

§ 33. Undtagelse af visse andre oplysninger

– ikke kan få betydning for, i hvilket omfang opsamlingsbestemmelsen (fortsat) kan finde anvendelse, dvs. om det fortsat er konkret nødvendigt og påkrævet at undtage oplysningerne. Der kan henvises til FOB 2013-14, der er omtalt nedenfor under pkt. 9, hvor ombudsmanden bl.a. fremhævede, at der var tale om dokumenter og oplysninger, der lå flere år tilbage i tiden, samt forudsætningsvist FOB 2005, side 141, hvor ombudsmanden anførte, at de hensyn der havde begrundet anvendelsen af opsamlingsbestemmelsen »næppe *nu* kan anses for at være svækket i væsentlig karakter«.

FOB 2012-24

Statsministeriet havde undtaget to dokumenter, der var udarbejdet af Udenrigsministeriet til brug for den daværende statsministerens mundtlige besvarelse af spørgsmål fra nogle folketingsmedlemmer vedrørende Justitsministeriets redegørelser om Danmarks tiltrædelse af Amsterdamtraktaten. Da dokumenterne var udarbejdet i efteråret 2000 – dvs. næsten 10 år før anmodningen om aktindsigt var blevet fremsat – bad ombudsmanden Statsministeriet om at genoptage sagen og nærmere forklare den aktindsigtssøgende, hvorfor det »også i dag er nødvendigt at hemmeligholde de pågældende dokumenter«. Statsministeriet traf en ny afgørelse og udleverede dokumenterne og lagde i den forbindelse vægt på dels den tid der var gået, siden dokumenterne blev udarbejdet, dels dokumenternes indhold.

6. Hensynet til den politiske beslutningsproces af særlig karakter

6.1. Generelt

Det fremgår udtrykkeligt af de specielle bemærkninger til § 33, nr. 5, at bestemmelsen kan anvendes med henblik på at beskytte hensynet til det offentlige politiske beslutningsproces af særlig karakter. Det samme fremgik af 1985-lovens forarbejder, jf. således betænkning nr. 857/1978, side 236 og side 286, ligesom det fulgte af 1970-lovens forarbejder, jf. således F.T. 1969-70, tillæg A, sp. 592.

I de specielle bemærkninger til § 33, nr. 5, anføres det, at bestemmelsen f.eks. kan anvendes på de tilfælde, hvor hensynet til den politiske beslutningsproces gør det påkrævet, at retten til aktindsigt begrænses i forhold til oplysninger og dokumenter, der udveksles i forbindelse med *sager, der er omfattet af § 24, stk. 3* (konkrete afgørelsessager, sager om indgåelse af kontraktforhold og i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver). Endvidere anføres det, at opsamlingsbestemmelsen f.eks. kan anvendes til at undtage interne dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning og anden tilsvarende politisk proces, men som ikke er udarbejdet til brug for en sådan sag og derfor ikke vil være omfattet af § 27, nr. 2.

Ved vurderingen af, om der i det enkelte tilfælde foreligger et sådant hensyn til den politiske beslutningsproces, at oplysninger og dokumenter kan undtages efter opsamlingsbestemmelsen, må der lægges vægt på, om doku-

§ 33. Undtagelse af visse andre oplysninger

menterne indgår i en *politisk proces, der er almindeligt forekommende*. Er det tilfældet, kan det tale imod anvendelse af opsamlingsbestemmelsen, da den netop tager sigte på at blive anvendt, hvor hensynet til den politiske beslutningsproces er af særlig karakter, jf. FOB 1988, side 57, og FOB 1992, side 53. Det forhold, at »processen« er almindeligt forekommende, udelukker dog ikke i sig selv anvendelsen af opsamlingsbestemmelsen, jf. FOB 2001, side 473, hvor ombudsmanden har anerkendt, at Statsministeriet efter omstændighederne kunne anvende bestemmelsen til at undtage materiale modtaget fra andre ministerier. Endvidere kan det tale imod anvendelsen af opsamlingsbestemmelsen, at de omhandlede dokumenter *indgår i en proces, der har tilknytning til en ren administrativ beslutning*, f.eks. fordeling af midler, og ikke indgår i en egentlig politisk beslutningsproces, f.eks. forhandling om lovforslag eller beslutningsforslag, jf. FOB 1998, side 102.

