



2016-10

Materiale til brug for underretning af Udenrigspolitisk Nævn kunne undtages efter offentlighedslovens § 35

3. februar 2016

Forvaltningsret

112.2 – 11241.2 –
11241.3 – 11241.9

En journalist klagede over, at Udenrigsministeriet havde givet delvist afslag på aktindsigt i materiale, som ministeriets Folkeretskontor havde udarbejdet om det juridiske grundlag for Irak-krigen. Ministeriet undtog en række dokumenter og oplysninger fra aktindsigt, fordi de var interne. Flere af de interne dokumenter udgjorde også materiale til underretning af Det Udenrigspolitiske Nævn. Ministeriet mente, materialet var omfattet af tavshedspligten i § 4 i lov om Det Udenrigspolitiske Nævn – derfor blev det også undtaget efter offentlighedslovens § 35.

Ombudsmanden kunne ikke kritisere, at Udenrigsministeriet havde undtaget dokumenter og oplysninger fra aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 23, 24 og 35. Ombudsmanden anførte, at drøftelser i Udenrigspolitisk Nævn i praksis er undergivet tavshedspligt, medmindre det udtrykkeligt aftales, hvad medlemmerne kan sige til offentligheden, selv om tavshedspligten efter ordlyden af bestemmelsen i § 4 i lov om Det Udenrigspolitiske Nævn kun gælder i det omfang, en minister eller nævnsformanden beslutter det.

Ombudsmanden mente dog, at nogle af de undtagne dokumenter indeholdt enkelte ekstraheringspligtige oplysninger ud over dem, som journalisten havde fået udleveret.

Ombudsmanden var enig med Udenrigsministeriet i, at andre akter også indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger, men at de enten var indeholdt i andre dokumenter, som journalisten fik udleveret, eller fremgik af et beslutningsforslag, som var offentligt tilgængeligt på Folketingets hjemmeside. Ombudsmanden var derfor også enig med ministeriet i, at oplysningerne ikke var omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2 og 3.

Det var dog ombudsmandens opfattelse, at ministeriet burde have angivet, hvor de offentligt tilgængelige oplysninger omfattet af § 28, stk. 2, nr. 3, kunne findes, og at henvisningen skulle være så præcis, at journalisten kunne se, hvilke af de konkrete oplysninger ministeriet havde undladt at ekstrahere.

(Sag nr. 15/04419)

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Genstanden for min undersøgelse

Du anmodede ved e-mail af 7. oktober 2015 Udenrigsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg skal venligst bede om aktindsigt i en journaloversigt/liste over alle de dokumenter, der er videregivet til den nu nedlagte Irak- og Afghanistan-kommission.”

Din anmodning blev efterfølgende præciseret til alt materiale, som Folkeretskontoret udarbejdede i forbindelse med dets udarbejdelse af det juridiske grundlag for Irak-krigen.

Udenrigsministeriet traf den 12. oktober 2015 afgørelse om aktindsigt og meddelte dig, at ministeriet havde identificeret flere dokumenter som omfattet af din anmodning. Ministeriet undtog imidlertid en række dokumenter og oplysninger fra retten til aktindsigt.

For det første undtog ministeriet en række interne dokumenter med henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Det drejede sig bl.a. om interne e-mails, notater og beredskaber udarbejdet til udenrigsministeren.

Flere af de interne dokumenter udgjorde endvidere materiale til brug for underretning af Det Udenrigspolitiske Nævn og var omfattet af tavshedspligten i § 4 i lov om Det Udenrigspolitiske Nævn, hvorfor de også blev undtaget med henvisning til offentlighedslovens § 35.

Derudover undtog Udenrigsministeriet enkelte dokumenter fra aktindsigt i medfør af bestemmelserne i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1, nr. 2. Udenrigsministeriet anførte, at disse dokumenter var udvekslet med Statsministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at statsministeren og udenrigsministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Udenrigsministeriet vurdererede, at en række oplysninger i de undtagne dokumenter skulle ekstraheres efter offentlighedslovens § 28 og udleveres til dig. Nogle af disse ekstraheringspligtige oplysninger blev imidlertid ikke udle-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

veret til dig, fordi de var offentligt tilgængelige eller allerede fremgik af andre dokumenter, som blev udleveret til dig.

