



2017-26

## Ekstraheringspligten gælder også for dokumenter med talepunkter

*En journalist klagede til ombudsmanden over, at Statsministeriet havde givet ham delvist afslag på aktindsigt i dokumenter om den amerikanske whistleblower Edward Snowden.*

*Det var ombudsmandens opfattelse, at de dokumenter, som var omfattet af klagen, kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, om ministerbetjeningsdokumenter.*

*Endvidere var ombudsmanden enig i med Statsministeriet i, at nogle af dokumenterne indeholdt faktiske oplysninger, der som udgangspunkt skulle udleveres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., om ekstraheringspligt.*

*Ombudsmanden kunne imidlertid ikke tiltræde ministeriets synspunkt om, at vurderingen af ekstraheringspligten skulle foretages på en anden måde i de dele af dokumenterne, der indeholdt talepunkter, end i de dele af dokumenterne, der indeholdt baggrundsoplysninger.*

*Ombudsmanden henstillede på den baggrund til ministeriet på ny at gennemgå dokumenterne med talepunkter med henblik på at vurdere, om de indeholdt flere oplysninger omfattet af § 28, stk. 1, 1. pkt., end først antaget af ministeriet.*

*Desuden knyttede ombudsmanden nogle yderligere bemærkninger til Statsministeriets ekstrahering efter § 28, stk. 1, 1. pkt., og nogle bemærkninger til ministeriets anvendelse af § 28, stk. 2, nr. 2, hvorefter ekstraheringspligten ikke gælder, hvis oplysningerne fremgår af andre dokumenter, der udleveres i forbindelse med aktindsigten.*

*Ombudsmanden kunne ikke kritisere, at Statsministeriet havde undtaget en række oplysninger – herunder oplysninger, der i udgangspunktet var omfattet af ekstraheringspligten – efter bl.a. offentlighedslovens § 30, nr. 1 (om enkeltpersoners private forhold), og § 32, stk. 1 og 2 (om hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv.).*

(Sag nr. 17/01209)

22. august 2017

Forvaltningsret

11241.2 – 11241.3 –  
11241.9 – 12.2

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen (oprindelig stilet til journalisten), efterfulgt af en sagsfremstilling. Journalisten er anonymiseret med betegnelsen A.

### Ombudsmandens udtalelse

#### 1. Hvad handler sagen om?

Sagen drejer sig om din anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger i Statsministeriet, der relaterer sig til Edward Snowden.

Min undersøgelse angår ti nærmere bestemte akter, som var omfattet af din genoptagelsesansøgning af 20. februar 2017, og som Statsministeriet traf afgørelse om den 6. marts 2017. De ni af akterne var journaliseret på sagen med sagsnummer 2013-6096 ("NSA og USA's overvågning af europæiske myndigheder og befolkning ifølge Edward Snowden"), og den sidste på sagen med sagsnummer 2013-51 ("USA – indberetninger 2013").

Statsministeriet henholdt sig i sin afgørelse af 6. marts 2017 til ministeriets tidligere afgørelse af 9. februar 2017 for så vidt angår de pågældende dokumenter.

Ministeriet fastholdt på den baggrund, at dokumenterne i udgangspunktet kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, jf. § 24, stk. 1, nr. 2, idet der var tale om dokumenter, der var udvekslet mellem ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning eller bistand.

Statsministeriet fandt dog, at der i dokumenterne indgik faktiske oplysninger, som skulle udleveres efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., om ekstrahering, ligesom ministeriet fandt grundlag for at udlevere visse oplysninger efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1.

I tillæg til de oplysninger, som var udleveret i forbindelse med ministeriets afgørelse af 9. februar 2017, fandt ministeriet med afgørelsen af 6. marts 2017 grundlag for at udlevere nogle yderligere oplysninger journaliseret på sagen 2013-6096 fra akt 89, dokument 2, og akt 90, dokument 1 [rettelig akt 90, dokument 2] efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Statsministeriet fastholdt med afgørelsen endvidere, at "en række eventuelt ellers ekstraheringspligtige" oplysninger kunne undtages fra aktindsigt efter

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 30, nr. 1, og 32, stk. 1 og 2, om henholdsvis undtagelse af oplysninger om enkeltpersoners private forhold og undtagelse af oplysninger af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv.

Endvidere fastholdt ministeriet, at der i en enkelt akt på sagen 2013-6096 – akt nr. 24 – var grundlag for at undtage oplysninger efter offentlighedslovens § 35 om oplysninger omfattet af særlige bestemmelser om tavshedspligt. Ministeriet henviste til, at de pågældende oplysninger efter ministeriets opfattelse var omfattet af tavshedspligten i § 4 i lov om Det Udenrigspolitiske Nævn.

Statsministeriet fandt efter at have genovervejet spørgsmålet om eventuelt at udlevere yderligere oplysninger som led i meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, ikke grundlag for at meddele dig aktindsigt i videre omfang.

### **2. Statsministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 24 – ministerbetjening**

**2.1.** Offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2 (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) (...)
- 2) Forskellige ministerier.”

Af forarbejderne til § 24, stk. 1 (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketinget 2012-2013, de specielle bemærkninger til § 24) fremgår, at bestemmelsen har til formål at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening.

Det fremgår videre, at det afgørende for, om et dokument eller en oplysning udveksles som led i 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.

I tilfælde, hvor der ikke foreligger en egentlig ”bestilling” fra ministeren (eller ministersekretariatet på ministerens vegne), vil der ved vurderingen af, om der er konkret grund til at antage, at der vil opstå et behov for at yde ministeren bistand mv., kunne lægges vægt på, om ministeren i den konkrete sammenhæng erfaringsmæssigt får brug for embedsværkets bistand, eller om det i

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

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

Det understreges i den forbindelse, at bestemmelsen finder anvendelse, når dokumenter og oplysninger udveksles i forbindelse med det, der betegnes "den politiske" ministerbetjening.

Som eksempler på de typer af interne dokumenter og oplysninger, der omfattes af bestemmelsens anvendelsesområde, nævnes i forarbejderne udkast til "talepapir" og "beredskabstalepunkter", udkast til pressemeddelelser, notater, redegørelser, vurderinger og handlingsplaner mv.