6.2. *Sager, hvor opsamlingsbestemmelsen ikke er anset for anvendelig*
Folketingets ombudsmand har i en del sager givet udtryk for, at der ikke var tale om en politisk proces af en sådan særlig karakter, at opsamlingsbestemmelsen kunne anvendes til at undtage de omhandlede oplysninger og dokumenter. Der kan således henvises til:

FOB 1988, side 57

Energiministeriet havde besluttet sig for at udarbejde en årlig redegørelse om et naturgasprojekt, der i henhold til et tilsagn herom fra energiministeren skulle afgives til Folketingets Energipolitiske Udvalg med henblik på at holde Folketinget orienteret om udviklingen i naturgasprojektet. Energiministeriet sendte et udkast til redegørelsen til medarbejdere i de regionale naturgasselskaber og i Dansk Naturgas med henblik på at drøfte indholdet i udkastet nærmere. Der blev inden afgivelsen af den endelige redegørelse anmodet om aktindsigt i det udsendte udkast, hvilket ministeriet afslog med henvisning til opsamlingsbestemmelsen og bl.a. med den begrundelse, at »en offentliggørelse af et foreløbigt og et på flere punkter ufuldstændigt udkast, før den endelige redegørelse blev afleveret til Folketinget, ville være vanskeligt foreneligt med hensynet til den politisk-parlamentariske proces, hvori redegørelsen skulle indgå«. Ombudsmanden kunne ikke tilslutte sig dette afslag og pegede bl.a. på, at offentlighedsloven navnlig tager sigte på at give indsigt i sager af politisk præget karakter. Endvidere pegede han på, at der efter hans opfattelse ikke var »[...] tale om et hensyn til den politiske proces [...] af ganske særlig karakter. Det er almindeligt forekommende, at redegørelser af generelt tilsnit, som udarbejdes af administrationen, tilsendes vedkommende folketingsudvalg med henblik på en eller anden form for politisk-parlamentarisk behandling, eventuelt blot til udvalgets orientering. Baggrunden kan være en særlig lovmaessig pligt til at afgive en redegørelse til Folketinget eller folketingsudvalget, men oftest – som i dette tilfælde – er der blot tale om tidligere givne tilsagn over for folketingsudvalget eller andre anledninger.«

§ 33. Undtagelse af visse andre oplysninger

FOB 1992, side 53

Energiministeriet havde med henvisning til 1985-lovens bestemmelse om undtagelse af lovgivningssager (nu § 20), meddelt afslag på aktindsigt i et »Udkast til Biomassehandlingsplan«, der var sendt til samtlige partiers gruppeformænd og energipolitiske ordførere som grundlag for politiske drøftelser, og det var aftalt, at udkastet ikke skulle offentliggøres. Ombudsmanden fandt ikke den dagældende bestemmelse om undtagelse af lovgivningssager anvendelig, men overvejede på *egen initiativ*, om der var hjemmel i den dagældende opsamlingsbestemmelse (nu § 33, nr. 5) til at undtage handlingsplanudkastet fra aktindsigt. Ombudsmanden afviste også dette hjemmelsgrundlag, da »der er tale om en politisk beslutningsproces, som igennem de senere år er blevet forholdsvis almindelig (udarbejdelse af handlingsplaner, forudgående inddragelse af de politiske ordførere) [...]«. Denne udtalelse er i øvrigt en del af baggrunden for den såkaldte folketingspolitikerregel i § 27, nr. 2.

