Udskriftsdato: 30. juni 2025 (Gældende)

Afslag fra Statsministeriet på aktindsigt i dokumenter vedrørende ministres brug af sociale medier. Ministerbetjening. Ekstrahering

Ministerium: Folketingets Ombudsmand	Journalnummer: Sag nr. 14/03694

Afslag fra Statsministeriet på aktindsigt i dokumenter vedrørende ministres brug af sociale medier. Ministerbetjening. Ekstrahering

Svar til journalist A, medie B

04-11-2014

Dok.nr. 14/03694-15

Statsministeriets afslag på aktindsigt

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere Statsministeriets afgørelse af 20. august 2014 om afslag på aktindsigt.

I det følgende kan du læse nærmere om baggrunden for resultatet af min undersøgelse. Fra s. 11 er der en gennemgang af sagens forløb.

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens genstand

I din klage til mig har du anført, at Statsministeriet har undtaget tre dokumenter helt og et fjerde dokument delvist fra aktindsigt.

På baggrund af Statsministeriets afgørelse af 20. august 2014 og de akter, som jeg har lånt af ministeriet, må jeg lægge til grund, at Statsministeriet alene har undtaget tre dokumenter fra aktindsigt. Det er sket med henvisning til ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24. Det drejer sig om et brev af 23. november 2011 fra Statsministeriets departementschef til de øvrige ministerier samt to notater af 13. november 2011.

For så vidt angår det ene af de to notater af 13. november 2011 har ministeriet fundet, at det i et vist omfang indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, som du derfor har fået udleveret.

Ministeriet har overvejet meroffentlighed, men ministeriet har ikke fundet grundlag for at meddele dig yderligere aktindsigt.

2. Ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24

2.1. Statsministeriet har henvist til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, som grundlag for at afslå aktindsigt i de tre dokumenter.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 24 lyder sådan:

”§ 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. ”

Om anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 24, stk. 1, fremgår bl.a. følgende af de specielle bemærkninger til bestemmelsen (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, folketingssamlingen 2012-13):

”Bestemmelsen i stk. 1 har (…) i første række til *formål* at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. Bestemmelsen skal ses i lyset af, at en minister har brug for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder, og bestemmelsen skal medvirke til, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

…

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 mv., 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.

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

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

Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen, kan bl.a. nævnes embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller ’fysisk’ møde med andre ministre, embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af folketingsspørgs-

mål samt embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger.

…

Bestemmelsen i stk. 1 beskytter alene udvekslingen af *interne* dokumenter og oplysninger. Det indebærer, at 'eksterne' dokumenter og oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, ikke vil være omfattet af bestemmelsen. Det betyder bl.a., at dokumenter til eller fra f.eks. en kommune, Kommunernes Landsforening, et privat konsulentfirma, et politisk parti eller en international organisation ikke kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Dette gælder, selv om dokumenterne skal forelægges ministeren. I praksis vil bestemmelsen fortrinsvis finde anvendelse i forhold til dokumenter og oplysninger, der *udarbejdes* til brug for ministerbetjening. Bestemmelsen omfatter imidlertid også interne dokumenter, som allerede var udarbejdet, og som sidenhen og i anden sammenhæng udveksles i forbindelse med ministerbetjening.

Omfattet af bestemmelsen er forskellige *typer af interne dokumenter (og oplysninger),* der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, herunder bl.a. udkast til 'talepapir' og 'beredskabstalepunkter', udkast til pressemeddelelser, materiale til brug for pressemøder m.v., udkast til bidrag til besvarelse af folketingsspørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner m.v."

Jeg kan endvidere henvise til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 598 ff., og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 425 ff.

2.2. Jeg har gennemgået de tre dokumenter, som ministeriet har undtaget.

Det er herefter min opfattelse, at dokumenterne efter deres indhold klart fremstår som udarbejdet og udvekslet i forbindelse med ministerbetjening. Jeg kan derfor ikke kritisere, at Statsministeriet har anset dokumenterne for omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

3. Ekstrahering

3.1. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 2, fastslår, at oplysninger om sagens faktiske grundlag mv. efter reglerne i §§ 28 og 29 er omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler uanset stk. 1.