**2.2.** I afgørelsen af 6. marts 2017 har Statsministeriet anført, at alle dokumenter, som er omfattet af din genoptagelsesansøgning, blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, idet der er tale om dokumenter, som er udvekslet mellem Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Justitsministeriet og Forsvarsministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at statsministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Statsministeriet har i udtalelsen til mig nærmere anført, at der er tale om e-mailkorrespondance, som vedrører iværksættelse af høring eller anmodning om bidrag til brug for beredskaber, talepunkter og baggrundsoplysninger samt fremsendelse af bemærkninger mv.

Endvidere har ministeriet i udtalelsen til mig tilkendegivet, at et enkelt af dokumenterne er undtaget på et andet grundlag end § 24. Det fremgår ikke, efter hvilken bestemmelse det pågældende dokument så er undtaget.

**2.3.** Jeg har gennemgået dokumenterne journaliseret på de ti akter, der er omfattet af din genoptagelsesansøgning.

På baggrund af min gennemgang – og ud fra det, der fremgår af Statsministeriets dokument benævnt "bemærkningsark", som var vedlagt afgørelsen af 9. februar 2017 – lægger jeg til grund, at alle dokumenter er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, om ministerbetjeningsdokumenter, således som oplyst i ministeriets afgørelse af 6. marts 2017. Det gælder uanset det, som er anført i udtalelsen om, at et enkelt dokument er undtaget på andet grundlag end § 24.

Som anført af Statsministeriet omfatter dokumenterne e-mails, hvor der anmodes om og fremsendes (bidrag til) talepunkter og (presse)beredskaber og udveksles bemærkninger mv. om Edward Snowden-sagen. Dokumenterne er udvekslet mellem Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Justitsministeriet og Forsvarsministeriet i perioden fra juni 2013, hvor oplysningerne om påstået

amerikansk overvågning af borgere og institutioner mv. kom frem i offentligheden.

Efter min gennemgang af dokumenterne kan jeg ikke kritisere, at Statsministeriet fandt, at der i den foreliggende sammenhæng var konkret grund til at antage, at statsministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med håndteringen af sagen.

Jeg kan derfor ikke kritisere, at ministeriet har fundet, at dokumenterne i udgangspunktet kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

### **3. Statsministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 28 – ekstrahering**

**3.1.** 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 om en sags faktiske grundlag, jf. § 28, stk. 1, 1. pkt., er nærmere beskrevet i forarbejderne til offentlighedsloven. Følgende fremgår bl.a. af de specielle bemærkninger til § 28 (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketinget 2012-2013):

”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 pas-

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

serer 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.

...

Bestemmelsen i *stk. 2, nr. 2*, fastslår, at myndighederne m.v. ikke er forpligtede til at foretage ekstrahering efter stk. 1, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten. Denne adgang til at undlade at foretage ekstrahering følger allerede af gældende ret, og bestemmelsen er således udtryk for en lovfæstelse af denne retstilstand."

Se endvidere Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 476 ff. Jeg henviser særligt til s. 477, hvor det er anført, at ekstraheringspligten vedrørende oplysninger om en sags faktiske grundlag efter bestemmelsens ordlyd gælder for alle typer af dokumenter, der kan undtages fra aktindsigt efter dokumentundtagelsesbestemmelserne i § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4.

Ekstrahering kan undlades, hvis de pågældende – ellers ekstraheringspligtige – oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det er i den forbindelse en betingelse, at det fremgår af afgørelsen, at de undtagne dokumenter indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, men at disse med henvisning til § 28, stk. 2, nr. 2, ikke udleveres. Jeg henviser bl.a. til min udtalelse af 16. august 2016 i sag nr. 16/01669 (offentliggjort på [www.offentlighedsportalen.dk](http://www.offentlighedsportalen.dk)).

**3.2.** Det er Statsministeriets opfattelse, at nogle af de dokumenter, som er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, indeholder faktiske oplysninger, der som udgangspunkt skal udleveres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Statsministeriet har i afgørelsen af 6. marts 2017 henvist til det særskilte dokument, som fulgte med ministeriets afgørelse af 9. februar 2017, hvori de oplysninger, som ministeriet mente sig forpligtet til at udlevere efter § 28, stk. 1, 1. pkt. – eller som ministeriet valgte at udlevere efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1 – var samlet.

Ministeriet bemærkede i tilknytning hertil, at ministeriet – som angivet i dokumentet "bemærkningsark" (som ligeledes fulgte med afgørelsen af 9. februar 2017) – havde undladt at ekstrahere oplysninger, i det omfang de fremgik af andre dokumenter, der blev udleveret i forbindelse med aktindsigten, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Ministeriet vurderede, at der indgik flere ekstraheringspligtige oplysninger end antaget i ministeriets afgørelse af 9. februar 2017 i de akter, der var omfattet af genoptagelsesansøgningen. Med afgørelsen af 6. marts 2017 gav ministeriet dig derfor aktindsigt i enkelte yderligere afsnit i akt 89, dokument 2, og akt 90, dokument 1 [rettelig akt 90, dokument 2].

Ministeriet bemærkede dernæst, at det efter ministeriets opfattelse ville have været mest rigtigt, hvis ministeriet i bemærkningsarket havde anført, at de ekstraheringspligtige oplysninger, der indgik i akt 5, dokument 2 – som i medfør af bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 2, ikke blev udleveret til dig – tillige var ekstraheret fra akt 14, dokument 2 (udover fra akt 26, dokument 2).

Det var videre ministeriets opfattelse, at det burde være fremgået af bemærkningsarket, at de ekstraheringspligtige oplysninger i akt 6, dokument 2, var ekstraheret fra akt 14, dokument 2, og akt 26, dokument 2. Endelig mente ministeriet, at det havde været mest rigtigt at anføre, at en del af akt 58 svarede til "en del af" akt 35 (og ikke hele akten).

I udtalelsen til mig har Statsministeriet i tillæg hertil bemærket, at ministeriet i tilknytning til omtalen af akt 16, dokument 1, i bemærkningsarket burde have henvist til akt 14, dokument 2, jf. § 28, stk. 2, nr. 2.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Statsministeriet har i udtalelsen til mig endvidere bemærket, at det for så vidt angår oplysningerne i de dokumenter, der indeholder talepunkter, er ministeriets opfattelse, at oplysningerne ikke er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Ministeriet begrundede dette med, at talepunkterne efter ministeriets vurdering "alene indeholder politisk eller strategisk rådgivning om, hvilke tilkendegivelser af oplysninger, standpunkter og vurderinger statsministeren i en given anledning vil kunne videregive".

Derimod finder ministeriet, at visse baggrundsafsnit i de pågældende dokumenter indeholder oplysninger, der som udgangspunkt er omfattet af ekstraheringspligten.