FOB 1998, side 102

En journalist bad om aktindsigt i »samtlige dokumenter, der indeholder oplysninger om fordeling af tips- og lottomidlerne som led i finanslovforhandlingerne, herunder Finansministeriets aktstykkepulje«. Journalisten fik afslag for så vidt angik de forskellige partiers indstillinger og fordelingsønsker og korrespondance herom. Som begrundelse for afslaget blev der henvist til den politiske beslutningsproces. Ombudsmanden anførte i den forbindelse følgende: »Det må i den foreliggende sag tages i betragtning at de politiske partiers tilkendegivelser ikke er fremkommet i forbindelse med forhandling om lovforslag eller beslutningsforslag, men derimod i forbindelse med en rent administrativ beslutning som træffes af en forvaltningsmyndighed i forening med Folketingets Finansudvalg om fordeling af midler til støtte for almenyttige formål. Jeg er opmærksom på at det i praksis kan være vanskeligt at holde partitilkendegivelser i sådanne atypiske forvaltningssager adskilt fra udtalelser og indlæg der forekommer som led i den egentlige politiske beslutningsproces. Alligevel finder jeg at hensynet til at sikre at politiske forhandlinger kan foregå i fortrolighed, ikke foreligger på ganske samme måde når der – som i dette tilfælde – principielt er tale om partiernes medvirken ved myndighedernes anvendelse af allerede foreliggende lovgivning. På denne baggrund er jeg betænkelig ved at tilslutte mig at dokumenterne kunne tilbageholdes i henhold til § 13, stk. 1, nr. 6 [nu § 33, nr. 5].«

Ombudsmanden har i et enkelt tilfælde – under hensyn til den tid, der var gået siden dokumenternes udarbejdelse – ikke umiddelbart kunne tilslutte sig, at dokumenterne kunne undtages af hensyn til den politiske beslutningsproces, men har anmodet den pågældende myndighed om at genoptage sagen, jf. FOB 2012-24, der er refereret ovenfor under pkt. 4.

6.3. Sager, hvor opsamlingsbestemmelsen er anset for anvendelig

Folketingets ombudsmand har i en del sager anerkendt, at der var tale om en politisk proces af en sådan særlig karakter, at opsamlingsbestemmelsen kunne anvendes til at undtage de omhandlede oplysninger og dokumenter. Som et særligt område, hvor ombudsmanden har anerkendt anvendelsen af bestemmelsen, kan således nævnes tilfælde, hvor Statsministeriet modtager bidrag

§ 33. Undtagelse af visse andre oplysninger

fra ressortministerier. I den forbindelse kan der henvises til FOB 2001, side 473, hvor Statsministeriet havde meddelt afslag på aktindsigt i et beredskabstalepunkt, der var udarbejdet af Økonomiministeriet til brug for statsministerens mundtlige besvarelse af et spørgsmål stillet af et folketingsmedlem. Statsministeriet anførte, at ministeriet efter en konkret vurdering havde fundet, at en offentliggørelse af det omhandlede beredskabstalepunkt – som statsministeren ikke anvendte i forbindelse med sin mundtlige besvarelse af folketingsspørgsmålet – i givet fald ville afdække sådanne interne politisk-taktiske overvejelser i regeringen, som gjorde det påkrævet at undtage dokumentet fra aktindsigt af hensyn til den politiske beslutningsproces. Ombudsmanden fandt ikke tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte Statsministeriets vurdering og lagde vægt på, at statsministeren ikke havde gjort brug af beredskabstalepunktet, og at statsministeren er i en særlig situation, hvor statsministeren ofte er afhængig af bistand fra andre ministerier til forberedelse af mundtlige besvarelser af folketingsspørgsmål. Det må antages, at det samme gør sig gældende, når statsministeren modtager bidrag fra andre ministerier til besvarelse af skriftlige spørgsmål, da statsministeren også her ofte er afhængig af bistand fra ressortministerierne til forberedelse af besvarelsen af disse spørgsmål, ligesom de samme hensyn til den politiske beslutningsproces gør sig gældende. I den forbindelse bemærkes, at det ikke nødvendigvis er afgørende for adgangen til at undtage dokumenterne, om der gøres brug af beredskabstalepunktet eller materialet/bidraget, hvilket skal ses i sammenhæng med, at en udlevering ofte vil kunne afdække interne politisk-taktiske overvejelser i regeringen, først og fremmest, hvis det pågældende beredskabstalepunkt eller materiale/bidrag viser, at statsministerens mundtlige eller skriftlige besvarelse afviger fra ressortministeriets udkast, jf. herved også den ombudsmandsudtalelse, der er refereret straks nedenfor.