Endvidere fandt Udenrigsministeriet grundlag for i et vist omfang at udlevere oplysninger til dig efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Du klagede samme dag til mig over ministeriets afgørelse.

2. Anvendelsen af offentlighedslovens § 23

2.1. Retsgrundlaget

§ 23, stk. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) lyder således:

”§ 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) (...)”

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 23 fremgår bl.a. følgende (jf. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13):

”Bestemmelsen i nr. 1 indebærer – i sammenhæng med stk. 2 – at ethvert dokument, der udarbejdes af en myndighed, og som ikke afgives til udenforstående, har karakter af et internt dokument. Det er således ikke en betingelse for at undtage et dokument efter nr. 1, at dokumentet indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter, eller at det tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces.

I det omfang et dokument imidlertid ikke indeholder foreløbige overvejelser eller tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces, kan der være en særlig grund for myndigheden til at overveje, om det pågældende dokument kan udleveres i medfør af meroffentlighedsprincippet i lovforslagets § 14, stk. 1.

...

Bestemmelsen i nr. 1 indebærer som nævnt, at ethvert dokument, der ikke afgives til udenforstående, betragtes som et internt dokument. Et dokument, der udveksles mellem forskellige enheder inden for samme myndighed (’intern’ afgivelse), betragtes som et internt dokument, idet

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

der ikke er tale om afgivelse til udenforstående, mens udveksling mellem *to forskellige myndigheder* ('ekstern' afgivelse) indebærer, at dokumentet som udgangspunkt mister sin interne karakter, jf. også stk. 2."

Af Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 412 f., fremgår videre:

"Et dokument vil derimod ikke anses for afgivet, hvis embedsfolk under et møde blot læser op fra et dokument eller i øvrigt gør de pågældende mødedeltagere – eller en person, der er mødt op i myndigheden – bekendt med dokumentets indhold (f.eks. ved at give et referat af dokumentet), idet de udenforstående i en sådan situation ikke er blevet gjort bekendt med dokumentet på en måde og i et omfang, der ganske må ligestilles med, at dokumentet er gjort fysisk tilgængeligt for udenforstående. Et dokument kan heller ikke anses for afgivet, hvis det bliver oplæst eller refereret under en telefonsamtale med en anden myndighed eller person. Det samme gælder, hvis en minister under et møde i Folketinget eller under en offentlig forsamling holder en tale, der svarer til det (interne) taleudkast, som er udarbejdet af embedsværket. Taleudkastet bliver således først eksternt, hvis selve dokumentet gøres (fysisk/elektronisk) tilgængeligt for andre, jf. pkt. 4.2 nedenfor."

2.2. Min vurdering

Udenrigsministeriet skrev i afgørelsen til dig, at de interne dokumenter, som ministeriet undtog efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, bestod af bl.a. interne e-mails, notater og beredskaber udarbejdet til udenrigsministeren.

Jeg har gennemgået de dokumenter, som Udenrigsministeriet undtog efter § 23, stk. 1, nr. 1.

Akt 6 b, akt 14 b og akt 16 a er notitser eller talepunkter stilet til Statsministeriet. På baggrund af den sammenhæng, som dokumenterne indgår i, går jeg ud fra, at der er tale om udkast, som ikke er sendt til Statsministeriet.

Jeg er på den baggrund enig med ministeriet i, at der er tale om interne dokumenter, som kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Det samme gælder for de øvrige dokumenter, som Udenrigsministeriet undtog efter bestemmelsen.

3. Anvendelsen af offentlighedslovens § 24

3.1. Retsgrundlag

§ 24 i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) lyder således:

”§ 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. Selv om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v., gælder stk. 1 ikke

- 1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed,
- 2) i sager om indgåelse af kontraktforhold og
- 3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.”

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 24 fremgår bl.a. følgende (jf. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13):

”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.

...

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

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 folketingssspørgsmål 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 folketingssspørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner m.v.”

Det følger af ikrafttrædelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 42, at loven som udgangspunkt også gælder for dokumenter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden. Det gælder bl.a. § 24.

