



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2020-10

Kritik af afgrænsningen af en aktindsigtsanmod- ning og af beskrivelsen af afgrænsningen

Resumé

15. januar 2020

Finansministeriet gav en journalist afslag på aktindsigt i "alt" vedrørende en bestemt nyhedsartikel, hvori det var omtalt, at den daværende regering i 2015 angiveligt havde "planer om at bygge en mur" ved den dansk-tyske grænse. I artiklen omtaltes også flygtninge- og migrantsituationen i 2015, den danske grænsekontrol iværksat i januar 2016 mv.

Forvaltningsret

11241.9

114.3

115.1

Sagen rejste spørgsmål om Finansministeriets afgrænsning af aktindsigtsanmodningen og om ministeriets beskrivelse af den foretagne afgrænsning. Det var ombudsmandens opfattelse, at ministeriets afgørelse var egnet til at give et forkert billede af, hvad ministeriet havde forholdt sig til.

I forhold til afgrænsningen af aktindsigtsanmodningen havde Finansministeriet lagt til grund, at anmodningen vedrørte dokumenter eller oplysninger, der indeholdt overvejelser om "fysisk lukning/fysisk værn" ved den dansk-tyske grænse.

Ombudsmanden mente ikke, at det uden videre stod klart – ud fra den artikel, journalisten henviste til – at aktindsigtsanmodningen kun handlede om fysisk lukning af den dansk-tyske grænse.

Ombudsmanden mente, at ministeriets fremgangsmåde i sagen havde resulteret i en for snæver afgrænsning af journalistens anmodning. Det var således ombudsmandens opfattelse, at ministeriet enten burde have anlagt en bredere forståelse af anmodningen, eller have kontaktet journalisten for at få afklaret, om ministeriet havde forstået anmodningen korrekt, eller dog i sin afgørelse tydeligt have beskrevet afgrænsningen af anmodningen, så journalisten havde mulighed for at vurdere, om der var anledning til at vende tilbage med en ny, supplerende anmodning.

Ombudsmanden henstillede til Finansministeriet at genoptage sagen med henblik på fornyet behandling, herunder eventuelt i dialog med journalisten at afklare forståelsen af anmodningen om aktindsigt.

Finansministeriet henvendte sig efterfølgende til journalisten med henblik på en dialog om den nærmere afgrænsning af aktindsigtsanmodningen.

(Sag nr. 19/04924)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen (oprindelig stilet til journalisten D):

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

1.1. Den 12. september 2019 bad du Finansministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg vil gerne bede om aktindsigt i alt vedrørende dette: (url-adresse til artikel på medie A's hjemmeside)”

Af artiklen af 11. september 2019 på medie A's hjemmeside, som du har linket til i din anmodning, fremgår bl.a. følgende:

”V-regering ville bygge en mur ved den danske grænse, siger B

(...) Da flygtningekrisen i 2015 var på sit højeste i Danmark blev der udarbejdet ’meget præcise planer’ om at opføre en mur af beton og pigtråd nær den tyske grænse for at holde illegale flygtninge ude.

Det fortæller B, tidligere justitsminister for Venstre (...)

...

I 2015 skabte billeder af flygtninge på motorvejene i Sønderjylland og ved Gedser store diskussioner om Danmarks rolle i flygtningekrisen. Antallet af asylansøgere var eksploderet, og presset på magthaverne for at løse problemet var derfor enormt.

I sin nye bog, som udkom onsdag, uddyber B den daværende Venstre-regerings planer, som ifølge ham gik så vidt, at man allerede havde indkøbt materialer til en mur.

– I regeringen var der diskussioner om at bygge en mur af pigtråd og beton ved grænsen til Tyskland. Meget præcise planer blev udarbejdet. Det viste sig, at vi ikke lå inde med de tilstrækkelige ressourcer, og at materialer og genstande til at foretage en sådan voldsom beslutning slet ikke var en del af vores beredskabslagre. I al stilfærdighed blev nogle af disse ting indkøbt internationalt, skriver han i bogen.

Løsningen endte med at blive, at man i begyndelsen af januar 2016 indførte en midlertidig grænsekontrol.