**3.3.** Jeg forstår det anførte således, at Statsministeriet ved vurderingen af, om dokumenterne med talepunkter indeholder oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., har foretaget vurderingen på en anden måde end i forhold til de dele af dokumenterne, der indeholder baggrundsoplysninger.

For de dele af dokumenterne, der indeholder baggrundsoplysninger, er det således vurderet, om de indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag af relevans for sagen – der dermed som udgangspunkt er ekstraheringspligtige efter § 28, stk. 1, 1. pkt. – mens der ikke er foretaget en tilsvarende vurdering af de dele af dokumenterne, der indeholder talepunkter.

Efter min gennemgang af dokumenterne forstår jeg det også sådan, at indholdet af oplysningerne ikke har været fuldt ud afgørende for denne vurdering, og at oplysninger med stort set samme indhold efter ministeriets opfattelse kan være omfattet af ekstraheringspligten i de dele af dokumentet, der indeholder baggrundsoplysninger, men ikke i de dele, der indeholder talepunkter.

Jeg kan ikke tilslutte mig Statsministeriets synspunkt. Efter min opfattelse er der således ikke i offentlighedslovens ordlyd og forarbejder belæg for en sondring som den, ministeriet har anlagt. Loven fører efter min opfattelse til, at det afgørende er karakteren af de pågældende oplysninger – og ikke, om de i formen har karakter af f.eks. talepunkter eller baggrundsoplysninger.

Jeg henviser i den forbindelse også til, at offentlighedslovens § 28, stk. 1, netop gælder for bl.a. ministerbetjeningsdokumenter efter lovens § 24, stk. 1, og herunder – som anført i bestemmelsens forarbejder – for talepapirer og beredskabstalepunkter mv. Det synspunkt, som Statsministeriet har anført, ville indebære en meget væsentlig – praktisk og principiel – indskrænkning af denne ordning.

Jeg har derfor henstillet til Statsministeriet på ny at gennemgå de dokumenter, der indeholder talepunkter, med henblik på en vurdering af, om der er inde-



## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

holdt yderligere oplysninger, som er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Det drejer sig om akt 5, dokument 2, akt 6, dokument 2, akt 43, dokument 2, akt 89, dokument 2, og akt 90, dokument 2, på sag 2013-6096.

**3.4.** Efter min gennemgang af de undtagne dokumenter har jeg i øvrigt følgende bemærkninger til Statsministeriets ekstrahering efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.:

Jeg er enig med Statsministeriet i, at ministeriet i forbindelse med afgørelsen af 9. februar 2017 i det medfølgende bemærkningsark burde have tilkendegivet, at der indgik ekstraheringspligtige oplysninger i akt 89, dokument 2, og udleveret disse. Jeg har noteret mig, at oplysningerne blev udleveret sammen med ministeriets afgørelse af 6. marts 2017. Se i øvrigt umiddelbart ovenfor om akt 89, dokument 2.

Det er endvidere min opfattelse, at ministeriet ligeledes burde have tilkendegivet, at akt 16, dokument 1, indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger, jf. § 28, stk. 1, 1. pkt. Dette er hverken anført i ministeriets afgørelser eller i ministeriets udtalelse til mig, men er forudsat i udtalelsen, idet ministeriet her har bemærket, at ministeriet i bemærkningsarket burde have anført, at de ekstraheringspligtige oplysninger i dokumentet var udleveret fra akt 14, dokument 2, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2. Jeg henviser til pkt. 3.5 nedenfor.

Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse, men foretager mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Endelig er det min opfattelse, at der i akt 35, dokument 1 og 2 ("US-henvendelse"), på sagen 2013-51 findes ekstraheringspligtige oplysninger, jf. § 28, stk. 1, 1. pkt.

I forhold til dokumenterne på sag 2013-51 har jeg dog forstået det således, at det også er Statsministeriets vurdering, at der indgår ekstraheringspligtige oplysninger i dokumenterne, idet ministeriet – ved siden af henvisningen til § 24, stk. 1, om ministerbetjeningsdokumenter – også har henvist til bestemmelserne i offentlighedslovens § 30, nr. 1, § 32, stk. 1, og § 32, stk. 2, om undtagelse af visse typer oplysninger fra aktindsigt.

Ministeriet burde imidlertid udtrykkeligt have henvist til offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., i forhold til disse dokumenter, sådan som det også er sket i forhold til de andre dokumenter, som efter ministeriets opfattelse indeholder oplysninger omfattet af bestemmelsen.

**3.5.** Statsministeriet har som anført undladt at udlevere en række af de oplysninger, som ministeriet har anset for ekstraheringspligtige, med henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Det fremgår af bestemmelsen, at ekstraheringspligten ikke gælder, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten.

I dokumentet "bemærkningsark", som fulgte med afgørelsen af 9. februar 2017, har ministeriet i tilknytning til hvert enkelt dokument anført, *om* der indgår ekstraheringspligtige oplysninger, og *om* oplysningerne er udleveret, eller dette i medfør af bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 2, ikke er sket.

Jeg er enig med ministeriet i, at ministeriet i bemærkningsarket burde have anført, at de ekstraheringspligtige oplysninger, der indgår i akt 16, dokument 1, i medfør af § 28, stk. 2, nr. 2, ikke blev udleveret. Se pkt. 3.4 om den manglende henvisning til § 28, stk. 1, 1. pkt.

Det er endvidere min opfattelse, at ministeriet burde have oplyst, at de ekstraheringspligtige oplysninger, der indgår i akt 6, dokument 2, ikke blev udleveret, jf. § 28, stk. 2, nr. 2.

Jeg har i den forbindelse noteret mig, at ministeriet i afgørelsen af 6. marts 2017 har bemærket, at det efter ministeriets opfattelse ville have været mest rigtigt at anføre, at de ekstraheringspligtige oplysninger i dokumentet var ekstraheret fra akt 14, dokument 2, og akt 26, dokument 2. Det er jeg enig i.

Jeg kan efter min gennemgang af sagen ikke i øvrigt kritisere ministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

## **4. Statsministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 30, nr. 1**

**4.1.** Af offentlighedslovens § 30, nr. 1, fremgår følgende:

**"§ 30.** Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om  
1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold (...)"