3.2. Min vurdering

Udenrigsministeriet undtog tre dokumenter (akt 7, akt 17 a og akt 17 b) med henvisning til offentlighedslovens § 24. Ministeriet anførte i afgørelsen, at dokumenterne var interne dokumenter, som var udvekslet med Statsministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at statsministeren og udenrigsministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Efter min gennemgang af dokumenterne er jeg enig med Udenrigsministeriet i, at dokumenterne kunne undtages efter ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, at dokumenterne er udvekslet i forbindelse med udførelse af opgaver, der ifølge forarbejderne vil være omfattet af bestemmelsen, herunder besvarelse af folketingssspørgsmål.

Jeg bemærker dog, at Udenrigsministeriet på den aktliste, som ministeriet udleverede til dig, anførte, at akt 7 blev undtaget med henvisning til § 24, stk. 1, nr. 1. Akt 7 består af en e-mail sendt fra Udenrigsministeriet til Statsministeriet, og jeg mener på den baggrund, at der rettelig burde være henvist til § 24, stk. 1, nr. 2.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

For så vidt angår akt 17 a og akt 17 b, fremstår de to dokumenter – som er udkast til bidrag til besvarelse af to folketingssspørgsmål – umiddelbart som vedhæftede filer til en intern e-mail sendt i Udenrigsministeriet, men jeg går ud fra, at de – da de er undtaget med henvisning til § 24, stk. 1, nr. 2 – er udvekslet med Statsministeriet.

4. Anvendelsen af offentlighedslovens § 35

4.1. Retsgrundlag

Offentlighedslovens § 35 regulerer sammenhængen mellem offentlighedslovens regler om aktindsigt og reglerne om tavshedspligt. Bestemmelsen lyder således:

”§ 35. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.”

Følgende fremgår bl.a. af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen i § 35, jf. lovforslag nr. L 144 fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13:

”Efter bestemmelsen, der er identisk med den gældende lovs § 14, 1. pkt., begrænses pligten til at meddele oplysninger efter offentlighedslovens regler om aktindsigt af *særlige bestemmelser* om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Omfattet af udtrykket 'særlige bestemmelser om tavshedspligt' er de tavshedspligtbestemmelser i særlovgivningen, der ud fra særlige hensyn har fastsat tavshedspligt med hensyn til *nærmere angivne forhold*. Således er de tavshedspligtbestemmelser i særlovgivningen, der alene gentager eller henviser til de almindelige tavshedspligtbestemmelser i straffeloven og forvaltningsloven, ikke omfattet af det nævnte udtryk.

Vurderingen af, om en tavshedspligtbestemmelse i det enkelte tilfælde skal henregnes til de særlige tavshedspligtbestemmelser, vil bero på en fortolkning af den pågældende bestemmelse, hvor det under hensyn til bestemmelsens *ordlyd og forarbejder* må vurderes, om tavshedspligten er fastsat på baggrund af særlige hensyn.”

Af betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 731 f., fremgår det, at i det omfang, en tavshedspligtbestemmelse er optaget på den fortegnelse over særlige tavshedspligtforskrifter, der er optrykt i Folketingstidende 1969-70, tillæg B, sp. 2131 f., må bestemmelsen som udgangspunkt uden videre betragtes som en særlig tavshedspligtbestemmelse.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Om retsvirkningen af, at der foreligger en særlig tavshedspligtbestemmelse, fremgår bl.a. følgende af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen i § 35, (jf. lovforslag nr. L 144 fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13):

”Retsvirkningen af, at der foreligger en særlig tavshedspligtbestemmelse, er, at de forhold, der er omfattet af bestemmelsen, ikke er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven. Hvis kun en del af oplysningerne i et dokument er omfattet af en særlig tavshedspligtbestemmelse, vil myndigheden skulle meddele aktindsigt i dokumentets øvrige indhold.

Endvidere har en særlig tavshedspligtbestemmelse den konsekvens, at forvaltningsmyndigheden vil være afskåret fra efter eget skøn at give meroffentlighed, medmindre myndigheden selv er rådig over den interesse, der tilsigtes beskyttet ved tavshedspligten.”

4.2. Min vurdering

Det fremgår af Udenrigsministeriets afgørelse af 12. oktober 2015, at flere af de interne dokumenter udgjorde underretning af Det Udenrigspolitiske Nævn. Oplysningerne i materialet blev derfor (tillige) undtaget efter offentlighedslovens § 35. Det gælder akterne 4 a, 13 a, 14 b og 23.