Grænsemure internationalt

Det var bestemt ikke kun i Danmark, at man havde disse overvejelser. Den amerikanske præsident ville opføre en mur ved grænsen til Mexico, Ungarn opførte i 2015 et 175 kilometer langt pigtrådshegn ved deres grænser (...)

Vores naboland Sverige indførte ID-kontrol i begyndelsen af januar 2016, og så fulgte Danmark trop med en midlertidig grænsekontrol, som skulle vare i 10 dage med mulighed for forlængelse. Den begyndte 4. januar 2016 og har siden været forlænget et utal af gange og fungerer stadig i dag, tre år efter.

De nu skrinlagte planer om grænsemuren blev udtænkt i et mindre forum, fortæller B. På møderne deltog udover B den daværende integrationsminister, forsvarsminister og statsminister.

C, der som integrationsminister havde ansvaret for den danske grænsekontrol, bekræfter over for medie A, at regeringen drøftede, hvad man kunne gøre, hvis trykket på de danske grænser fortsatte med samme styrke. Hun vil dog ikke bekræfte, at der, som B udtrykker det, blev udarbejdet 'meget præcise planer', for oprettelsen af en mur ved den tyske grænse."

1.2. Den 7. oktober 2019 afslog Finansministeriet din anmodning om aktindsigt. Det fremgår af de akter, ministeriet har sendt til mig, at ministeriet vurderede, at din anmodning omfattede følgende:

1. Dele af et notat af 8. december 2015 til Regeringens Koordinationsudvalg ("Eventuel styrket kontrol på grænsen mellem Danmark og Tyskland").
2. Et PowerPoint-dokument i dets helhed ("Mulige reaktioner på grænsen"). PowerPoint-dokumentet var bilag til notatet.

Det fremgår også af sagens akter, at det nævnte dokument nr. 1 (notatet) indeholder overvejelser om en eventuel styrket kontrol på grænsen mellem Danmark og Tyskland. I notatet beskrives forskellige mulige løsninger med henblik på en sådan styrket kontrol, herunder fysisk lukning af grænsen. Notatet indeholder også oplysninger om baggrunden for overvejelserne, herunder indrejse- og asyltal, samt en indstilling til Koordinationsudvalget.

Dokument nr. 2 (PowerPoint-dokumentet) indeholder en oversigt over nogle af de løsningsmuligheder mv., som er beskrevet i notatet.

I sit afslag på aktindsigt af 7. oktober 2019 anførte Finansministeriet bl.a. følgende:

”Finansministeriet kan oplyse, at de dokumenter og oplysninger, som du har anmodet om aktindsigt i, er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. 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. Finansministeriet har vurderet, at de nævnte dokumenter har karakter af interne dokumenter, der er udvekslet mellem Justitsministeriet og Finansministeriet i forbindelse med ministerbetjening. Der er tale om dokumenter, der er udarbejdet af andre ministerier og udvekslet med Finansministeriet i forbindelse med forelæggelse af en sag for Regeringens Koordinationsudvalg.

Derudover har Finansministeriet vurderet, at de dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, hverken indeholder oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er relevante for sagen, som skal udleveres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Det bemærkes ydermere, at adgangen til aktindsigt efter offentlighedslovens § 29 ikke gælder for dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, *jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt.*

Finansministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter og oplysninger burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed, *jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1*, men har ikke fundet grundlag herfor. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag den nævnte undtagelsesbestemmelse i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.”

Finansministeriet udleverede ikke aktlister samtidig med afgørelsen. Den 7. oktober 2019 bad du Finansministeriet om en aktliste, og den 8. oktober 2019 sendte ministeriet dig to aktlister.

Den ene aktliste angiver at vedrøre sag nr. 2019-6257 (”KU (håndakt) – 09.12.2015 – Kontrol på grænsen mellem Danmark og Tyskland”). Aktlisten omfatter én akt, som angives at have fem relaterede dokumenter.

Den anden aktliste angiver at vedrøre sag nr. 2019-6260 ("KU (sag) – 09.12.2015 – Eventuel styrket kontrol på grænsen mellem Danmark og Tyskland"). Aktlisten omfatter én akt, som angives at have fire relaterede dokumenter.