Pligten til at ekstrahere oplysninger om en sags faktiske grundlag mv., jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, er nærmere beskrevet i de specielle bemærkninger til bestemmelsen (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, folketingssamlingen 2012-13). Heraf fremgår bl.a. følgende:

"Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt*., er – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Udtrykket *oplysninger om en sags faktiske grundlag* i stk. 1, 1. pkt., omfatter på den baggrund 'egentlige faktuelle oplysninger', som f.eks. oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt eller en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt, samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de 'egentlige faktuelle oplysninger'.

Ekstraheringspligten efter stk. 1, 1. pkt., omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.

…

(…) Endvidere gælder ekstraheringspligten ikke for oplysninger vedrørende en *sags retlige omstændigheder*, selv om oplysningerne isoleret set gengiver objektive kendsgerninger f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret, relevante rets- eller administrative afgørelser osv. Ekstraheringspligten vil derimod gælde en ekstern juridisk vurdering af konkret karakter, som bidrager til at skabe klarhed over sagens bevismæssige grundlag. (…). ”

Jeg kan endvidere henvise til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 619 ff.

3.2. Det er som nævnt Statsministeriets vurdering, at det ene af de to notater af 13. november 2011 i et vist omfang indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, som du derfor har fået udleveret. Det drejer sig om oplysninger om praksis vedrørende andre landes regeringslederes brug af facebookprofiler.

Ministeriet har ikke i øvrigt fundet, at de undtagne dokumenter indeholder ekstraheringspligtige oplysninger.

Det fremgår af Statsministeriets udtalelse af 22. september 2014 til mig, at ministeriet har overvejet, om oplysninger i det andet notat af 13. november 2011 om Statsministeriets tidligere retlige vurderinger på området er ekstraheringspligtige.

Ministeriet har ikke fundet, at det er tilfældet. Ministeriet har således med henvisning til forarbejderne til offentlighedsloven anført, at ekstraheringspligten ikke gælder for oplysninger vedrørende en sags retlige omstændigheder, selv om oplysningerne isoleret set gengiver objektive kendsgerninger som eksempelvis relevante administrative afgørelser mv.

3.3. Det er også i Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan (2014), s. 481, anført, at ekstraheringspligten som udgangspunkt ikke gælder for oplysninger vedrørende en sags retlige omstændigheder.

Som det videre er anført, kan der imidlertid efter omstændighederne bestå en ekstraheringspligt i forhold til sådanne (lignende) oplysninger, hvis oplysningerne må betragtes som fakta, der belyser motiverne for de tiltag, som en myndighed har iværksat eller planlægger iværksat i den pågældende sag. Mohammad Ahsan har herved henvist til ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 2009, sag 2009-1-2, og til min udtalelse offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag 2014-14.

3.4. Efter min gennemgang af de omhandlede oplysninger om ministeriets tidligere retlige vurderinger på området kan det ikke give mig anledning til kritik, at ministeriet ikke har anset disse oplysninger for ekstraheringspligtige.

Jeg har herved lagt vægt på udgangspunktet om, at oplysninger om gældende ret ikke er ekstraheringspligtige, og på, at de omhandlede oplysninger i notatet ikke kan ”betragtes som fakta, der belyser motiverne for de tiltag, som en myndighed har iværksat eller planlægger iværksat i den pågældende sag”, jf. min omtale ovenfor af Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, og de her nævnte ombudsmandsudtalelser.

Det er endvidere min opfattelse, at de tre undtagne dokumenter heller ikke i øvrigt indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag mv., som ministeriet havde pligt til at ekstrahere efter offentlighedslovens § 28, stk. 1.

4. Offentlighedslovens § 26, nr. 4

I dit partshøringssvar af 9. oktober 2014 har du bedt mig om at overveje, hvorvidt offentlighedslovens bestemmelser om interne dokumenter i endelig form kan finde anvendelse på et eller flere af de undtagne dokumenter.