Følgende fremgår bl.a. af de specielle bemærkninger til bestemmelsen (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketinget 2012-2013):

"Bestemmelsen, der er enslydende med den gældende lovs § 12, stk. 1, undtager oplysninger om privatlivets forhold og erhvervsmæssige forhold fra retten til aktindsigt. Bestemmelsen er begrundet i hensynet til privatlivets fred og private erhvervsinteresser m.v. Der henvises om denne be-

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

stemmelse generelt til pkt. 4.1.1.16, jf. pkt. 3.4.3.1 og pkt. 3.4.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Efter *nr. 1* omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

Ved vurderingen af, hvilke oplysninger der kan anses for at vedrøre 'private forhold', må der – som efter den gældende lov – tages udgangspunkt i, om oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den *almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab*. Det er således ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold, der kan tilbageholdes med hjemmel i bestemmelsen.

Ved vurderingen af, om en oplysning kan undtages fra aktindsigt efter *nr. 1*, er det dermed afgørende, om oplysningen ud fra en *generel betragtning* efter sin karakter vedrører oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Det er derimod ikke en betingelse for at undtage oplysninger, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den person, oplysningerne angår.

...

Omfattet af *nr. 1* er *særligt følsomme oplysninger*, såsom oplysninger om race og religion, oplysninger om strafbare forhold, helbredsforhold og lignende. Endvidere er *mindre følsomme oplysninger* omfattet, f.eks. oplysninger om CPR-numre, beskyttede adresser i folkeregisteret, beskyttede telefonnumre og oplysninger om eksamenskarakterer. Bestemmelsen omfatter også oplysninger, der afspejler, at en person har været indstillet til Kongehuset til en orden, som den pågældende imidlertid ikke fik.

...

Om den nærmere rækkevidde af *nr. 1* henvises i øvrigt til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 17, pkt. 2 (side 643 ff.) og pkt. 5.2 (side 700 ff.), hvor kommissionens overvejelser er gengivet.”

Bestemmelsens anvendelsesområde er også beskrevet i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 643 ff. (særligt s. 647 ff.), hvor gældende ret vedrørende den tilsvarende bestemmelse i den tidligere offentlighedslovs § 12, stk. 1, nr. 1 (som er videreført med den gældende lov) er omtalt. I den forbindelse er bl.a. anført følgende:

”Det er ikke kun konkrete oplysninger i en sags dokumenter, der kan undtages fra aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 1. Efter omstændighederne vil også den blotte oplysning om, at en sag vedrørende en enkeltpersons

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

forhold er eller har været under behandling af en forvaltningsmyndighed, kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1.

En sådan adgang til at undtage oplysningen om en sags eksistens må antages at gælde i forhold til f.eks. oplysninger om, at en navngiven person har givet ansøgning om adoption, underholdsbidrag, sociale ydelser, svangerskabsafbrydelser og lignende, jf. Justitsministeriets udtalelse i FOB 1975, side 107 og Vogter, side 219 f.”

Se endvidere om bestemmelsen Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 507 ff.

**4.2.** Statsministeriet har undtaget enkelte ellers ekstraheringspligtige oplysninger fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 1. Det drejer sig ifølge bemærkningsarket om oplysninger i akt 5, dokument 2, og akt 6, dokument 2, på sagen 2013-6096 samt akt 35, dokument 1, på sagen 2013-51.

I forhold til sidstnævnte dokument har jeg som nævnt under pkt. 3.5 lagt til grund, at ministeriet er enig i, at de pågældende oplysninger i udgangspunktet er omfattet af ekstraheringspligten, jf. § 28, stk. 1, 1. pkt., uanset at dette ikke er udtrykkeligt anført i afgørelsen.

**4.3.** Efter min gennemgang af de undtagne oplysninger – og i lyset af det, som ministeriet har anført i fortrolighed i sin udtalelse til mig – har jeg ikke grundlag for at kritisere ministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 30, nr. 1.

## 5. Statsministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 32

**5.1.** Offentlighedslovens § 32 lyder således:

”§ 32. Retten til aktindsigt kan af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, begrænses, i det omfang fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser el.lign.

Stk. 2. Retten til aktindsigt kan herudover begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.”

I de specielle bemærkninger til § 32 (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketinget 2012-13) er der anført følgende:

”Bestemmelserne i *stk. 1 og 2* viderefører den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, idet det dog i stk. 1 er præciseret, at retten til aktindsigt – af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer – kan begrænses i det omfang, fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende. Der henvises til pkt. 4.1.1.17, jf. pkt. 3.4.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Hermed er det præciseret, at kravet efter den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, om, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering skal påvises en nærliggende risiko for, at udenrigspolitiske interesser m.v. vil lide skade, ikke skal finde anvendelse i forhold til de tilfælde, der er omfattet af stk. 1. Retten til aktindsigt kan således i almindelighed begrænses, fordi der foreligger en forpligtelse af folkeretlig karakter m.v. til at hemmeligholde oplysningerne eller dokumenterne, idet et brud på en sådan forpligtelse generelt må antages at skade Danmarks forhold til internationale organisationer m.v.

...

Bestemmelsen indebærer for det andet, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, fortrolighed følger af *folkeretlige forpligtelser eller lignende*. Herved sigtes til de tilfælde, hvor det følger af traktatbestemmelser, folkeretlige retssædvaner eller fast international praksis, at Danmark er forpligtet til at hemmeligholde oplysninger og dokumenter.

Endvidere sigtes der til de tilfælde, hvor et andet land eller en international organisation har en *berettiget forventning* om, at oplysningerne ikke offentliggøres. Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis det pågældende land eller internationale organ i forbindelse med fremsendelsen af dokumenterne skriftligt eller mundtligt tilkendegiver, at man forventer, at Danmark ikke offentliggør oplysningerne i dokumentet.

Det er dog en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at forvaltningsmyndighederne i det enkelte tilfælde oplyser, dels om der gælder en folkeretlig forpligtelse eller praksis m.v., der indebærer, at oplysninger ikke kan offentliggøres, dels om de foreliggende oplysninger er omfattet af forpligtelsen.

Endvidere er det en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at oplysningerne ikke er gjort offentligt tilgængelige af den pågældende internationale organisation eller det pågældende fremmede land, eller at oplysningerne ikke i øvrigt er tilgængelige hos organisationen eller det andet land ved brug af almindelige regler om aktindsigt.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Henset til den stigende åbenhed om internationale forhold, bør en forvaltningsmyndighed, medmindre det er åbenbart, at oplysningerne kan udleveres eller nægtes udleveret, i almindelighed indhente en udtalelse fra vedkommende internationale organisation eller fremmede land med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne kan udleveres.