1.3. Den 7. oktober 2019 klagede du til ombudsmanden over Finansministeriets afgørelse af samme dato.

Til brug for min behandling af sagen har jeg modtaget sagens akter samt udtalelser af 22. oktober og 26. november 2019 fra Finansministeriet.

Efter at have gennemgået sagens materiale er det min opfattelse, at sagen først og fremmest rejser spørgsmål om Finansministeriets afgrænsning af din aktindsigtsanmodning og om ministeriets beskrivelse af den foretagne afgrænsning. Det er derfor disse spørgsmål, jeg behandler nedenfor, jf. min vurdering af sagen under pkt. 4. Forinden gennemgår jeg det relevante retsgrundlag, jf. pkt. 2, og Finansministeriets udtalelser til mig, jf. pkt. 3.

2. Retsgrundlag

2.1. Offentlighedslovens bestemmelser om anmodninger om aktindsigt mv.

Offentlighedsloven indeholder i § 7 visse overordnede bestemmelser om anmodninger om aktindsigt og retten til aktindsigt (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen).

Det fremgår af lovens § 7, stk. 1, at enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed mv. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Om omfanget af retten til aktindsigt fremgår det af lovens § 7, stk. 2, nr. 1, at retten til aktindsigt omfatter alle dokumenter vedrørende en sag med de undtagelser, der følger af lovens §§ 19-35. Aktindsigt kan således ikke begrænses til dokumenter, som er endelige, som er journaliserede, som er opbevaret på en bestemt måde, eller som har været – eller må antages at ville blive – tillagt betydning for sagens afgørelse. Jeg henviser til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 191, forarbejderne til § 7 (lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013, Folketingstidende 2012-13, bemærkningerne til § 7) samt betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 323 f.

Det fremgår desuden af offentlighedslovens formålsbestemmelse, at loven har til formål at sikre åbenhed hos myndigheder mv. med henblik på navnlig at understøtte bl.a. mediernes formidling af informationer til offentligheden, jf. § 1, stk. 1, nr. 4.

2.2. Myndighedernes vejledningspligt mv. i forbindelse med mediers aktindsigt

Myndighedernes generelle pligt til at vejlede følger af § 7, stk. 1, i forvaltningsloven, af almindelige retsgrundsætninger og af god forvaltningsskik.

Efter § 7, stk. 1, i forvaltningsloven skal en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

Det antages, at en myndighed også har pligt til at vejlede en borger, som myndigheden er i forbindelse med, selv om borgeren ikke direkte eller indirekte har bedt om vejledning, men hvor det fremstår som naturligt og relevant at give borgeren vejledning. Det gælder bl.a. i tilfælde, hvor myndighedens svar eller handlemåde ellers kan virke vildledende. Jeg henviser til overblik #5 om vejledning i Myndighedsguiden, der kan findes på ombudsmandens hjemmeside.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 390, er endvidere anført følgende om behandlingen af pressens anmodninger om aktindsigt:

”Den offentlighedsordning, der er etableret med offentlighedsloven, har særlig betydning for pressens adgang til at informere offentligheden om forvaltningsmyndighedernes sager, og forvaltningsmyndighederne skal således udvise særlig imødekommenhed over for begæringer om aktindsigt, der indgives af pressen (...)”.

Om vejledningspligtens omfang mv. anfører Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 213, bl.a. følgende:

”Vejledningspligten er i øvrigt særlig udtalt i de tilfælde, hvor anmodningen er fremsat af medierne, da offentlighedsloven har særlig betydning for mediernes adgang til at formidle oplysninger til offentligheden om myndighedernes sager mv., jf. også § 1, stk. 1, nr. 4. En sådan pligt til at vejlede og assistere den aktindsigtssøgende kan – navnlig når der er tale om en anmodning, der er fremsat af medierne – også siges at følge af princippet om meroffentlighed.”

2.3. Myndighedernes beskrivelse af afgrænsningen af aktindsigtsanmodninger mv.

Det er et generelt forvaltningsretligt princip, at en myndigheds udtalelser om bl.a. afgrænsningen af en aktindsigtsanmodning og begrundelsen for en afgørelse om aktindsigt ikke må være misvisende eller formuleret på en måde, der er egnet til at fremkalde misforståelser. Myndighedens forklaring på de dispositioner, den foretager, skal desuden være korrekt i den forstand, at forklaringen skal være et sandt udtryk for de forhold og overvejelser, der reelt

har ført myndigheden frem til den trufne afgørelse. Jeg henviser bl.a. til overblik #10 om begrundelse i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside.