Det fremgår ikke nærmere af sagen, om de interne notitser mv. blev forelagt medlemmerne af Det Udenrigspolitiske Nævn, eller om indholdet f.eks. bare blev læst op eller på anden måde indgik i drøftelserne i nævnet. Jeg går ud fra, at det sidste er tilfældet, da Udenrigsministeriet tillige undtog dokumenterne som interne. Under alle omstændigheder må jeg dog lægge til grund, at i hvert fald nogle af oplysningerne i dokumenterne er kommet til nævnsmedlemmernes kundskab.

Det følger af § 4 i lov om Det Udenrigspolitiske Nævn (lov nr. 54 af 5. marts 1954), at nævnets medlemmer og andre, der måtte være til stede under nævnets forhandlinger, er forpligtede til at bevare tavshed om, hvad de erfarer i nævnet.

Bestemmelsen er optaget på den fortegnelse over særlige tavshedspligtforskrifter for den offentlige forvaltning, som er optrykt i Folketingstidende 1969-70, tillæg B, sp. 2131 f. Det må således antages, at bestemmelsen i § 4 i lov om Det Udenrigspolitiske Nævn udgør en særlig tavshedspligtbestemmelse som omtalt i offentlighedslovens § 35.

Efter ordlyden af bestemmelsen gælder tavshedspligten kun i det omfang, en minister eller nævnsformanden beslutter det.

I praksis er drøftelserne i Det Udenrigspolitiske Nævn dog undergivet tavshedspligt, medmindre det udtrykkeligt aftales, hvad medlemmerne (og andre

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

tilstedeværende) kan sige til offentligheden. Se bl.a. betænkning nr. 1557/2015 om opfølgning på Christiania-sagen, s. 44 f., og Christopher Bo Bramsen, Folketingets kontrol med regeringens udenrigspolitik (med særlig vægt på Det Udenrigspolitiske Nævn), i *Juristen og Økonomen* 1981, s. 80 f.

Jeg er på den baggrund enig med Udenrigsministeriet i, at oplysningerne i de omhandlede dokumenter – i det omfang de er kommet til medlemmerne af Det Udenrigspolitiske Nævns kundskab – var omfattet af tavshedspligten i § 4 i lov om Det Udenrigspolitiske Nævn, og at de dermed (også) kunne undtages efter offentlighedslovens § 35.

Det er min opfattelse, at akt 14 b og akt 23 indeholder oplysninger, der er omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., og som hverken fremgår af andre dokumenter, som er udleveret i forbindelse med aktindsigt, eller er offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2 og nr. 3 (jf. nærmere nedenfor). Oplysningerne kunne imidlertid stadig undtages fra aktindsigt, da de således er omfattet af tavshedspligt.

5. Ekstrahering

5.1. Retsgrundlag

Offentlighedslovens § 28 lyder således:

”§ 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 om en sags faktiske grundlag er nærmere beskrevet i forarbejderne til offentlighedsloven. Følgende fremgår bl.a. af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen i § 28, jf. lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13:

”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

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

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.

...

Bedømmelsen af, om en oplysning om en sags faktiske grundlag er af relevans for sagen, afhænger af en *konkret vurdering i det enkelte tilfælde*. Den nævnte relevansvurdering skal foretages i forhold til det tidspunkt, hvor aktindsigten begæres, men som nævnt skal ikke blot oplysninger, som en myndighed har lagt til grund, men også oplysninger, der taler imod myndighedens beslutning, ekstraheres.

...

Endvidere fastslår bestemmelsen i *stk. 2, nr. 3*, at der ikke skal foretages ekstrahering, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige. Herved tænkes navnlig på, at de pågældende oplysninger er tilgængelige for offentligheden via internettet. I sådanne tilfælde kan den aktindsigtssøgende således henvises til, at oplysningerne kan findes på internettet f.eks. myndighedens hjemmeside."

Pligten til at foretage ekstrahering efter § 28, stk. 1, 1. pkt., gælder – som det fremgår af bestemmelsen – for oplysninger om "en sags faktiske grundlag".