En forvaltningsmyndighed kan således ikke meddele afslag på en anmodning om aktindsigt med henvisning til, at myndigheden ikke har kendskab til, hvorvidt de omhandlede dokumenter er tilgængelige i vedkommende internationale organisation eller fremmede land.

Der kan om bestemmelsen i stk. 1 henvises til betænkningens kapitel 17, pkt. 5.5.1 og pkt. 5.5.2 (side 710 ff.).

Efter bestemmelsen i *stk. 2* kan retten til aktindsigt udover de i *stk. 1* nævnte tilfælde begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer. Denne bestemmelse er identisk med bestemmelsen i den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, og det er fortsat en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at rigets udenrigspolitiske interesser m.v. vil lide skade.

...

Endvidere omfatter bestemmelsen oplysninger og dokumenter, der vedrører den *interne danske forberedelse af forhandlinger med andre lande og i internationale organisationer*, f.eks. instruktioner til de danske forhandlere i forbindelse med forslag til regler, indberetninger fra de danske repræsentationer og notater m.v., der sendes til Europaudvalget til brug for lukkede møder i udvalget.

Det er – i modsætning til bestemmelsen i *stk. 1* – en betingelse for at undtage oplysninger efter *stk. 2*, at der er en *nærliggende fare* for, at rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, vil lide skade.”

Jeg henviser også til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 544 ff.

**5.2.** Statsministeriet har i de ekstraheringspligtige oplysninger undtaget visse oplysninger fra aktindsigt efter henholdsvis § 32, stk. 1, og § 32, stk. 2.

Det drejer sig om oplysninger i akt 5, dokument 2, og akt 6, dokument 2, på sagen 2013-6096 samt oplysninger i akt 35, dokument 1, på sagen 2013-51.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Ministeriet har om anvendelsen af § 32, stk. 1, bemærket, at der i medfør af bestemmelsen er undtaget oplysninger udvekslet som led i et diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme. Det drejer sig bl.a. om oplysninger om indholdet af bilaterale møder eller samtaler med repræsentanter fra andre lande.

Om undtagelsen af oplysninger efter § 32, stk. 2, har ministeriet bemærket, at ministeriet efter en konkret vurdering har fundet, at der vil være nærliggende fare for, at Danmarks udenrigspolitiske interesser vil lide skade, hvis de pågældende oplysninger kommer til offentlighedens kendskab.

Statsministeriet har i udtalelsen til mig nærmere redegjort for, hvilke konkrete oplysninger der bl.a. er tale om, og i tilknytning hertil, hvilke beskyttelseshensyn der er inddraget i grundlaget for afgørelsen.

Ministeriet har ikke i øvrigt – hverken i afgørelsen eller i udtalelsen til mig – fuldt ud angivet specifikt, hvilke oplysninger der er undtaget efter § 32, stk. 1, og hvilke der er undtaget efter § 32, stk. 2.

**5.3.** Ifølge forarbejderne til offentlighedslovens § 32, stk. 1, kan retten til aktindsigt i almindelighed begrænses efter bestemmelsen, hvis der foreligger en forpligtelse af folkeretlig karakter mv. til at hemmeligholde oplysningerne eller dokumenterne, idet et brud på en sådan forpligtelse generelt må antages at skade Danmarks forhold til internationale organisationer mv.

Der tænkes her bl.a. på tilfælde, hvor et andet land har en berettiget forventning om, at oplysningerne ikke offentliggøres.

Det er ifølge forarbejderne en forudsætning for at anvende bestemmelsen i § 32, stk. 1, at forvaltningsmyndigheden i det enkelte tilfælde oplyser, at der gælder en folkeretlig forpligtelse eller praksis mv., der indebærer, at oplysninger ikke kan offentliggøres, og at de foreliggende oplysninger er omfattet af forpligtelsen.

Det er også en forudsætning, at oplysningerne ikke er gjort offentligt tilgængelige af det pågældende fremmede land, eller at oplysningerne ikke i øvrigt er tilgængelige i det andet land ved brug af almindelige regler om aktindsigt.

Medmindre det er åbenbart, at oplysningerne kan udleveres eller nægtes udleveret, bør myndigheden ifølge forarbejderne i almindelighed indhente en udtalelse fra det fremmede land med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne kan udleveres.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Folketingets Ombudsmand har i flere tidligere sager efter offentlighedsloven (herunder også den gældende offentlighedslov, jf. min sag nr. 2015-14, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside) anerkendt, at tavshedspligt kan følge af folkeretlige sædvaner eller kutymmer.

Jeg har også anerkendt, at der efter offentlighedslovens § 32, stk. 1, efter omstændighederne kan foreligge en berettiget forventning om hemmeligholdelse, uden at der i forbindelse med fremsendelse af dokumenter eller afgivelse af oplysninger foreligger en egentlig tilkendegivelse af, at de danske myndigheder ikke bør offentliggøre dokumenterne eller oplysningerne.

Offentlighedslovens § 32, stk. 2, omfatter de tilfælde, hvor fortrolighed ikke følger af folkeretlige forpligtelser mv., men hvor væsentlige hensyn til udenrigspolitiske interesser mv. gør det nødvendigt at undtage oplysningerne. Det kan f.eks. være tilfælde, hvor en udlevering af oplysningerne vurderes at kunne skade forholdet – herunder samarbejdsrelationerne – mellem Danmark og et andet land eller en international organisation. Det er en betingelse, at der i det enkelte tilfælde er foretaget en konkret vurdering af skaderisikoen ved en udlevering af oplysningerne.

Efter en gennemgang af de oplysninger, som er undtaget i medfør af enten § 32, stk. 1, eller § 32, stk. 2 – og i lyset af de oplysninger, som Statsministeriet har afgivet i fortrolighed i udtalelsen til mig – har jeg ikke grundlag for at kritisere Statsministeriets anvendelse af bestemmelserne.

Jeg går i den forbindelse ud fra, at de undtagne oplysninger ikke er offentligt kendt.

### **6. Statsministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 35**

Det fremgår af Statsministeriets afgørelser af 9. februar og 6. marts 2017 – sammenholdt med bemærkningsarket, der fulgte med afgørelsen af 9. februar 2017 – at ministeriet i akt 24, dokument 2, har undtaget oplysninger i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 35.

Det følger af bestemmelsen, at retten til aktindsigt er begrænset af særlige tavshedspligtbestemmelser, der er fastsat i anden lovgivning eller administrative forskrifter.