Jeg forstår dig således, at du herved særligt sigter til bestemmelsen i offentlighedslovens § 26, nr. 4. Denne bestemmelse lyder således:

"§ 26. Retten til aktindsigt omfatter uanset § 23, stk. 1, interne dokumenter, som foreligger i endelig form, når

…

4) dokumenterne indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper, …"

Indledningsvis bemærker jeg, at bestemmelsen i § 26 også omfatter dokumenter omfattet af ministerbetjeningsreglen i § 24, selvom § 26 alene henviser til § 23, stk. 1, om interne dokumenter. Det skyldes, at ministerbetjeningsdokumenter skal anses som interne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, der henviser til § 24, stk. 1.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 26, nr. 4, svarer til bestemmelsen i § 8, nr. 4, i den tidligere gældende offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen).

Om baggrunden for at lade de i § 26, nr. 4 (tidligere § 8, nr. 4) omhandlede dokumenter være undergivet aktindsigt er der i bestemmelsens forarbejder lagt vægt på, at de angivne dokumenttyper ikke indeholder eller på anden måde afspejler den pågældende myndigheds interne overvejelser om sagens afgørelse eller fortsatte behandling (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 220).

Det er min opfattelse, at de undtagne dokumenter ikke kan anses for omfattet af offentlighedslovens § 26, nr. 4.

Jeg har lagt vægt på, at dokumenterne i alt væsentligt indeholder Statsministeriets vurderinger og overvejelser. Dokumenterne kan allerede af den grund ikke anses for omfattet af bestemmelsen, jf. de ovenfor omtalte forarbejder til bestemmelsen.

5. Meroffentlighed

5.1. Offentlighedslovens § 14 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.

Stk. 2. (…)"

Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen i § 14, stk. 1, fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, folketingssamlingen 2012-13):

”Bestemmelsen i *stk. 1* er ændret i forhold til den tilsvarende bestemmelse i den gældende lovs § 4, stk. 1, 2. pkt., idet det er fremhævet, at forvaltningsmyndighederne i det enkelte tilfælde ikke blot kan, men *skal overveje*, om der kan gives meraktindsigt i dokumenter og oplysninger, der kan undtages fra retten til aktindsigt efter loven. Bestemmelsen indebærer med andre ord, at myndighederne i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt er forpligtet til at tage stilling til, om der i det enkelte tilfælde kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

…

Myndighederne er efter bestemmelsen alene forpligtet til af egen drift at overveje, om der kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, mens myndighederne efter bestemmelsen *ikke er forpligtet til at give aktindsigt.*

I forbindelse med vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt efter stk. 1, må der – som efter gældende ret – foretages en *afvejning af modstående interesser.* Der skal således på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn. I de tilfælde, hvor et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut anmoder om aktindsigt, vil det i almindelighed kunne lægges til grund, at der foreligger en berettiget interesse i at få indsigt i dokumenterne eller oplysningerne, som vil skulle afvejes overfor eventuelle modstående interesser. Det bemærkes dog mere overordnet, at i de nævnte tilfælde, hvor der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter m.v., vil vurderingen af spørgsmålet om meraktindsigt formentlig meget ofte føre til, at der ikke er grundlag for at give indsigt efter meroffentlighedsprincippet.

…

I det omfang den nævnte afvejning fører til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i stk. 1, skal forvaltningsmyndigheden *begrunde* afslaget nærmere. Begrundelseskravet kan opfyldes ved, at forvaltningsmyndigheden oplyser, at myndigheden har overvejet at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, men at afvejningen af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse, eller andre lovlige hensyn, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag anmodningen om aktindsigt, har ført til, at myndigheden ikke finder grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. ”

Jeg kan endvidere henvise til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 745 ff., og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 267 ff.

5.2. Statsministeriet har ifølge sin afgørelse af 20. august 2014 og sin udtalelse af 22. september 2014 overvejet, hvorvidt der er grundlag for at udlevere de omhandlede dokumenter efter princippet om meroffentlighed.