Ekstraheringspligten gælder bl.a. ikke, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige, jf. § 28, stk. 2, nr. 3, f.eks. på myndighedens hjemmeside. I sådanne tilfælde skal afgørelsen indeholde udtrykkelig oplysning om, at ellers ekstrahe-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ringspligtige oplysninger ikke ekstraheres i medfør af § 28, stk. 2, nr. 3, og angive, hvor de pågældende oplysninger er tilgængelige.

Henvisningen skal være så præcis, at den aktindsigtssøgende kan konstatere, hvilke konkrete oplysninger myndigheden har undladt at ekstrahere. Se ombudsmandens endelige redegørelse af 16. december 2015 i sag nr. 2015-59, offentliggjort på www.ombudsmanden.dk.

5.2. Min vurdering

Udenrigsministeriet skrev i afgørelsen til dig, at der i de undtagne dokumenter var oplysninger om sagens faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger, der skulle ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 28.

Ministeriet skrev samtidig, at nogle af oplysningerne dog også fremgik af andre dokumenter, som enten blev udleveret til dig i forbindelse med aktindsigten, eller som var offentligt tilgængelige. Disse oplysninger blev derfor ikke udleveret til dig med henvisning til offentlighedslovens § 28, stk. 2.

I sin udtalelse til mig oplyste ministeriet, at der i en række af dokumenterne indgik oplysninger, som isoleret set gengav generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrørte sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af folkeretten, herunder praksis. Ministeriet oplyste også, at de offentligt tilgængelige oplysninger fremgik af B 118 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak, og at beslutningsforslaget kan findes på Folketingets hjemmeside www.ft.dk.

Jeg forstår på din aktindsigtsanmodning, at du særligt var interesseret i det materiale, som Folkeretskontoret i Udenrigsministeriet udarbejdede om det juridiske grundlag for Irak-krigen. Efter min gennemgang af de dokumenter, som ministeriet har afgrænset som omfattet af din anmodning, kan jeg konstatere, at en lang række af dokumenterne indeholder en beskrivelse af folkeretten, og at sådanne oplysninger ikke er omfattet af ekstraheringspligten i § 28, jf. det ovenfor anførte om forarbejderne til bestemmelsen.

Jeg finder dog, at der i nogle dokumenter er indeholdt enkelte ekstraheringspligtige oplysninger ud over dem, som du fik udleveret med ministeriets afgørelse af 12. oktober 2015. Det drejer sig om oplysninger om sagens faktiske grundlag indeholdt i akt 6 a, akt 17 a og akt 25.

Jeg har gjort Udenrigsministeriet bekendt med min opfattelse, men foretager mig ikke mere. Hvis du er interesseret i at få udleveret disse oplysninger, kan du rette henvendelse til Udenrigsministeriet og bede om, at ministeriet tager stilling til, om du – på baggrund af min udtalelse – kan få udleveret yderligere oplysninger.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg er enig med Udenrigsministeriet i, at andre akter også indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, men at disse oplysninger enten er indeholdt i andre dokumenter, som du fik udleveret, eller at oplysningerne i øvrigt fremgår af beslutningsforslag B 118 (Folketinget 2002-03), der – som anført af ministeriet – er offentligt tilgængeligt på Folketingets hjemmeside. Jeg er derfor også enig med ministeriet i, at disse oplysninger ikke var omfattet af retten til aktindsigt, jf. herved bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2 og nr. 3.

Jeg bemærker dog, at det i ministeriets afgørelse af 12. oktober 2015 burde have været angivet, hvor de offentligt tilgængelige oplysninger omfattet af § 28, stk. 2, nr. 3, kunne findes. Som anført i FOB 2015-59 skulle henvisningen være så præcis, at du kunne konstatere, hvilke af disse konkrete oplysninger Udenrigsministeriet havde undladt at ekstrahere.

Jeg har gjort Udenrigsministeriet bekendt med min opfattelse, men foretager mig ikke mere.

Hvis du er interesseret i yderligere præcisering vedrørende de oplysninger, som er offentligt tilgængelige, kan du rette henvendelse til Udenrigsministeriet og bede om, at ministeriet i overensstemmelse med det, som jeg har anført, mere præcist angiver, hvilke akter der indeholder oplysninger, som er offentligt tilgængelige, og hvor de kan findes.

