



2015-48

## E-mails udvekslet mellem Forsvarsministeriet og Værnsfælles Forsvarskommando som led i ministerbetjening. Ekstrahering

1. september 2015

Forvaltningsret  
11241.2 – 11241.9  
– 115.4

*En journalist klagede til ombudsmanden over et delvist afslag på aktindsigt i korrespondance mellem Forsvarsministeriet og Værnsfælles Forsvarskommando om to artikler i et dagblad, som bl.a. byggede på et interview med forsvarschefen. Resultatet af korrespondancen var en pressemeddelelse på Værnsfælles Forsvarskommandos hjemmeside.*

*Forsvarsministeriet havde begrundet det delvise afslag med, at der var tale om dokumenter og oplysninger udvekslet som led i ministerbetjening.*

*Ombudsmanden var enig med Forsvarsministeriet i vurderingen af de dokumenter og oplysninger, som ministeriet havde undtaget efter offentlighedslovens regler om ministerbetjening. Ombudsmanden udtalte i den forbindelse, at § 24 (også) måtte finde anvendelse i en situation som den foreliggende, hvor det var en styrelseschef, der agerede på vegne af ministeren, og at det afgørende for vurderingen var, at ministeren i situationen havde brug for (eller måtte antages at få brug for) embedsværkets rådgivning og bistand.*

*I modsætning til Forsvarsministeriet mente ombudsmanden, at nogle af de undtagne dokumenter indeholdt oplysninger om sagens faktiske grundlag, der var relevante for sagen, og som derfor som udgangspunkt var ekstraheringspligtige. En del af disse oplysninger fremgik dog af et allerede udleveret – og i øvrigt offentliggjort – dokument, hvorfor ministeriet ikke var forpligtet til at ekstrahere dem. For så vidt angik de resterende ekstraheringspligtige oplysninger, henstillede ombudsmanden til ministeriet at genoptage behandlingen af sagen for at vurdere, om der kunne gives yderligere aktindsigt.*

*Endelig fandt ombudsmanden det beklageligt, at en sms-besked fra forsvarschefen til forsvarsministeren ikke på tidspunktet for afgørelsen var journaliseret på sagen, så der først senere blev taget stilling til spørgsmålet om aktindsigt i beskeden.*

*Efter at have genoptaget sagen udleverede Forsvarsministeriet yderligere oplysninger til journalisten.*

(Sag nr. 15/02448)

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

### Ombudsmandens udtalelse

Sagen drejer sig om aktindsigt i e-mail- og sms-korrespondance mellem Forsvarsministeriet, herunder forsvarsministeren og departementschefen, og Værnsfælles Forsvarskommando, herunder forsvarschefen, vedrørende håndteringen af to artikler i Jyllands-Posten den 13. marts 2015 om forswarets fremtidige opgaver og udfordringer.

Forsvarsministeriet meddelte dig ved afgørelse af 13. april 2015 delvist afslag på aktindsigt med henvisning til § 24, stk. 1, nr. 1, jf. § 23, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen).

Du fik ved afgørelsen udleveret en e-mail sendt fra Værnsfælles Forsvarskommando til Forsvarsministeriet. E-mailen har ikke noget selvstændigt indhold, men der er vedhæftet to udkast til artikler. I den ene artikel er slettet en kommentar fra Værnsfælles Forsvarskommando anført i artiklens margin. Du fik endvidere udleveret et print af en pressemeddelelse, som blev offentliggjort på Værnsfælles Forsvarskommandos hjemmeside den 13. marts 2015.

Forsvarsministeriet fandt ved afgørelsen ikke grundlag for at udlevere yderligere dokumenter eller oplysninger til dig efter reglen om ekstrahering i offentlighedslovens § 28, stk. 1, ligesom ministeriet ikke fandt grundlag for at meddele dig meraktindsigt.

## 1. Ministerbetjening

### 1.1. Retsgrundlag

Forsvarsministeriet har undtaget den omhandlede korrespondance fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, jf. § 23, stk. 1, nr. 2. Følgende fremgår af bestemmelserne:

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

- 1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,
- 2) 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, og
- 3) (...)

”§ 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.

Stk. 2. Oplysninger om sagens faktiske grundlag m.v. er efter reglerne i §§ 28 og 29 omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler uanset stk. 1.

Stk. 3. (...)