De samme hemmeligholdelseshensyn, som kan gøre sig gældende i relation til beredskabstalepunkter til brug for statsministerens mundtlige besvarelse af spørgsmål i Folketinget, kan også gøre sig gældende for beredskabstalepunkter til brug for statsministerens mundtlige besvarelse af spørgsmål fra pressen.

Folketingets Ombudsmands udtalelse af 20. december 2010 (j. nr. 2010-1403-4014 og j. nr. 2010-1443-4014)

To journalister havde anmodet om aktindsigt i dokumenter udvekslet mellem bl.a. Statsministeriet og Forsvarsministeriet i den såkaldte lækagesag (dvs. sagen hvor fortrolige oplysninger om indsættelse af Jægerkorpsset i Irak i 2007 blev offentliggjort samme dag, som den daværende forsvarsminister havde orienteret Udenrigspolitisk Nævn om indsættelsen). Statsministeriet fandt et enkelt dokument, der var udvekslet med Forsvarsministeriet som led i udarbejdelse af pressemateriale til statsministeren, men undtog dette med henvisning

§ 33. Undtagelse af visse andre oplysninger

til opsamlingsbestemmelsen. Ombudsmanden tilsluttede sig Statsministeriets opfattelse om, at de samme hemmeligholdelseshensyn, som kunne gøre sig gældende i relation til beredskabstalepunkter til brug for statsministerens mundtlige besvarelse af spørgsmål i Folketinget, også kunne gøre sig gældende for beredskabstalepunkter til brug for statsministerens mundtlige besvarelse af spørgsmål fra pressen. I tilknytning hertil anførte ombudsmanden, at »det i den sammenhæng [ikke] nødvendigvis er afgørende om der gøres brug af beredskabstalepunktet eller ej.«

Ombudsmanden har også i en række andre tilfælde, der ikke vedrører Statsministeriets modtagelse af bidrag fra ressortministerier, anerkendt opsamlingsbestemmelsens anvendelse.

FOB 1996, side 221

Statsministeriet havde meddelt afslag på aktindsigt i en række dokumenter om den finansielle krise på Færøerne og havde i den forbindelse bl.a. henvist til opsamlingsbestemmelsen i 1985-lovens § 13, stk. 1, nr. 6 (nu § 33, nr. 5). Statsministeriet havde således med henvisning til den daværende opsamlingsbestemmelse undladt at foretage ekstrahering af et referat af et ministermøde, hvor den daværende statsminister havde orienteret om drøftelserne med bl.a. lagmanden. Nærmere bestemt havde ministeriet undladt at foretage en ekstrahering af et vilkår, der var anført i referatet, men som ikke kom til at indgå i den aftale, der (senere) blev indgået mellem det færøske landsstyre og den danske regering. Ministeriet anførte bl.a., at bestemmelsen måtte kunne anvendes til at undtage oplysninger om indholdet af udkast til aftaler mellem regeringen og landsstyret, så længe aftalerne alene kunne betragtes som foreløbige. Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at tilsidesætte Statsministeriets vurdering.

FOB 2006, side 468

Statsministeriet havde meddelt afslag på aktindsigt i en række udkast til en tale, som dronningen som led i et officielt besøg skulle holde på Færøerne, og som var blevet udvekslet mellem ministeriet og hoffet. Som begrundelse herfor havde Statsministeriet henvist til, at dronningens tale blev afholdt som led i regentens deltagelse i statsstyret, hvorfor hoffet og Statsministeriet i relation til disse dokumenter skulle betragtes som én myndighed (interne dokumenter). Statsministeriet havde endvidere med henvisning til opsamlingsbestemmelsen meddelt afslag på aktindsigt i en række udkast til talen, der – forud for udvekslingen af udkastene med hoffet – var udvekslet mellem Statsministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne, som havde udarbejdet det første udkast til talen. Statsministeriet pegede på, at de hensyn, der lå til grund for undtagelsen vedrørende sager, der indgik som led i regentens deltagelse i statsstyret, tilsvarende gjorde sig gældende for de udkast, som var udvekslet mellem ministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne. Ministeriet henviste herved til hensynet til at beskytte regentens mulighed for frit at kunne forberede en tale, der afholdes som led i regentens deltagelse i statsstyret. Endvidere pegede Statsministeriet på, at de hensyn, der lå til grund for, at Statsministeriet og hoffet i relation til udarbejdelse af regentens tale under det officielle besøg på Færøerne blev betragtet som én myndighed, ikke i den konkrete situation kunne varetages, såfremt den underliggende udveksling af taleudkast mellem ministeriet og Rigsombudsmanden måtte anses for omfattet af adgangen til aktindsigt. På denne baggrund fandt ombudsmanden ikke tilstrækkeligt grundlag for at kri-

