende del af din anmodning vedrørende implementeringsplaner indsendt fra Miljø- og Fødevarerministeriet og Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, samt dokumenter fra andre sager, hvori der indgår dokumenter vedrørende økonomi i forbindelse med regeringens plan om flytning af statslige arbejdspladser, har Finansministeriet identificeret et antal dokumenter, som ministeriet fortsat er ved at gennemgå.”

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Den 21. januar 2016 klagede du til mig over Finansministeriets afgørelse, og den 28. januar 2016 bad jeg Finansministeriet om en udtalelse i anledning af din klage.

Finansministeriet har den 11. februar 2016 udtalt bl.a. følgende i anledning af din klage:

”På baggrund af journalist B’s klage af 21. januar 2016 til Folketingets Ombudsmand, kan Finansministeriet henholde sig til ministeriets afgørelse af 15. januar 2016 og skal i anledning af klagen særligt bemærke følgende:

Undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 24 (ministerbetjening)

Ifølge offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter, herunder dokumenter, der efter § 24, stk. 1, 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. Ifølge offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt 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 forskellige ministerier.

Bestemmelsen blev indført med lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), side 426, udtaler om baggrunden for offentlighedslovens § 24, følgende:

’Der er imidlertid siden gennemførelsen af den tidligere offentlighedslov – i lyset af kompleksiteten af de problemstillinger, der præger den politiske dagsorden – også sket en nødvendig udvikling af samarbejdet mellem de enkelte ministerier om sager og beslutninger af politisk karakter. En tilfredsstillende behandling af de komplekse problemstillinger nødvendiggør således en sammenhængende indsats inden for flere forskellige ministeriers ressort, hvilket indebærer, at koordinering og samarbejde er påkrævet mellem ministerierne indbyrdes.’

I Finansministeriets afgørelse af 15. januar 2016, vurderer ministeriet, at en række dokumenter kunne undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1, nr. 2.

Med hensyn til anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, fremgår der bl.a. følgende af betænkning nr. 1510 om offentlighedsloven (2009), side 605 ff.:

'Endelig vil notater, redegørelser og udtalelser, der udveksles mellem ministerier samt mellem underordnede myndigheder i forbindelse med udarbejdelse af udkast til regeringsinitiativer, som f.eks. nye handlingsplaner, være omfattet af lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 2.'

Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), side 430, udtaler for så vidt angår anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 24, bl.a. følgende:

'I de tilfælde, hvor ministeren selv eller ministersekretariatet på ministerens vegne har bedt embedsværket f.eks. undersøge eller overveje et (politisk) spørgsmål, vil det uden videre kunne lægges til grund, at kriterierne er opfyldt.'

Finansministeriet har i afgørelsen af 15. januar 2016 konkret vurderet, at de pågældende dokumenter har karakter af interne dokumenter, der er udvekslet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem forskellige ministerier. Der er tale om dokumenter, der er udarbejdet af henholdsvis Kulturministeriet, Social- og Indenrigsministeriet, Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, Sundheds- og Ældreministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet, Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, Transport- og Bygningsministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet, Justitsministeriet, Skatteministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Udenrigsministeriet, samt Forsvarsministeriet og udvekslet med Finansministeriet, i forbindelse med ministerbetjening.

Dokumenterne i den konkrete sag er oversendt fra de ovennævnte ministerier til Finansministeriet på baggrund af en bestilling fra Finansministeriet til de øvrige ministerier til brug for en sag, der skal drøftes i regeringens Økonomiudvalg. Finansministeriet har i forbindelse med behandlingen af B's anmodning om aktindsigt lagt til grund, at dokumenterne vedrører politiske drøftelser i en tværgående regeringssag, der har en høj prioritet for regeringen.

Ifølge Justitsministeriets vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om offentlighed i forvaltningen, pkt. 6.2. og de specielle bemærkninger til § 24, stk. 1, skal bestemmelsen dog fortolkes og anvendes restriktivt.

På baggrund af ovenstående finder Finansministeriet imidlertid, at det med den fornødne sikkerhed kan lægges til grund, at de pågældende dokumenter i sin tid blev udvekslet i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at de enkelte ministre, herunder særligt de ministre, der er medlemmer af regeringens Økonomiudvalg,

havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag.

Meroffentlighedsprincippet efter offentlighedslovens § 14

Efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, skal det 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 offentlighedslovens §§ 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 personoplysninger.

Af Finansministeriets afgørelse af 15. januar 2016 fremgår det, at meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14 har indgået i Finansministeriets overvejelser i forbindelse med behandlingen af sagen. Finansministeriets overvejelser førte til, at ministeriet besluttede at udlevere enkelte dokumenter og oplysninger, der var omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1. I de tilfælde, hvor ministeriet besluttede ikke at udlevere sådanne dokumenter og oplysninger, var det begrundet i de hensyn, der ligger bag de nævnte undtagelsesbestemmelser i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1.

Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), side 268, udtaler bl.a. følgende om anvendelsen af § 14:

'Bestemmelsen i § 14 overlader myndighederne et lovfæstet skøn med hensyn til at overveje spørgsmålet om meroffentlighed, som må udøves efter de sædvanlige principper for udøvelsen og anvendelsen af skønsmæssige beføjelser.'

Finansministeriet kan på den baggrund supplerende oplyse, at ministeriet i afgørelsen af 15. januar 2016 har foretaget en konkret vurdering af, hvorvidt der kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af offentlighedslovens §§ 23-35, samt at ministeriet i forbindelse med sagsbehandlingen i øvrigt har iagttaget de relevante forvaltningsretlige grundsatninger vedrørende bl.a. saglighed og lighed."

Den 23. februar 2016 sendte jeg dig en kopi af Finansministeriets brev af 11. februar 2016 og bad om at modtage dine eventuelle bemærkninger inden 2 uger.

Jeg hørte ikke fra dig i den anledning, og den 15. marts 2016 meddelte jeg dig, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på baggrund af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og Finansministeriet.