Anvendelsesområdet for § 24 er nærmere beskrevet i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 – bemærkningerne til bestemmelsen:

### ”Til § 24

...

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 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.

...

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 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.

Bestemmelsen i stk. 1 skal fortolkes og anvendes restriktivt, og i tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om *hensynet til den interne og politiske beslutningsproces* taler for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt.

Bestemmelsen finder således anvendelse, hvor udvekslingen sker i forbindelse med det, der kan betegnes 'den politiske' ministerbetjening.

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 folketingsspørgsmål 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' og 'beredskabstalepunkter', udkast til pressemeddelelser, materiale til brug for pressemøder m.v., udkast til bidrag til besvarelse af folketingsspørgsmål, 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 afgivelsen til en anden forvaltningsmyndighed *minister sin interne karakter*. Dokumenter eller oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, kan således ikke anses for afgivet til udenforstående. Ved udførelsen af opgaver i forbindelse med ministerbetjening kan f.eks. et ministeriums departement og en underordnet styrelse i princippet anses som en (funktionel) enhed.

...

Bestemmelsen i *nr. 1* omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et *ministeriums departement* og dets *underordnede myndigheder*.

...

Ved udtrykket '*underordnede myndigheder*' i *nr. 1* forstås de myndigheder, som hører under et ministeriums ressort, og hvor der består et sædvanligt over-/underordningsforhold mellem ministeriet og de pågældende forvaltningsmyndigheder. Omfattet af dette udtryk er således direktorater og styrelser og lignende underordnede forvaltningsmyndigheder, men derimod ikke de forvaltningsmyndigheder, som står uden for det almindelige administrative myndighedshierarki, herunder bl.a. de ovenfor nævnte uafhængige råd og nævn."

### **1.2. Mine bemærkninger**

**1.2.1.** Reglerne om forsvaret er fastsat i lov nr. 122 af 27. februar 2001 om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v. (forsvarsloven) med senere ændringer.

Ved lov nr. 625 af 12. juni 2013 blev reglerne om ledelsen af forsvaret ændret, således at ministeren i videre omfang end hidtil administrativt kan fastlægge den nærmere organisering af ledelsen. Det fremgår af forarbejderne til ændringsloven (lovforslag nr. L 200 af 20. marts 2013, bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 2), at forslaget bl.a. giver mulighed for, at Værnsfælles Forsvarskommando (tidligere Forsvarskommandoen) integreres i Forsvarsministeriets departement.

En sådan integration er ikke blevet gennemført. Værnsfælles Forsvarskommando er således fortsat en selvstændig styrelse under Forsvarsministeriet. Dokumenter og oplysninger udvekslet mellem de to myndigheder betragtes derfor som udgangspunkt som eksterne (afgivet til udenforstående), medmindre der er tale om dokumenter og oplysninger udvekslet som led i ministerbetjening.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg er enig med Forsvarsministeriet i, at de udtalelser mv., som den daværende forsvarsminister fremsatte i forbindelse med behandlingen af ovennævnte lovforslag – og som du har henvist til i din klage – sigter på en mulig fremtidig integration af Værnsfælles Forsvarskommando og Forsvarsministeriets departement. Udtalelserne mv. har således ikke betydning for nærværende sag.

**1.2.2.** Forsvarsministeriet har i sin afgørelse af 13. april 2015 anført, at de omhandlede dokumenter og oplysninger er udvekslet mellem Forsvarsministeriet og Værnsfælles Forsvarskommando på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at forsvarsministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

I udtalelsen til mig af 3. juli 2015 har Forsvarsministeriet endvidere anført, at sagen drejer sig om, hvordan forsvarsministeren – eller på dennes vegne Værnsfælles Forsvarskommando (forsvarschefen) – skulle reagere på de to avisartikler, som ville blive bragt i Jyllands-Posten. Den ene artikel var baseret på et interview med forsvarschefen.

Jeg har ved min gennemgang af de undtagne dokumenter og oplysninger konstateret, at der for dokumenternes vedkommende er tale om et antal e-mails og en enkelt sms-besked udvekslet mellem Forsvarsministeriet (herunder departementschefen og forsvarsministeren) og Værnsfælles Forsvarskommando (herunder forsvarschefen), herunder udkast til talepapir, beredskabstalepunkter og pressemeddelelse. For de undtagne oplysningers vedkommende er der tale om Værnsfælles Forsvarskommandos kommentar til et udkast til den ene af Jyllands-Postens artikler – anført i artiklens margin.