§ 33. Undtagelse af visse andre oplysninger

isere Statsministeriets anvendelse af opsamlingsbestemmelsen i forhold til den pågældende korrespondance mellem ministeriet og Rigsombudsmanden på Færøerne.

FOB 2009-15-1

Statsministeriet afsløj i forbindelse med afgørelsen af en aktindsigtsanmodning at oplyse, om ministeriet var i besiddelse af dokumenter om statsministerens mulighed for at komme i betragtning til et topjob i EU eller NATO. I den forbindelse anførte ministeriet, at et afslag på aktindsigt som indebar eller kunne opfattes som en bekræftelse af, at en minister var en eventuel kandidat til en international toppost, kunne få parlamentariske konsekvenser dels i form af tilbageholdenhed med at indgå aftaler og forlig med ministeren om indenrigspolitiske forhold, dels kunne der blive tale om, at regeringens parlamentariske grundlag kunne bestemme sig for ikke at give deres fortsatte støtte til den siddende minister/regering. Da sagen vedrørte en statsminister, ville statsministerens mulighed for effektivt at virke som regeringens chef kunne lide væsentlig skade. Da de hensyn, Statsministeriet henviste til ikke vedrørte en konkret politisk beslutningsproces, men derimod var af en abstrakt præget karakter – de angik statsministerens politiske manøvre muligheder på alle politiske områder – kunne det efter ombudsmandens opfattelse give anledning til en vis tvivl, om opsamlingsbestemmelsen kunne anvendes. Ombudsmanden var dog enig med Statsministeriet i, at interesser af personalemæssig karakter svarende til de hensyn, der lå bag 1985-lovens § 2, stk. 2 (nu § 21), kunne begrunde anvendelsen af opsamlingsbestemmelsen i forhold til dokumenter om en ministers eventuelle ansættelse i udenlandsk tjeneste. Ombudsmanden kunne samlet set ikke kritisere, at ministeriet havde ment, at der forelå hensyn i sagen, der kunne anses for beskyttet efter opsamlingsbestemmelsen.

FOB 2012-16

Ombudsmanden anerkendte Udenrigsministeriets synspunkt om, at den korrespondance, der havde fundet sted mellem det danske kongehus og den danske ambassade i Riyadh om tildeling af storkorset til kongen af Bahrain, kunne undtages efter opsamlingsbestemmelsen. Ombudsmanden lagde i den forbindelse særlig vægt på, at regentens ordenstildelinger er en særlig sagstype, der efter 1985-lovens forarbejder udtrykkeligt faldt helt uden for loven, og at kongehuset befandt sig i en ganske særlig situation, idet kongehuset var afhængigt af ambassadernes bistand, når der, som i den omhandlede sag, var tale om ordenstildeling til et udenlandsk statsoverhoved.

7. Hensynet til internt præget samarbejde samt interne forhold i øvrigt
Opsamlingsbestemmelsen kan også anvendes til at undtage dokumenter og oplysninger af hensyn til det internt prægede samarbejde, herunder mellem forskellige myndigheder. I FOB 1988, side 57 (naturgasredegørelsen), der er omtalt ovenfor under pkt. 5.2, udtalte ombudsmanden, at det ikke ville være foreneligt med offentlighedslovens forarbejder i almindelighed at acceptere hensyn til beskyttelse af internt præget samarbejde som et led i begrundelsen for anvendelse af opsamlingsbestemmelsen. I den forbindelse henviste han til, at det oprindelige forslag til 1985-loven i § 11, stk. 3, indeholdt en undtagelsesbestemmelse »vedrørende internt præget samarbejde, der må anses for rimeligt begrundet i sagens karakter«, men at denne bestemmelse udgik, da