Kravene til myndighedernes afgrænsning af aktindsigtsanmodninger – og beskrivelsen heraf over for ansøgeren – er bl.a. behandlet i ombudsmandens udtalelse af 9. februar 2017 i sagen 16/02596, som er offentliggjort på www.offentlighedsportalen.dk.

I denne sag havde ombudsmanden bl.a. forstået det sådan, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet havde afgrænset en journalists aktindsigtsanmodning således, at den – i forhold til et bestemt dokument – kun omfattede nærmere angivne oplysninger i dokumentet. I ministeriets aktindsigtsafgørelse til journalisten fremstod det derimod sådan, at ministeriet anså hele dokumentet for omfattet af anmodningen. Ombudsmanden udtalte, at det var beklageligt, at det ikke med tilstrækkelig klarhed fremgik af ministeriets afgørelse, hvordan ministeriet havde afgrænset aktindsigtsanmodningen.

Jeg kan også henvise til Folketingets Ombudsmands beretning for 2011, sagen FOB 2011 13-5, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside. I denne sag var det bl.a. ombudsmandens opfattelse, at det var kritisabelt, at Skatteministeriet gav en begrundelse for et afslag på aktindsigt, som var misvisende og egnet til at give det ukorrekte indtryk, at ministeriet ikke var i besiddelse af de oplysninger mv., som journalisten havde spurgt til.

Desuden kan jeg henvise til sagen FOB 2019-19, som også er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside. I denne sag var det ombudsmandens opfattelse, at Justitsministeriet havde foretaget en for snæver afgrænsning af en journalists aktindsigtsanmodning. Ombudsmanden udtalte i den forbindelse, at det havde været naturligt og relevant, at ministeriet havde vejledt journalisten om, at ministeriet var i besiddelse af nærmere angivne andre dokumenter, med henblik på at afklare, om journalisten ønskede aktindsigt i disse.

3. Finansministeriets udtalelser

3.1. Til brug for min behandling af sagen har jeg modtaget udtalelser fra Finansministeriet.

Finansministeriet har i sin udtalelse af 22. oktober 2019 redegjort for ministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 28 om ekstrahering af oplysninger om sagens faktiske grundlag, § 29 om ekstrahering af interne faglige vurderinger og § 14 om meroffentlighed. Finansministeriet har i den forbindelse fastholdt de vurderinger, der lå til grund for ministeriets afslag på aktindsigt af 7. oktober 2019.

3.2. Som nævnt ovenfor under pkt. 1.2 vurderede Finansministeriet, at din aktindsigtsanmodning omfattede dele af dokument nr. 1 (notat af 8. december 2015 til Regeringens Koordinationsudvalg, "Eventuel styrket kontrol på grænsen mellem Danmark og Tyskland") samt dokument nr. 2 i dets helhed (PowerPoint-dokument, "Mulige reaktioner på grænsen", som var bilag til notatet).

Finansministeriet uddybede ikke i udtalelsen af 22. oktober 2019 ministeriets forståelse og afgrænsning af din anmodning om aktindsigt. Derfor bad ombudsmanden ministeriet om en supplerende udtalelse om bl.a. disse spørgsmål.

I sin supplerende udtalelse af 26. november 2019 har Finansministeriet bl.a. anført følgende (ministeriet citerer i udtalelsen ombudsmandens spørgsmål):

"– Jeg beder (...) ministeriet om at redegøre for ministeriets overvejelser, der førte til ikke at anse det øvrige indhold i [det ovenfor nævnte notat] for omfattet af anmodningen.

Ved Finansministeriets vurdering af, hvorvidt ministeriet var i besiddelse af dokumenter omfattet af anmodningen lagde ministeriet til grund, at anmodningen vedrørte dokumenter eller oplysninger, der indeholder overvejelser om en såkaldt 'fysisk lukning/fysisk værn'. Dette skete på baggrund af journalistens anmodning om aktindsigt, der henviste til en artikel fra medie A af 11. september 2019 med overskriften 'V-regering ville bygge en mur ved den danske grænse, siger B'.