Samtlige dokumenter og oplysninger omhandler spørgsmålet om, hvordan der skulle reageres på Jyllands-Postens artikler. Det fremgår af sagen, at korrespondancen resulterede i en pressemeddelelse offentliggjort på Værnsfælles Forsvarskommandos hjemmeside den 13. marts 2015.

Det fremgår ikke klart af ovennævnte korrespondance – eller af Forsvarsministeriets udtalelse til mig af 3. juli 2015 – om det var ministeret eller Værnsfælles Forsvarskommando, der tog initiativ til dialogen mellem myndighederne om håndteringen af de to avisartikler. Dette er imidlertid heller ikke afgørende for spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om ministerbetjening.

Jeg henviser til det, som er anført i forarbejderne til § 24 om, at der – hvis der ikke foreligger en konkret bestilling fra ministeren – ved spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om dokumenter og oplysninger udarbejdet til brug for ministerbetjening, i stedet må lægges vægt på, om ministeren i den konkrete sammenhæng erfaringsmæssigt får brug for embedsværkets bistand, eller om

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter må forventes, at ministeren får brug herfor.

Jeg bemærker i den forbindelse, at sagen efter sin karakter (præcisering af en artikel om forsvarrets fremtidige opgaver og udfordringer, herunder bl.a. i kraft af det nye forsvarsforlig) må antages at have haft forsvarsministerens bevågenhed, idet der var tale om en sag, der – hvis den ikke blev håndteret korrekt – eventuelt ville kunne få u hensigtsmæssige konsekvenser såvel indenrigs- som udenrigspolitisk. Jeg må lægge til grund, at man netop af den årsag fandt det nødvendigt at indlede en dialog mellem de to myndigheder om, hvordan sagen skulle håndteres. Jeg bemærker i øvrigt, at det fremgår af de undtagne dokumenter, at ministeren selv var direkte involveret i sagen.

Forarbejderne til offentlighedslovens § 24 nævner – som eksempel på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen – bl.a. embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf. Som eksempel på typer af interne dokumenter og oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, nævner forarbejderne bl.a. udkast til talepapir og beredskabstalepunkter samt udkast til pressemeddelelser.

Forarbejderne tager udgangspunkt i den situation, hvor det er ministeren selv der f.eks. skal bruge talepapir og beredskabstalepunkter, skal deltage i møder, udsende pressemeddelelser mv. Det er imidlertid min opfattelse, at der også kan være tale om ministerbetjening i offentlighedslovens forstand i en situation som den foreliggende, hvor det er en styrelseschef, der agerer på vegne af ministeren. Det afgørende er, at ministeren i situationen har brug for (eller må antages at få brug for) embedsværkets rådgivning og bistand.

Jeg har i den forbindelse også lagt vægt på det, som er anført i forarbejderne til § 24 om, at der i tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal lægges vægt på, om *hensynet til den interne og politiske beslutningsproces* taler for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt.

På baggrund af det, som er anført i forarbejderne, og under hensyn til sagens karakter er det herefter min opfattelse, at de undtagne dokumenter og oplysninger fremstår som udarbejdet og udvekslet i forbindelse med ministerbetjening.

### **2. Sms-besked fra forsvarschefen til forsvarsministeren**

Det fremgår af Forsvarsministeriets udtalelse af 3. juli 2015, at ministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af udtalelsen blev opmærksom på en sms-

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

besked af 13. marts 2015 fra forsvarschefen til forsvarsministeren, som beklageligvis ikke var journaliseret på sagen og derfor ikke fremgik af aktlisten.

Forsvarsministeriet meddelte dig ved brev af 3. juli 2015 afslag på aktindsigt i den omhandlede sms med henvisning til begrundelsen i ministeriets afgørelse af 13. april 2015.

Jeg er enig med Forsvarsministeriet i, at det er beklageligt, at sms'en ikke på tidspunktet for den første afgørelse om aktindsigt var journaliseret på sagen. Jeg henviser til bestemmelsen i offentlighedslovens § 15, stk. 2, hvorefter et dokument skal journaliseres snarest muligt efter dokumentets modtagelse.