Ministeriet har imidlertid på baggrund af en afvejning af på den ene side de beskyttelsesinteresser, der ligger bag reglen i offentlighedslovens § 24, og på den anden side den interesse, du må antages at have i, at anmodningen imødekommes, ikke fundet grundlag for meraktindsigt.

5.3. Jeg kan ikke kritisere ministeriets vurdering.

Jeg bemærker, at jeg har overvejet, om den periode, der er forløbet, fra dokumenterne blev udarbejdet i november 2011, og frem til ministeriets afgørelse til dig af 20. august 2014, må antages at svække hensynet til at undtage dokumenterne.

Jeg må imidlertid forstå forholdet sådan, at dokumenterne fortsat har fuld aktualitet.

På den baggrund har jeg som nævnt ikke fundet grundlag for at kritisere ministeriets vurdering.

6. Klagevejledning efter forvaltningslovens § 25

I dit partshøringssvar af 9. oktober 2014 har du afslutningsvis fremhævet, at Statsministeriet ikke har levet op til forvaltningslovens § 25, idet ministeriet ikke har vejledt om klagemuligheder.

Jeg forstår dig således, at du mener, at Statsministeriet havde pligt til at vejlede dig om muligheden for at klage til Folketingets Ombudsmand.

Jeg bemærker hertil, at forvaltningslovens § 25 om myndigheders pligt til at give klagevejledning forudsætter, at afgørelsen kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed. Bestemmelsen indebærer således ikke en pligt til at give vejledning om muligheden for at klage til Folketingets Ombudsmand. Se bl.a. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 664.

Da Statsministeriets afgørelse ikke kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, havde ministeriet ikke pligt til at give klagevejledning.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen

Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Statsministeriet

Sagsfremstilling

Ved e-mail af 11. august 2014 bad du Statsministeriet om aktindsigt. Du skrev således:

”Jeg skal hermed anmode om aktindsigt i alle dokumenter og notater fra 1. oktober 2010 til og med 31. december 2011, der vedrører regeringen og ministres brug af sociale medier. Helt konkret ønsker jeg at modtage et dokument udarbejdet og underskrevet af departementschef (…), der er fremlagt på et møde med regeringens særlige rådgivere i fjerde kvartal 2011.

Af notatet fremgår retningslinjerne for ministres brug af sociale medier. Jeg er bekendt med notatets eksistens og ønsker at se det i sin fulde ordlyd.

For en god ordens skyld ønsker jeg at kvalificere min anmodning med henvisning til de rette hjemler som følger:

I henhold til Lov om offentlighed i forvaltningen anmoder jeg om aktindsigt i samtlige dokumenter, herunder notater, mødereferater, korrespondance og e-mail-korrespondance, som Statsministeriet og enhver ansat i ministeriet er i besiddelse af, der relaterer sig til retningslinjer for brug af sociale medier (herunder

i særlig grad brugen og omtaler af Facebook – med ej begrænset til dette medie), og som er underskrevet af [departementschefen]i perioden fra 1. oktober 2010 til 31. december, 2011.

Jeg anmoder samtidig om præcise, skriftlige oplysninger om, hvorvidt alle dokumenter i sagen vil blive stillet til medie B's rådighed, herunder om der eksisterer endnu ikke-journaliserede sagsakter i sagen. Hvad angår notater henviser jeg til lovens krav om notatpligt, jf. § 13 i lov om offentlighed i forvaltningen.

Ud over de journaliserede og ikke-journaliserede akter, begærer jeg aktindsigt i alle relaterede journallister. For at begrænse min begæring, ønsker jeg kun aktindsigt i de konkrete dokumenter som er dateret fra 1. oktober 2011 til 31. december 2011. "

I en afgørelse af 20. august 2014 skrev Statsministeriet bl.a. således til dig:

"**1.** Statsministeriet har foretaget en søgning i ministeriets elektroniske journalsystem efter dokumenter af den i aktindsigtsanmodningen nævnte karakter. Ministeriet har i den forbindelse identificeret fire dokumenter, som vurderes at være omfattet af Deres anmodning om aktindsigt. Statsministeriet vedlægger aktliste og kopi af det dokument, som kan udleveres.