Finansministeriet vurderede herefter, at alene dele af det omtalte notat samt hele PowerPoint-dokumentet, der blev forelagt for Regeringens Koordinationsudvalg var omfattet af anmodningen, da disse konkret vedrører overvejelser om etablering af 'fysisk lukning/fysisk værn'.

Det var samtidig Finansministeriets vurdering, at resten af sagen havde et bredere og andet sigte, da den vedrører forskellige andre problemstillinger vedrørende eventuel styrket kontrol på grænsen mellem Danmark og Tyskland, *jf. nærmere nedenfor om de enkelte dokumenter og vedlagte aktlister.*

– Jeg forstår det sådan, at aktlisterne er udleveret til journalist D med det formål at give et overblik over, hvad Finansministeriet samlet set har vurderet som omfattet af hans anmodning. Jeg beder ministeriet om at oplyse, om min forståelse er korrekt.

Det er korrekt forstået.

– Jeg forstår samtidig aktlisterne sådan, at de to nævnte akter omfatter henholdsvis i alt fire og i alt fem særskilte dokumenter, det vil sige i alt ni særskilte dokumenter. Jeg beder ministeriet om at oplyse, om min forståelse er korrekt.

Det er korrekt forstået. Det bemærkes hertil, at de to sager indeholder de samme *identiske* 4 dokumenter. Alle dokumenter i sagen 2019-6260 er således dubletter af dokumenterne i sagen 2019-6257. Det kan derudover oplyses, at det ene dokument i begge sager er et blank aktdokument.

Sagen 2019-6257 indeholder derudover et ekstra dokument – en håndakt. Håndakten vedrører ikke oplysninger om etablering af eventuel 'fysisk lukning/fysisk værn' ved grænsen og blev ikke anset for omfattet af anmodningen og er således ikke behandlet i forbindelse med anmodningen.

– Det er i forlængelse heraf min forståelse, at PowerPoint-dokumentet og notatet – omtalt ovenfor – udgjorde to af de i alt ni særskilte dokumenter, og at det kun var disse to dokumenter, som Finansministeriet vurderede som (helt eller delvist) omfattet af anmodningen. Jeg beder ministeriet om at oplyse, om min forståelse er korrekt.

Finansministeriet kan oplyse, at dette ikke er korrekt. Som beskrevet ovenfor indgår der i sagerne samlet set 4 forskellige dokumenter, hvoraf Finansministeriet vurderede, at 2 af disse (helt eller delvist) er omfattet af anmodningen.

Finansministeriet beklager, at ministeriet ikke mere præcist oplyste om aktlistens indhold, og at det således ikke fremgik mere præcist hvilke dokumenter og oplysninger, som ministeriet anså for omfattet af anmodningen.

Finansministeriet har på den baggrund vedlagt en aktliste og heri beskrevet på dokumentniveau, dels hvilke dokumenter ministeriet anså for omfattet af anmodningen og dels med hvilken begrundelse, de konkrete dokumenter og oplysninger er undtaget, *jf. vedlagte aktlister*.

...

Finansministeriet kan oplyse, at ministeriet ikke har haft nogen korrespondance eller dialog mv. – herunder telefonisk – med journalist D før eller efter dennes aktindsigtsanmodning om forståelsen eller afgrænsningen af anmodningen om aktindsigt.”

Som det fremgår, har Finansministeriet udarbejdet to reviderede aktlister, som er vedlagt ministeriets supplerende udtalelse af 26. november 2019.

Det fremgår af de reviderede aktlister, at de to pågældende sager – som også beskrevet i ministeriets supplerende udtalelse – i vidt omfang indeholder identiske dokumenter. De reviderede aktlister indeholder en kort omtale af de enkelte dokumenter under hver sagsakt, ligesom det kort fremgår, om ministeriet anså det enkelte dokument for helt eller delvist omfattet af din anmodning.

Det fremgår endvidere, at de to sager – ud over dokument nr. 1 (notatet) og dokument nr. 2 (PowerPoint-dokumentet), som ministeriet anså for helt eller delvist omfattet af din anmodning – bl.a. indeholder et bilag om ”statens eventuelle erstatningsansvar” samt en såkaldt håndakt til brug for det pågældende møde i Koordinationsudvalget.