Ministeriet har henvist til, at de pågældende oplysninger er omfattet af tavshedspligten i § 4 i lov om Det Udenrigspolitiske Nævn og dermed undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 35.

Ministeriets opfattelse kan ikke give mig anledning til bemærkninger.



Jeg bemærker i øvrigt, at jeg som anført i pkt. 2.3 er enig med ministeriet i, at dokumentet også kunne undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, om ministerbetjeningsdokumenter.

### 7. Meroffentlighed

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

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

Af forarbejderne til bestemmelsen (jf. forslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013, lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketingstidende 2012-2013, lovforslagets specielle bemærkninger vedrørende § 14) fremgår det bl.a., at der ved vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt efter stk. 1, må foretages en afvejning af modstående interesser. Der skal således tages hensyn til på den ene side den aktindsigtssøgendes interesse i at få aktindsigt og på den anden side den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse.

Videre fremgår, at afvejningen i de tilfælde, hvor der er tale om at undtage oplysninger fra aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 30-33, almindeligvis vil føre til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Det skyldes, at disse oplysninger i almindelighed vil være underlagt tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27.

7.2. Det fremgår af Statsministeriets afgørelse af 6. marts 2017, at Statsministeriet i forhold til afgørelsen af 9. februar 2017 genovervejede spørgsmålet om, hvorvidt der var grundlag for at meddele dig aktindsigt i videre omfang efter princippet om meroffentlighed, men at det – af de grunde, som var anført i Statsministeriets afgørelse af 9. februar 2017 – fortsat var Statsministeriets opfattelse, at der ikke var grundlag for at give meroffentlighed i videre omfang.

Af afgørelsen af 9. februar 2017 fremgik det, at Statsministeriet havde overvejet, om der var grundlag for at udlevere de undtagne oplysninger efter princippet om meroffentlighed, men fundet, at dette ikke var tilfældet. Ministeriet havde i den forbindelse foretaget en afvejning mellem på den ene side de beskyttelsesinteresser, der ligger bag reglerne i § 23, stk. 1, nr. 1, § 23, stk. 1, nr. 2, jf. § 24, stk. 1, nr. 2, § 30, nr. 1, § 31, § 32, stk. 1 og 2, samt § 35, og på

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

den anden side den interesse, som du som journalist må antages at have i, at anmodningen imødekommes.

For så vidt angår de dokumenter, der indeholder talepunkter, finder jeg på baggrund af henstillingen om genoptagelse med henblik på en ny vurdering af, hvilke oplysninger du i medfør af ekstraheringspligten har ret til at få udleveret – jf. pkt. 3.3 – ikke anledning til at tage stilling til spørgsmålet om meroffentlighed.

For så vidt angår de øvrige dokumenter har jeg ikke grundlag for at kritisere Statsministeriets vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed.

Jeg har bedt Statsministeriet om at underrette mig om resultatet af ministeriets nye vurdering af sagen.

Jeg foretager mig herudover ikke mere i sagen.

---

Statsministeriet orienterede mig ved e-mail af 6. september 2017 om den nye afgørelse, som ministeriet samme dag havde truffet i sagen.

Af afgørelsen fremgik, at ministeriet havde taget min udtalelse til efterretning og havde foretaget en ny gennemgang af dokumenterne, der indeholdt talepunkter, med henblik på en vurdering af, om de indeholdt yderligere ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Statsministeriet fandt, at samtlige de pågældende dokumenter indeholdt oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, og som derfor skulle udleveres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Disse oplysninger blev derfor udleveret til journalisten.

Ved brev af 10. september 2017 meddelte jeg Statsministeriet, at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

### Sagsfremstilling

Den 5. august 2016 meddelte Statsministeriet dig aktindsigt i aktlister vedrørende dokumenter, der relaterer sig til Edward Snowden.

Du bad ved e-mail af 9. august 2016 i fortsættelse heraf om aktindsigt i en række dokumenter, som fremgik af de tilsendte aktlister.

Statsministeriet traf afgørelse i sagen den 9. februar 2017 og meddelte dig delvis aktindsigt. Ministeriet vedlagde de dokumenter og oplysninger, som der blev givet aktindsigt i, samt et særskilt dokument med oplysninger, der blev udleveret i medfør af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., eller som led i meroffentlighed efter lovens § 14, stk. 1.

Endvidere vedlagde ministeriet et dokument benævnt ”bemærkningsark”, hvori det var angivet, efter hvilke bestemmelser i offentlighedsloven dokumenter og oplysninger var undtaget fra aktindsigt.

I e-mail af 20. februar 2017 skrev du således til Statsministeriet:

”Vedr. Statsministeriets behandling af min anmodning om aktindsigt i Edward Snowden. Sagsnr. 2016-3766

Jeg ønsker hermed at klage over undtagelse af oplysninger i følgende akter – og med henblik på at få prøvet sagen mod Ombudsmanden.

#### **Sagsnummer: 2013-6069**

Akt Nr. 5  
Akt Nr. 6  
Akt Nr. 16  
Akt Nr. 24  
Akt Nr. 43  
Akt Nr. 58  
Akt Nr. 60  
Akt Nr. 89  
Akt Nr. 90

#### **Sagsnummer 2013-51**

Akt Nr. 35”

Statsministeriet besvarede din henvendelse den 6. marts 2017. Ministeriet skrev bl.a. således:

”Du har telefonisk den 20. februar 2017 præciseret, at der er tale om en anmodning om genoptagelse af den trufne afgørelse for så vidt angår de 10 nævnte akter. Statsministeriet har endvidere lagt til grund, at de ni akter vedrører sagsnummer 2013-6096.

**2.** Statsministeriet skal – efter at have gennemgået sagens materiale og din henvendelse – bemærke følgende:

Efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, jf. § 24, stk. 1, nr. 2, er der som udgangspunkt ikke adgang til aktindsigt i dokumenter, der udveksles mellem 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.

De dokumenter, som er omfattet af din genoptagelsesansøgning, undtog Statsministeriet ved afgørelse af 9. februar 2017 fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, jf. § 24, stk. 1, nr. 2, idet der er tale om dokumenter, der er udvekslet mellem 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. Det drejer sig om e-mailkorrespondance, talepunkter, beredskaber mv., der er udvekslet mellem Statsministeriet og Udenrigsministeriet, Justitsministeriet eller Forsvarsministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at statsministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Der henvises til bemærkningsarket, som var vedlagt Statsministeriets afgørelse af 9. februar 2017.