Jeg mener således også, at det er beklageligt, at der ikke allerede i forbindelse med afgørelsen af 13. april 2015 blev taget stilling til spørgsmålet om aktindsigt i sms'en.

Jeg er i øvrigt enig med ministeriet i, at sms'en ligesom de øvrige dokumenter kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

### 3. Ekstrahering – offentlighedslovens § 28

#### 3.1. Retsgrundlag

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 oplysningerne 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.”

Pligten til at ekstrahere oplysninger efter offentlighedslovens § 28 er nærmere beskrevet i lovens forarbejder. Følgende fremgår bl.a. af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013):

”Bestemmelsen i *stk. 1*, der fastsætter den såkaldte ’ekstraheringspligt’, viderefører med visse redaktionelle og sproglige ændringer den gælden-



## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

de lovs § 11, stk. 1. Der henvises herom til pkt. 4.1.1.15, jf. pkt. 3.4.2.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

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'.

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.

Det er en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne '*er relevante for sagen*'. Dette indebærer, at det ikke blot vil være de *oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som en myndighed har lagt* til grund for sin beslutning i en sag, der skal ekstraheres, men at også faktiske oplysninger, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, skal ekstraheres.

Derimod skal *irrelevante* oplysninger ikke ekstraheres. Irrelevansen kan f.eks. skyldes, at oplysningerne er indgået i sagen ved en fejl (oprindelig irrelevans), eller at sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante, fordi de er blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger (efterfølgende irrelevans).

Kravet om, at oplysningen skal være relevant for sagen, indebærer i øvrigt, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som fra en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), ikke skal ekstraheres. Der

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

gælder således en *bagatelgrænse* for de oplysninger, der skal ekstraheres.

...

Bestemmelsen i *stk. 1, 2. pkt.*, fastsætter en pligt til at meddele aktindsigt efter lovens almindelige regler i *eksterne faglige vurderinger*. Bestemmelsen tager navnlig sigte på eksterne faglige vurderinger, der er meddelt en myndighed m.v. mundtligt, og som er indeholdt i de i bestemmelsen angivne dokumenttyper. (...)

...

Omfattet af udtrykket *eksterne faglige vurderinger* er f.eks. udtalelser, der afgives af et privat konsulentfirma, som udfører opgaver for en forvaltningsmyndighed, og hvor udtalelsen – der har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder – eksempelvis er gengivet i et internt dokument. Endvidere vil en gengivelse i eksempelvis et internt dokument af erklæringer fra f.eks. speciallæger, landinspektører og arkitekter, der er engageret til at udføre bestemte opgaver for en forvaltningsmyndighed uden at blive knyttet til den ved et egentligt ansættelsesforhold, kunne anses for eksterne faglige vurderinger.”

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 625 f., er bl.a. anført følgende om eksterne faglige vurderinger:

”Kommissionen finder anledning til at fremhæve, at de faglige vurderinger og udtalelser, som et ministerium indhenter fra et andet ministerium eller en underordnet myndighed i forbindelse med ministerbetjening, som følge af bestemmelsen i § 28, stk. 1, [rettelig § 24, stk. 1] er interne. Der vil således ikke skulle meddeles aktindsigt i disse vurderinger og udtalelser i medfør af lovudkastets § 28, stk. 1, 2. pkt. Derimod vil der kunne være adgang til aktindsigt i de nævnte dokumenter efter bestemmelsen i lovudkastets § 29, stk. 1, 1. pkt.”

### 3.2. Mine bemærkninger

Det fremgår af Forsvarsministeriets afgørelse af 13. april 2015, at de undtagne dokumenter efter ministeriets opfattelse ikke indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag, der er relevante for sagen, eller eksterne faglige vurderinger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Jeg er efter min gennemgang af de undtagne dokumenter ikke enig med Forsvarsministeriet i denne vurdering, idet flere af dokumenterne efter min opfattelse indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I den ene af artiklerne indeholdt i dokument nr. 1 er i marginen påført en kommentar fra Værnsfælles Forsvarskommando. Kommentaren er blevet undtaget fra aktindsigt i sin helhed. Det er min opfattelse, at de to første sætninger i kommentaren er oplysninger om sagens faktiske grundlag omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Dokument nr. 2 er en e-mail fra Værnsfælles Forsvarskommando til Forsvarsministeriet indeholdende udkast til talepunkter og beredskabsartikel (pressemeddelelse). Såvel talepunkterne som beredskabsartiklen indeholder efter min opfattelse også oplysninger om sagens faktiske grundlag.