4. Min vurdering

4.1. Indledning

Som nævnt ovenfor under pkt. 1.3 er det min opfattelse, at den foreliggende sag først og fremmest rejser spørgsmål om Finansministeriets afgrænsning af din aktindsigtsanmodning og om ministeriets beskrivelse af den foretagne afgrænsning.

Nedenfor behandler jeg under pkt. 4.2 Finansministeriets beskrivelse af, hvad ministeriet havde forholdt sig til ved sin afgørelse af 7. oktober 2019, herunder indholdet af de udleverede aktlister. Under pkt. 4.3 behandler jeg ministeriets afgrænsning af din anmodning. I forhold til aktlisternes indhold tager min vurdering udgangspunkt i de aktlister, som ministeriet udleverede til dig umiddelbart efter ministeriets afgørelse, det vil sige den 8. oktober 2019.

4.2. Finansministeriets beskrivelse af, hvad ministeriet havde forholdt sig til

Som også gengivet ovenfor under pkt. 1.2 omtales dokument nr. 1 (notatet) og nr. 2 (PowerPoint-dokumentet) i Finansministeriets afgørelse af 7. oktober 2019 således:

”Finansministeriet kan oplyse, at de dokumenter og oplysninger, som du har anmodet om aktindsigt i, er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. (...) Finansministeriet har vurderet, at de nævnte dokumenter har karakter af interne dokumenter, der er udvekslet mellem Justitsministeriet og Finansministeriet i forbindelse med ministerbetjening. Der er tale om dokumenter, der er udarbejdet af andre

ministerier og udvekslet med Finansministeriet i forbindelse med forelæggelse af en sag for Regeringens Koordinationsudvalg.

Derudover har Finansministeriet vurderet, at de dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, hverken indeholder oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er relevante for sagen, som skal udleveres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

...

Finansministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter og oplysninger burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed, *jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1*, men har ikke fundet grundlag herfor. (...)"

Denne formulering efterlader efter min opfattelse det indtryk, at ministeriet havde vurderet og truffet afgørelse om din ret til aktindsigt i flere dokumenter i deres helhed og ikke blot i dele heraf.

Samtidig fremstår de aktlister, som ministeriet udleverede til dig den 8. oktober 2019, umiddelbart sådan, at de omfatter to akter med fire henholdsvis fem relaterede dokumenter, jf. nærmere om aktlisterne ovenfor under pkt. 1.2 og pkt. 3. Af aktlisterne fremgår i øvrigt intet om ministeriets afgrænsning af din anmodning.

Som nærmere omtalt ovenfor under pkt. 3 har ministeriet imidlertid efterfølgende oplyst, at ministeriet afgrænsede din anmodning sådan, at man alene foretog en vurdering af din ret til aktindsigt i dokument nr. 2 (PowerPoint-dokumentet) samt dele af dokument nr. 1 (notatet).

Jeg mener på den baggrund, at ministeriets beskrivelse af det, man havde forholdt sig til, ikke var retvisende. Den anførte beskrivelse var således egnet til at give dig et forkert billede af, at ministeriet havde vurderet din ret til aktindsigt i alle dele af de dokumenter, der fremgik af aktlisterne. Jeg er derfor enig med ministeriet i, at det er beklageligt, at det ikke fremgik mere præcist, hvilke dokumenter og oplysninger ministeriet anså for omfattet af din anmodning, og hvad ministeriet dermed havde truffet afgørelse om.

Jeg henviser i den forbindelse til det, jeg har anført ovenfor under pkt. 2.3, om at en myndigheds udtalelser om bl.a. afgrænsningen af en aktindsigtsanmodning og begrundelsen for en afgørelse om aktindsigt ikke må være misvisende eller formuleret på en måde, der er egnet til at fremkalde misforståelser.

4.3. Finansministeriets afgrænsning af din aktindsigtsanmodning

Efter min gennemgang af sagen mener jeg også, at der kan rejses spørgsmål ved den afgrænsning af din aktindsigtsanmodning, som Finansministeriet foretog i forbindelse med ministeriets afgørelse af 7. oktober 2019.