Som nævnt i Statsministeriets afgørelse af 9. februar 2017 indeholder nogle af de dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, jf. § 24, stk. 1, nr. 2, faktiske oplysninger, der som udgangspunkt skal udleveres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., om den såkaldte ekstraheringspligt. Der henvises til det særskilte dokument med udlevering af ekstraheringspligtige oplysninger samt oplysninger der udleveres som led i meroffentlighed, som var vedlagt Statsministeriets afgørelse af 9. februar 2017. Statsministeriet undlod dog at ekstrahere oplysninger, i det omfang oplysningerne fremgår af de øvrige udleverede dokumenter, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2. Det fremgik endvidere af bemærkningsarket, om der i et givent dokument er undladt at ekstrahere oplysninger i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Statsministeriet er efter en fornyet gennemgang af de nævnte akter blevet opmærksom på følgende oplysninger fra akt 89, dokument 2 (sagsnummer 2013-6096), som også burde have været ekstraheret i forbindelse med Statsministeriets afgørelse af 9. februar 2017:

*'Metadata er 'data om data', og angiver oplysninger om en given kommunikation, men ikke selve indholdet af en kommunikation. Ved en telefonsamtale er metadata oplysninger om, fx hvilke telefonnumre der har talt sammen, på hvilket tidspunkt de talte sammen og hvor længe. Hvorimod indholdet af samtalen ikke er metadata.'*

I Statsministeriets afgørelse af 9. februar 2017 blev en række oplysninger fra bemærkningerne til FE-lovforslaget ekstraheret, jf. akt 90, dokument 1 (sagsnummer 2013-6096). Statsministeriet er i forbindelse med den fornyede gennemgang af akten blevet opmærksom på, at yderligere to afsnit fra dokumentet vedrørende bemærkningerne til FE-lovforslaget ved en fejl ikke blev ekstraheret. Der henvises til vedlagte bilag, hvor samtlige ekstraheringspligtige oplysninger i akt 90, dokument 1, fremgår.

Statsministeriet undtog i de nævnte dokumenter endvidere en række – eventuelt ellers ekstraheringspligtige – oplysninger fra aktindsigt.

Statsministeriet undtog bl.a. oplysninger i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

Desuden undtog Statsministeriet oplysninger i medfør af offentlighedslovens § 32, stk. 1, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, i det omfang fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende. Statsministeriet lagde i den forbindelse vægt på, at de pågældende oplysninger er udvekslet som led i et diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme.

Statsministeriet undtog endvidere oplysninger fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 32, stk. 2, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale institutioner. Statsministeriet fandt efter en konkret vurdering det nødvendigt at undtage oplysninger i medfør af § 32, stk. 2, og ministeriet lagde i den forbindelse vægt på, at der er en nærliggende fare for, at Danmarks udenrigspolitiske interesser vil lide skade, hvis de undtagne oplysninger kommer til offentlighedens kendskab.

Statsministeriet undtog endelig efter en konkret vurdering oplysninger i medfør af offentlighedslovens § 35, hvorefter pligten til at meddele indsigt i oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser fastsat ved lov eller

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. De undtagne oplysninger er efter Statsministeriets opfattelse omfattet af tavshedspligten i § 4 i lov om Det Udenrigspolitiske Nævn.

Det fremgår af bemærkningsarket, som var vedlagt som bilag til Statsministeriets afgørelse af 9. februar 2017, om der i et givent dokument er undtaget oplysninger i medfør af § 30, nr. 1, § 32, stk. 1 eller 2, og § 35.

Statsministeriet skal i forhold til bemærkningsarket nu oplyse, at det havde været mest rigtigt at anføre, at ekstraheringspligtige oplysninger i akt 5, dok. 2, tillige var ekstraheret fra akt 14, dok. 2, jf. § 28, stk. 2, nr. 2, at ekstraheringspligtige oplysninger i akt 6, dok. 2, var ekstraheret fra akt 14, dok. 2, og akt 26, dok. 2, samt at en del af akt 58 alene svarede til *'en del af'* akt 35, dok. 1.

4. Endelig har Statsministeriet i anledning af din henvendelse genovervejet spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for at meddele dig aktindsigt i videre omfang efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1. Af de grunde, som er anført i Statsministeriets afgørelse af 9. februar 2017, er det imidlertid fortsat Statsministeriets opfattelse, at der ikke er grundlag for at give meroffentlighed i videre omfang.

Statsministeriet kan i øvrigt henholde sig til Statsministeriets afgørelse af 9. februar 2017.”

I en e-mail af 7. marts 2017 klagede du til mig over Statsministeriets afgørelse.

Ved brev af 16. marts 2017 bad jeg Statsministeriet om en udtalelse om sagen. Jeg gjorde ministeriet opmærksom på muligheden for at gengive fortrolige oplysninger og synspunkter i udtalelsen og oplyste i den forbindelse, at ombudsmanden efter bestemmelsen i ombudsmandslovens § 28 har pligt til at respektere det, hvis der indgår sådanne fortrolige oplysninger i udtalelsen.

Jeg orienterede dig samme dag om min høring af ministeriet og skrev samtidig til dig, at jeg havde forstået det således, at du alene klagede til mig over de samme dele af aktindsigtssagen, som du ved e-mail af 20. februar 2017 havde indbragt for ministeriet, og som ministeriet ved afgørelsen af 6. marts 2017 havde taget fornyet stilling til. Min høring angik således kun denne del af sagen.

Jeg modtog Statsministeriets udtalelse den 29. marts 2017. Ministeriet havde markeret de afsnit i udtalelsen, som ministeriet anså som fortrolige. Disse afsnit gengives derfor ikke her.

Af ministeriets udtalelse fremgik i øvrigt følgende:

”Statsministeriet kan henholde sig til det, der er anført i ministeriets afgørelser af 9. februar 2017 og 6. marts 2017 og kan supplerende oplyse følgende:

**2.1.** Det er Statsministeriets vurdering, at sagen om Edward Snowden fortsat har international, politisk aktualitet grundet bl.a. sagens udenrigs- og sikkerhedspolitiske vinkler, herunder i relation til forholdet mellem USA og Rusland. Det skyldes den offentliggørelse af fortrolige dokumenter fra USA, som Snowden står bag, og uoverensstemmelser mellem USA og Rusland på baggrund heraf. Sagen skal således efter Statsministeriets opfattelse ses i dette lys.