Der er dog for så vidt angår beredskabsartiklen og en stor del af oplysningerne i talepunkterne tale om oplysninger, som tillige fremgår af den pressemeddelelse, som blev offentliggjort på Værnsfælles Forsvarskommandos hjemmeside den 13. marts 2015, og som du fik udleveret ved afgørelsen af 13. april 2015 (dokument nr. 8). Det betyder, at Forsvarsministeriet ikke var forpligtet til at ekstrahere de omhandlede oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2 og 3. Det samme gør sig gældende for de udkast til beredskabsartiklen, som fremgår af flere af de øvrige undtagne dokumenter (dokument nr. 3, 4 og 5).

Det burde imidlertid under alle omstændigheder være fremgået af afgørelsen i sagen, at der var indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger i dokumenterne, og der burde have været en henvisning til, hvor oplysningerne kunne findes i offentliggjorte (og udleverede) dokumenter. Se bl.a. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 493.

De øvrige dokumenter/dele af dokumenter indeholder efter min opfattelse ikke ekstraheringspligtige oplysninger.

Jeg har ved min vurdering lagt vægt på det i forarbejderne anførte om, at ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., ikke omfatter faglige vurderinger, politiske og strategiske udtalelser eller tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse.

Jeg har endvidere lagt vægt på, at eventuelle faglige vurderinger fra Værnsfælles Forsvarskommando (forsvarschefen) i en sag som den foreliggende anses for interne – og dermed ikke er omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 2. pkt.

Jeg bemærker i den forbindelse, at Forsvarsministeriet i afgørelsen af 13. april 2015 ikke har taget stilling til spørgsmålet om ekstrahering efter offentlighedslovens § 29 om interne faglige vurderinger. Eftersom der ikke er tale om "en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

el.lign.”, er jeg enig med ministeriet i, at offentlighedslovens § 29 ikke er relevant i sagen.

Under hensyn til det, som jeg har anført ovenfor om dokument nr. 1, og til, at det ikke er alle de ekstraheringspligtige oplysninger i talepunkterne, der fremgår af offentligt tilgængelige (og udleverede) dokumenter, har jeg henstillet til Forsvarsministeriet at genoptage sagen med henblik på en vurdering af, om der kan gives yderligere aktindsigt.

Jeg har bedt Forsvarsministeriet underrette mig om resultatet af den nye vurdering.

### 4. Meroffentlighed

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

”§ 14. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.”

Det fremgår af Forsvarsministeriets afgørelse af 13. april 2015, at ministeriet har overvejet spørgsmålet om meroffentlighed.

Forsvarsministeriet fandt ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side det hensyn til den interne beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelserne i §§ 23 og 24, ikke grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Jeg har efter min gennemgang af de undtagne dokumenter og oplysninger ikke fundet grundlag for at kritisere Forsvarsministeriets meroffentlighedsvurdering.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen.

\* \* \*

I forlængelse af min udtalelse af 1. september 2015 genoptog Forsvarsministeriet sagen og udleverede den 11. september 2015 dels de oplysninger i dokument nr. 1, som efter min opfattelse var ekstraheringspligtige, dels udkastet til talepunkter indeholdt i dokument nr. 2.

### Sagsfremstilling

Du bad ved e-mail af 30. marts 2015 Forsvarsministeriet om aktindsigt i "al korrespondance mellem Forsvarsministeriet/forsvarsministeren og forsvarschefen vedrørende Jyllands-Postens interview med forsvarschefen, bragt den 13. marts i år".

Forsvarsministeriet meddelte dig ved afgørelse af 13. april 2015 delvis aktindsigt. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

"Forsvarsministeriet har otte dokumenter, som er omfattet af anmodningen om aktindsigt, jf. vedlagte aktliste.

#### *Afgørelse*

Forsvarsministeriet meddeler delvist aktindsigt i dokument nr. 352549 (med 2 bilag) og aktindsigt i dokument nr. 352694. Dokumenterne vedlægges.

Ministeriet meddeler med følgende begrundelse nedenfor ikke aktindsigt i de resterende seks dokumenter (dokument nr. 352551, 352553, 352561, 352577, 352578, 352579).