6. 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.”

Udenrigsministeriet overvejede din anmodning om aktindsigt i lyset af princippet om meroffentlighed. Ministeriet foretog i den forbindelse en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens §§ 23 og 24, og på den anden side den berettigede interesse, du måtte antages at have i, at anmodningen om aktindsigt blev imødekommet.

Udenrigsministeriet fandt på den baggrund grundlag for at udlevere oplysninger fra to interne dokumenter.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg kan ikke kritisere ministeriets vurdering.

Jeg har gjort Udenrigsministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen.

Sagsfremstilling

Du anmodede ved e-mail af 7. oktober 2015 Udenrigsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg skal venligst bede om aktindsigt i en journaloversigt/liste over alle de dokumenter, der er videregivet til den nu nedlagte Irak- og Afghanistan-kommission.”

Din anmodning blev efterfølgende præciseret til alt materiale, som Folkeretskontoret udarbejdede i forbindelse med dets udarbejdelse af det juridiske grundlag for Irak-krigen.

Udenrigsministeriet traf den 12. oktober 2015 afgørelse om din aktindsigtsanmodning. Udenrigsministeriet skrev bl.a.:

”Udenrigsministeriet har foretaget en søgning i ministeriets journalsystem mv. efter dokumenter af den i aktindsigtsanmodningen nævnte karakter. Udenrigsministeriet har identificeret dokumenter, som vurderes at være omfattet af din anmodning. En liste over de identificerede dokumenter vedlægges. Herudover vedlægges de dokumenter, som der gives aktindsigt i.

Udenrigsministeriet har undtaget en række dokumenter og oplysninger fra retten til aktindsigt. Det er ud for hver enkel indførsel på dokumentlisten anført, hvis og i givet fald efter hvilken bestemmelse i offentlighedsloven de pågældende dokumenter er undtaget.

Det følger af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter. Efter bestemmelsen anses dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående som interne.

Udenrigsministeriet har undtaget en række interne dokumenter fra retten til aktindsigt. Det drejer sig bl.a. om interne e-mails, notater og beredskaber udarbejdet til udenrigsministeren.

Flere af de interne dokumenter udgør endvidere materiale til brug for underretning af Det Udenrigspolitiske Nævn. Disse oplysninger er omfattet af tavshedspligten i § 4 i lov om Det udenrigspolitiske Nævn, og er derfor omfattet af offentlighedslovens § 35, hvoraf det fremgår, at pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

...

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Det følger af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2 og § 24, stk. 1, nr. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem forskellige ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Udenrigsministeriet har i medfør af bestemmelsen undtaget enkelte dokumenter fra aktindsigt. Dokumenterne udgør interne dokumenter, der er udvekslet med Statsministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at statsministeren og udenrigsministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det er Udenrigsministeriets vurdering, at der i de undtagne dokumenter er oplysninger om sagens faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger, der skal ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 28 og vurderes efter reglerne i offentlighedslovens §§ 30-33. Oplysningerne udleveres. For nogle oplysningers vedkommende fremgår disse imidlertid af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller er offentligt tilgængelige, hvorfor de ikke udleveres, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2.

Udenrigsministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Udenrigsministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens §§ 23 og 24, og på den anden side den berettigede interesse, du må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.

Udenrigsministeriet har på den baggrund fundet grundlag for i et vist omfang at udlevere oplysninger fra interne dokumenter til dig.”

Ved e-mail af ligeledes 12. oktober 2015 klagede du til mig over afgørelsen.

Jeg bad på den baggrund Udenrigsministeriet om en udtalelse om sagen.

Udenrigsministeriet oplyste den 18. november 2015 følgende:

”Udenrigsministeriet oplyste ved brev af 8. oktober 2015 journalist A om, at hans anmodning omfatter 90 sager (aktpakker), der indeholder ca. 47.000 filer/dokumenter. Udenrigsministeriet oplyste på den baggrund A om, at ministeriets behandling af sagen forudsatte en nærmere afgrænsning, således at anmodningen vil kunne behandles uden at nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, jf. offentlighedslovens 9, stk. 2, 1. pkt. Udenrigsministeriet fremsendte derfor en sagsliste, der var blevet udarbejdet i forbindelse med oversendelsen af Udenrigsministeriets

dokumenter til Irak- og Afghanistankommissionen med henblik, på at A kunne udvælge de sager, som han ønskede aktindsigt i.