Finansministeriet vurderede som nævnt, at din anmodning alene omfattede dokument nr. 2 (PowerPoint-dokumentet) samt dele af dokument nr. 1 (notatet).

I sin supplerende udtalelse af 26. november 2019 har Finansministeriet i den forbindelse oplyst, at ministeriet ved behandlingen af din aktindsigtsanmodning lagde til grund, at anmodningen "vedrørte dokumenter eller oplysninger, der indeholder overvejelser om en såkaldt 'fysisk lukning/fysisk værn'". Denne tilgang skyldtes ifølge ministeriet den artikel af 11. september 2019 på medie A's hjemmeside, som du havde henvist til i din anmodning.

I artiklen – som i vidt omfang er gengivet ovenfor under pkt. 1.1 – omtales bl.a., at den daværende regering i 2015 angiveligt havde "planer om at bygge en mur" ved den dansk-tyske grænse. I artiklen omtales i den forbindelse også flygtninge- og migrantsituationen i 2015, andre landes tiltag med hensyn til grænsekontrol mv. samt den danske grænsekontrol, der blev iværksat i januar 2016.

Jeg mener ikke, at det uden videre stod klart – ud fra den artikel, du henviste til – at din aktindsigtsanmodning kun omhandlede fysisk lukning af den dansk-tyske grænse. Det fremgår jo af din anmodning, at du ønskede aktindsigt i "alt" vedrørende artiklen.

I lyset heraf mener jeg, at ministeriet – når ministeriet ikke anlagde en bredere forståelse af din anmodning, der også omfattede de øvrige forhold omtalt i artiklen – senest i forbindelse med ministeriets afgørelse af 7. oktober 2019 burde have kontaktet dig for at få afklaret, om ministeriet havde forstået rækkevidden af din aktindsigtsanmodning korrekt. Alternativt burde ministeriet i sin afgørelse tydeligt have beskrevet ministeriets afgrænsning af din anmodning, så du på et oplyst grundlag havde mulighed for at vurdere, om der var anledning til at vende tilbage med en ny, supplerende aktindsigtsanmodning.

Ministeriet gjorde ingen af delene. Derved har ministeriets fremgangsmåde resulteret i, hvad der efter min bedømmelse har karakter af en for snæver afgrænsning af din anmodning om aktindsigt. Det mener jeg er beklageligt.

Jeg henviser i den forbindelse til det, jeg har anført ovenfor under pkt. 2.1, om at retten til aktindsigt som udgangspunkt omfatter alle dokumenter vedrørende en sag. Jeg henviser også til det, jeg har anført om vejledningspligten,

samt til offentlighedslovens forarbejder, hvorefter der kan være særlig grund til at vejlede, når anmodninger om aktindsigt er fremsat af medier mv., jf. ovenfor under pkt. 2.2.

4.4. Min samlede vurdering

Finansministeriets afgørelse efterlod det indtryk, at ministeriet havde vurderet og truffet afgørelse om din ret til aktindsigt i flere dokumenter i deres helhed, selv om ministeriet rent faktisk kun havde forholdt sig til dokument nr. 2 (PowerPoint-dokumentet) og dele af dokument nr. 1 (notatet). Ministeriets afgørelse var dermed egnet til at give dig et forkert billede af, hvad ministeriet havde forholdt sig til. Jeg er på den baggrund enig med Finansministeriet i, at det er beklageligt, at det ikke fremgik mere præcist, hvilke dokumenter og oplysninger ministeriet anså for omfattet af din anmodning.

Derudover mener jeg, at ministeriets fremgangsmåde i sagen har resulteret i en for snæver afgrænsning af din anmodning. Det mener jeg også er beklageligt.

Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg har samtidig henstillet til ministeriet at genoptage sagen med henblik på fornyet behandling, herunder eventuelt i dialog med dig at afklare forståelsen af din anmodning om aktindsigt.

I lyset af min henstilling har jeg ikke anledning til at tage stilling til Finansministeriets anvendelse af offentlighedslovens bestemmelser om undtagelser fra retten til aktindsigt, jf. også ovenfor under pkt. 1.3 og pkt. 4.1 om afgrænsningen af min undersøgelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.