Der henvises til vedlagte aktliste.

#### *Begrundelse*

Under henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, jf. § 23, stk. 1, nr. 2, meddeler Forsvarsministeriet ikke aktindsigt i dokumenter/oplysninger, der er udvekslet mellem Forsvarsministeriet og Værnsfælles Forsvarskommando på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at forsvarsministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Der er tale om dokumenter/oplysninger, der indeholder korrespondance mellem Forsvarsministeriet og Værnsfælles Forsvarskommando, som er udvekslet mellem myndighederne i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor forsvarsministeren havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand, nærmere bestemt i forbindelse med Jyllands-Postens artikler den 13. marts 2015.

Der er ikke i dokumenterne oplysninger om sagens faktiske grundlag, der er relevante for sagen, eller eksterne faglige vurderinger, der skal ekstraheres (uddrages), jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Til orientering kan det oplyses, at Værnsfælles Forsvarskommandos kommentar til Jyllands-Postens artikler blev offentliggjort på Værnsfælles

Forsvarskommandos hjemmeside den 13. marts 2015, jf. vedlagte dokument nr. 352694.

### *Meroffentlighed*

Forsvarsministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter/oplysninger bør udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Forsvarsministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.

Forsvarsministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere de pågældende dokumenter/oplysninger.”

Du klagede den 28. maj 2015 til mig over Forsvarsministeriets afgørelse. I klagen anførte du bl.a. følgende:

”Anmodning om aktindsigt i korrespondance mellem Forsvarsministeriets departement og forsvarschefen blev afslået med henvisning til, at der var grund til at antage, at forsvarsministeren havde eller kunne få behov for embedsværkets rådgivning (off. lovens paragraf 24). Da den nugældende lov om forsvarets ledelse blev vedtaget i Folketinget i maj 2013, L 200, udtalte daværende forsvarsminister Nick Hækkerup under 1. behandlingen 16. april 2013, kl. 20.06, at ’der skal stadig væk være adgang til at se, hvad det er for nogle militærfaglige råd, forsvarschefen giver.’ Samme tilsagn modtog forsvarsudvalget som svar på spm 12 under udvalgets lovbehandling (8. maj 2013). Det fremgår også af lovbehandlingen, at forsvarschefen fortsat skal have direkte reference til ministeren og adgang til at give sin egen, militærfaglige rådgivning. Den aktuelle sag handler om et interview i Jyllands-Posten den 13. marts 2015. Aftenen forinden udveksles en række mails mellem departementschefen i Forsvarsministeriet og forsvarschefen, som der nægtes aktindsigt i. Mailudvekslingen resulterer i en noget kryptisk kommentar til Jyllands-Postens artikel, offentliggjort på forsvarets hjemmeside klokken efter midnat. Jeg har grund til at tro, at forsvarschefen har fået et pålæg fra departementschefen, som strider mod lovens hensigter og forsikringerne overfor Folketinget. Det fremgår ikke af aktlisten, at ministeren er involveret. I øvrigt kan og kunne enhver sag selvfølgelig teoretisk udløse et behov for rådgivning til ministeren. Hvis denne teoretiske mulighed altid kan anvendes til at afslå aktindsigt, er hele offentlighedsloven i praksis uden værdi. Jeg anmoder derfor Ombudsmanden om at undersøge begrundelsen for afslaget.”

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Den 4. juni 2015 bad jeg Forsvarsministeriet om en udtalelse om sagen, herunder en nærmere redegørelse for, at de undtagne dokumenter/oplysninger blev udvekslet mellem myndighederne på et tidspunkt, hvor forsvarsministeren havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Jeg bad også Forsvarsministeriet om at låne de dokumenter, som ministeriet havde anset for omfattet af din aktindsigtsanmodning, dels i den udgave, du havde modtaget, dels i en udgave uden udeladelser.

Den 3. juli 2015 modtog jeg udtalelse og dokumenter fra Forsvarsministeriet. I udtalelsen anførte ministeriet bl.a. følgende:

”Forsvarsministeriet er i forbindelse med behandlingen af sagen blevet opmærksom på, at en SMS af 13. marts 2015 fra forsvarschefen til forsvarsministeren beklageligvis ikke var journaliseret på sagen og derfor ikke fremgik af aktlisten.