Ved telefonsamtaler af 8. og 12. oktober 2015 samt mailkorrespondance af 8. og 9. oktober 2015 afgrænsede A sin anmodning til fem sagsnumre. A gav endvidere udtryk for at have særlig interesse i 'det folkeretlige grundlag for Irak-krigen' og 'alt om (...)’s notat'. På den baggrund vejledte Udenrigsministeriet A om, at et sjette sagsnummer også ville være relevant (6.U.591), og at ministeriet tidligere i efteråret havde behandlet en anmodning om aktindsigt i 'al materiale, som Folkeretskontoret udarbejdede i forbindelse med dets udarbejdelse af det juridiske grundlag for Irak-krigen,' og at ministeriet hurtigst muligt ville udlevere det materiale, som ministeriet i den forbindelse havde udleveret til andre medier.

Den aktindsigtsanmodning, som ministeriet tidligere på efteråret havde behandlet, var tidsmæssigt afgrænset fra 2002 til det tidspunkt, hvor Danmark traf beslutning om dansk militær deltagelse i Irak, dvs. den 23. marts 2003. Det materiale, ministeriet har taget stilling til over for A, er derfor også begrænset hertil. A vil imidlertid, når aktlisten for aktpakken 6.U.591, der bl.a. vedrører det folkeretlige grundlag, er gennemgået med henblik på udlevering, også kunne anmode om indsigt i dokumenter, der tidsmæssigt ligger både før (fra og med den 14. december 2001) og efter (til og med den 7. november 2012).

2. Udenrigsministeriet traf afgørelse for så vidt angår den del af A's aktindsigtsanmodning, der vedrørte det samme materiale, som ministeriet tidligere havde behandlet en anmodning om, den 12. oktober 2015.

Folketingets Ombudsmand beder Udenrigsministeriet om at oplyse, om det er rigtigt forstået, at de oplysninger, som er vurderet ekstraheringspligtige – og som ikke fremgår af andre udleverede dokumenter eller er offentligt tilgængelige – er oplysninger indeholdt i dokument 18 a. Udenrigsministeriet kan bekræfte, at ombudsmandens forståelse er korrekt. Det bemærkes, at der i en række af dokumenterne indgår oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af folkeretten, herunder praksis.

Folketingets Ombudsmand beder også Udenrigsministeriet om nærmere at oplyse, hvor de ekstraheringspligtige oplysninger, som er offentligt tilgængelige, kan findes. De offentlige tilgængelige oplysninger fremgår af B 118 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak, som kan findes på Folketingets hjemmesides webarkiv.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Folketingets Ombudsmand beder endelig Udenrigsministeriet om at oplyse, om det er rigtigt forstået, at de oplysninger, som ministeriet har udleveret fra interne dokumenter som led i meroffentlighed, drejer sig om oplysninger i dokument 20.a og 22.a, eller om der er udleveret yderligere oplysninger (eller dokumenter) som led i meroffentlighed.

Udenrigsministeriet kan bekræfte, at det drejer sig om oplysninger i dokument 20.a og 22.a.

2. Udenrigsministeriet vedlægger akterne i aktindsigtssagen (Udenrigsministeriets sag 2015-45889).

De dokumenter, der er omfattet af aktindsigtsanmodningen, herunder de dokumenter og dele af dokumenter, som ministeriet ikke har givet aktindsigt i, indgår herpå som akten med ID nr. 992347. Det bemærkes, at dokument nr. 19 i materialet ikke er behandlet i forbindelse med anmodningen, da den ikke var omfattet af den anmodning, som ministeriet tidligere havde taget stilling til. Dokumentet vil imidlertid fremgå af ovennævnte aktliste 6.U.591, som forventes udleveret til A inden udgangen af november.”

Den 23. november 2015 sendte jeg ministeriets udtalelse til dig med henblik på at modtage dine eventuelle bemærkninger.

Jeg modtog ingen bemærkninger fra dig, og ved brev af 10. december 2015 meddelte jeg, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og myndighederne.