2. Statsministeriet har fundet det nødvendigt at undtage tre dokumenter i medfør af offentlighedslovens § 24, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem forskellige ministerier. Det drejer sig om et brev af 23. november 2011 fra Statsministeriets departementschef samt to notater begge dateret den 13. november 2011.

Det ene dokument indeholder i et vist omfang oplysninger, som er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1. De pågældende oplysninger vedlægges.

3. Princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1, er indgået i Statsministeriets overvejelser i forbindelse med behandlingen af Deres anmodning om aktindsigt. Statsministeriet har på baggrund af en afvejning mellem på den ene side de beskyttelsesinteresser, der ligger bag reglen i offentlighedslovens § 24, og på den anden side den interesse, De må antages at have i, at anmodningen imødekommes, ikke fundet grundlag for at meddele Dem aktindsigt i videre omfang. Der henvises til vedlagte dokument med oplysninger, der er ekstraheret. "

Den 27. august 2014 klagede du til mig over Statsministeriets afgørelse. Du skrev således:

"Statsministeriet (STM) har undtaget tre dokumenter helt fra aktindsigt samt delvist undtaget et fjerde dokument, hvorfra der er ekstraheret oplysninger jf. Off.loven § 28, 1. Afgørelsen er efter min opfattelse ikke korrekt. Hvis STM efter § 28, 1 finder de faktiske omstændigheder i dokumentet ekstraheringspligtige, så må den fulde vurdering af, hvordan STM når sin konklusion også ligge til grund for ekstraheringspligt. STM har delvist ekstraheret oplysninger, der kan opfattes som vurderinger, idet det beskrives, hvordan andre landes praksis omkring ministres brug af Facebook, udøves. De juridiske vurderinger er dog undtaget fra aktindsigt. Subsidiært klager jeg over ministeriets manglende brug af Off.loven § 14.1 om meroffentlighed. Det må lægges til grund, at ministres brug af private Facebookkonti – og embedsværkets bistand hertil – har en særlig betydning for borgerne i en tid, hvor den politiske diskurs udøves i et større omfang på sociale medier. "

Den 5. september 2014 bad jeg Statsministeriet om en udtalelse og om at låne mig sagens akter.

I en udtalelse af 22. september 2014 til mig skrev Statsministeriet således:

"**1.** …

Som Statsministeriet forstår klagers henvendelse af 27. august 2014 til Folketingets Ombudsmand, angår klagen omfanget af den meddelte aktindsigt i relation til manglende anvendelse af offentlighedslovens § 28, stk. 1, om oplysninger om sagens faktiske grundlag samt den manglende anvendelse af offentlighedslovens § 14, stk. 1, om meroffentlighed.

Statsministeriet skal i den anledning udtale følgende:

2. I den foreliggende sag har Statsministeriet undtaget et brev af 23. november 2011 fra Statsministeriets departementschef til de øvrige ministerier samt to notater begge dateret den 13. november 2011 fra adgangen til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24.

Det fremgår af bestemmelsen i offentlighedslovens § 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.

Det anføres i de specielle bemærkninger til § 24, stk. 1, i lovforslaget, der ligger til grund for den gældende offentlighedslov (lovforslag L144, folketingssamlingen 2012-13), at bestemmelsen i stk. 1 alene finder anvendelse, hvor interne dokumenter og oplysninger udveksles i forbindelse med ministerbetjening.

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.

Det fremgår endvidere af offentlighedslovens § 24, stk. 2, at oplysninger om sagens faktiske grundlag mv. efter reglerne i §§ 28 og 29 er omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler uanset stk. 1.