**2.2.** Efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, er der som udgangspunkt ikke adgang til aktindsigt i interne dokumenter. Efter bestemmelsen anses bl.a. dokumenter, der efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, udveksles mellem 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, for at være interne dokumenter, jf. § 23, stk. 1, nr. 2.

Statsministeriet har undtaget samtlige – med undtagelse af et enkelt dokument – af de dokumenter, der er journaliseret på de nævnte ti akter, fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, jf. § 24, stk. 1, nr. 2. Det drejer sig om dokumenter, der indeholder e-mailkorrespondance, talepunkter, beredskaber mv., der er udvekslet mellem Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at statsministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det følger endvidere af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., at retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, uanset disse bestemmelser, omfatter oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende, jf. bemærkningerne til § 28 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen:

...

**2.3.** Den e-mailkorrespondance, der er journaliseret på akterne, vedrører bl.a. iværksættelse af høring eller anmodning om bidrag til brug for beredskaber, talepunkter og baggrundsoplysninger samt fremsendelse af bemærkninger mv. Det er Statsministeriets vurdering, at en række af de dokumenter, der indeholder e-mailkorrespondance, ikke indeholder op-

lysninger, der er ekstraheringspligtige i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Det bemærkes, at akt 16, dok. 1 (sagsnummer 2013-6096) indeholder et afsnit, som med få (ikke indholdsmæssige) ændringer er udleveret i forbindelse med ekstrahering af oplysninger fra akt 14, dok. 2 (sagsnummer 2013-6096). Statsministeriet burde i bemærkningsarket, der var vedlagt Statsministeriets afgørelse af 9. februar 2017, for så vidt angår denne del have henvist til akt 14, dok. 2, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2. Det bemærkes desuden, at akt 58, dok. 1 (sagsnummer 2013-6096) bl.a. indeholder et telegram fra [nyhedsbureau], som er udleveret i forbindelse med ekstrahering af oplysninger fra akt 35, dok. 1 (sagsnummer 2013-6096). Der henvises til bemærkningsarket, der var vedlagt Statsministeriets afgørelse af 9. februar 2017.

For så vidt angår oplysningerne i de dokumenter, der indeholder talepunkter, er det Statsministeriets opfattelse, at oplysningerne i talepunkterne ikke er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., idet talepunkterne efter Statsministeriets vurdering alene indeholder politisk eller strategisk rådgivning om, hvilke tilkendegivelser af oplysninger, standpunkter og vurderinger statsministeren i en given anledning vil kunne videregive.

Det er derimod Statsministeriets vurdering, at visse baggrundsafsnit i talepunkter/beredskaber indeholder oplysninger, der som udgangspunkt er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Der henvises til bemærkningsarket samt særskilt bilag til Statsministeriets afgørelse af 9. februar 2017 om oplysninger, der udleveres, fordi de er ekstraheringspligtige efter § 28, stk. 1, 1. pkt., eller som led i meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, samt Statsministeriets afgørelse af 6. marts 2017. Det bemærkes i den forbindelse, at akt 90, dok. 2 (sagsnummer 2013-6096) indeholder afsnit, der gengiver bestemmelser fra lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE-loven). Statsministeriet har ikke anset disse oplysninger for ekstraheringspligtige efter § 28, stk. 1, 1. pkt., idet der er tale om oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen.

**2.4.** Statsministeriet har endvidere undtaget en række – i nogle tilfælde ellers ekstraheringspligtige – oplysninger fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 1, § 32, stk. 1 og 2, samt § 35.

Det følger af offentlighedslovens § 30, nr. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Ved vurderingen af, hvilke oplysninger der kan anses for at vedrøre enkelte personers 'private forhold' må der efter bestemmelsens for-



arbejder tages udgangspunkt i, om oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab. Det er således ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold, der kan tilbageholdes med hjemmel i bestemmelsen. Ved vurderingen af, om oplysninger kan undtages fra aktindsigt efter denne bestemmelse, er det afgørende, om oplysningen ud fra en generel betragtning efter sin karakter vedrører oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Er det tilfældet, kan oplysningerne undtages, uanset om hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den person, oplysningerne angår. Der skal således ikke foretages en konkret interesseafvejning i det enkelte tilfælde for at afgøre, om en oplysning kan undtages efter § 30, nr. 1.

...

Det følger af offentlighedslovens § 32, stk. 1, at retten til aktindsigt kan begrænses af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, i det omfang fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende. Statsministeriet har også undtaget oplysninger efter denne bestemmelse og har i den forbindelse lagt vægt på, at de pågældende oplysninger er udvekslet som led i et diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme. Det drejer sig fx om oplysninger om indholdet af bilaterale møder eller samtaler med repræsentanter fra andre lande.

Statsministeriet har desuden efter en konkret vurdering undtaget oplysninger fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 32, stk. 2, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale institutioner.

...

Desuden har Statsministeriet efter en konkret vurdering undtaget oplysninger fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 35. Det følger af bestemmelsen, at pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. De undtagne oplysninger er efter Statsministeriets opfattelse omfattet af tavshedspligten i § 4 i lov om Det Udenrigspolitiske Nævn.

...

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Der henvises i øvrigt til Statsministeriets afgørelser af henholdsvis den 9. februar 2017 og 6. marts 2017.

3. Statsministeriet har – som det fremgår af Statsministeriets afgørelser af 9. februar 2017 og 6. marts 2017 – overvejet spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for at meddele journalist A aktindsigt i videre omfang som led i princippet om meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, stk. 1. Af de grunde, som er anført i Statsministeriets afgørelse af 9. februar 2017, og i lyset af det, der er anført ovenfor under pkt. 2.1, er det imidlertid fortsat Statsministeriets opfattelse, at der ikke er grundlag herfor.

Afslutningsvis bemærkes, at Statsministeriet har markeret de afsnit, som efter ministeriets opfattelse indeholder oplysninger af fortrolig karakter, og som derved ikke kan formidles til journalist A.”

Den 3. april 2017 sendte jeg dig en kopi af de dele af Statsministeriets udtalelse, som ikke var markeret som fortrolige, med henblik på dine eventuelle bemærkninger hertil.

Jeg modtog ikke nogen bemærkninger fra dig, og ved brev af 19. april 2017 meddelte jeg dig, at sagen var klar til behandling.

Den 17. august 2017 holdt jeg et møde med Statsministeriet med henblik på at få uddybet nogle af ministeriets synspunkter.