Forsvarsministeriet vedlægger i den forbindelse ministeriets skrivelse til journalist A, hvoraf det fremgår, at ministeriet ikke – med henvisning til begrundelsen i afgørelsen af 13. april 2015 – meddeler aktindsigt i den pågældende SMS. (I parentes bemærkes, at besvarelsen af ombudsmandens henvendelse har beroet på tilvejebringelsen af denne SMS).

Forsvarsministeriet kan i øvrigt henholde sig til afgørelsen og i den forbindelse henvise til sagens akter. Som det fremgår heraf, drejer sagen sig om, hvordan forsvarsministeren – eller på dennes vegne Værnsfælles Forsvarskommando (forsvarschefen) – skal reagere på avisartiklerne.

For så vidt angår det af journalist A anførte om forsvarsministerens udtalelser og svar i forbindelse med behandlingen af lovforslag om ændring af forsvarsloven (L 200B) i 2013 skal Forsvarsministeriet bemærke, at der i besvarelsen af spørgsmål 12 fra Forsvarsudvalget (vedlagt) er anført følgende:

*’Med hensyn til – hvis Forsvarskommandoen og departementet integreres – adgangen til at blive bekendt med forsvarschefens militærfaglige rådgivning er jeg som tilkendegivet under 1. behandlingen af lovforslaget indstillet på at finde en model herfor.’*

Forsvarsministerens udtalelser under 1. behandlingen den 16. april 2013 vedrører den samme situation, nemlig ved en integration af Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriets departement (ad kl. 20:01).

Tilsvarende fremgår af den senere foreslåede model i form af et notat af 27. maj 2013 fra Forsvarsministeriet om Folketingets indsigt i den mili-

tærfaglige rådgivning ved integration af Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriets departement (optaget som bilag 3 i Forsvarsudvalgets betænkning over lovforslaget af 28. maj 2013). Af notatet, der vedlægges, fremgår i øvrigt, at den beskrevne ordning er et led i den parlamentariske kontrol og ikke en aktindsigtsordning efter offentlighedsloven, jf. ligeledes bl.a. besvarelsen af spørgsmål 71 og 72 fra Forsvarsudvalget, der vedlægges.

For fuldstændighedens skyld kan det oplyses, at den i notatet omhandlede organisatoriske integration ikke er gennemført, og at der i den foreliggende aktindsigtssag ikke er tale om forsvarschefens endelige militærfaglige rådgivning af forsvarsministeren som beskrevet i notatet.”

I brev af 7. juli 2015 bad jeg om dine eventuelle bemærkninger til Forsvarsministeriets udtalelse af 3. juli 2015.

Du kom i e-mail af 16. juli 2015 med følgende bemærkninger til udtalelsen:

”Forsvarsministeriet anfører, at den beskrevne ordning (indsigt i forsvarschefens militærfaglige rådgivning) alene gælder Folketinget, mens der ikke er tiltænkt indsigt efter offentlighedsloven. Som jeg forstod debatten i forbindelse med lovgivningen, var det Folketingets hensigt, at adgangen til indsigt i den militærfaglige rådgivning naturligvis skulle gælde såvel Folketinget som offentligheden. De ministersvar og orienteringer, der tilgår Folketingets forsvarsudvalg, er i øvrigt næsten alle frit tilgængelige for offentligheden.

Den i notatet omhandlede integration mellem Forsvarskommandoen og departementet er, som ministeriet oplyser, ikke gennemført fysisk endnu, men er stærkt på vej. Men beslutningsgange er ændret i henhold til den nye ledelsesstruktur, som, bortset fra den fysiske sammenlægning af departement og Forsvarskommando, er gennemført overalt.

Ministeriet anfører, at der i den foreliggende aktindsigtssag ikke er tale om 'forsvarschefens endelige militærfaglige rådgivning'. Man kan sikkert diskutere, når man kender indholdet af korrespondancen, om der var tale om rådgivning fra forsvarschefen, eller ordredgivning til forsvarschefen fra Forsvarsministeriets departementschef. Men sagen blev vel afsluttet med offentliggørelsen af en pressemeddelelse på forsvarrets hjemmeside efter midnat den pågældende dag.”

Jeg meddelte dig i brev af 17. juli 2015, at jeg nu ville gå i gang med at behandle sagen på baggrund af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra dig og Forsvarsministeriet.