2.1. For så vidt angår fremsendelsesbrevet fra Statsministeriets departementschef af 23. november 2011, er det pågældende brev udarbejdet som led i ministerbetjening, hvilket også fremgår af brevets indhold, og Statsministeriet har på den baggrund undtaget brevet i sin helhed fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1. Brevet ses efter Statsministeriets opfattelse ikke at indeholde oplysninger, som er ekstraheringspligtige i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Statsministeriet kan således henholde sig til den trufne afgørelse af 20. august 2014.

2.2. Med hensyn til notaterne dateret den 13. november 2011 er disse udarbejdet til brug for ministerbetjening, hvilket også fremgår af fremsendelsesbrevet fra Statsministeriets departementschef.

Statsministeriet har på den baggrund undtaget de pågældende notater fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1.

Det bemærkes, at det ene notat i et vist omfang ses at indeholde ekstraheringspligtige oplysninger, som er udleveret til klager i forbindelse med behandlingen af sagen. Det drejer sig om oplysninger om praksis vedrørende andre landes regeringslederes brug af facebookprofiler.

Det bemærkes endelig, at det andet notat indeholder oplysninger om Statsministeriets tidligere retlige vurderinger på området. Statsministeriet har overvejet, om disse oplysninger er ekstraheringspligtige.

Ekstraheringspligten gælder ikke for oplysninger vedrørende en sags retlige omstændigheder, selv om oplysningen isoleret set gengiver objektive kendsgerninger som eksempelvis relevante administrative afgørelser osv., se hertil pkt. 4.16.1.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, der ligger til grund for den gældende offentlighedslov. Det er på denne baggrund Statsministeriets opfattelse, at oplysninger om Statsministeriets retlige vurderinger på området ikke kan anses for at være ekstraheringspligtige oplysninger.

Statsministeriet kan således henholde sig til den trufne afgørelse af 20. august 2014.

3. Statsministeriet har i anledning af klagen til Folketingets Ombudsmand genovervejet spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for at udlevere de omhandlede dokumenter efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14. Af de grunde, som tidligere er oplyst over for klager i forbindelse med Statsministeriets afgørelse af 20. august 2014, herunder på baggrund af en konkret afvejning af de modstående hensyn, er det imidlertid fortsat Statsministeriets opfattelse, at der ikke er grundlag for at give meroffentlighed i de pågældende dokumenter.

Statsministeriet kan således henholde sig til den trufne afgørelse af 20. august 2014.

4. Statsministeriet vedlægger

1) Akterne i aktindsigtssagen,

2) Dokumenter, der er anmodet om aktindsigt i, med markering af, hvilke dele af dokumenterne der er undtaget fra aktindsigt.

…”

Den 25. september 2014 sendte jeg (med e-mail) en kopi af Statsministeriets udtalelse til dig med henblik på at modtage dine eventuelle bemærkninger inden 2 uger.

Den 8. oktober 2014 genfremsendte jeg mit partshøringsbrev til dig, idet du telefonisk havde oplyst, at du ikke havde modtaget brevet.

I dine bemærkninger af 9. oktober 2014 skrev du således:

”Jeg har dags dato modtaget Statsministeriets (STM) udtalelse. I den forbindelse skal jeg indledningsvist henlede ombudsmandens opmærksomhed på den oprindelige klage, som fortsat er gældende.

STM fastholder i sin udtalelse, at der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med de dokumenter, som STM har undtaget, og som er hjemlet i offentlighedslovens § 24 – reglen om ministerbetjening.

Det må dog anses som værende særdeles tvivlsomt, hvorvidt dokumenterne lever op til at blive undtaget efter denne regel.

Dels indeholder afslaget efter min opfattelse ikke en ordentlig begrundelse, som ministeriet er forpligtet til at give i forbindelse med et afslag. Det skal understreges, at fortolkningen af § 24 bør være restriktiv, og at den ikke kan finde anvendelse på alle sager, blot fordi dokumenterne omfatter ministerbetjening.

Samtidig har STM ikke redegjort for, begrundet eller sandsynliggjort, at de pågældende dokumenter indeholder fortrolige oplysninger og/eller oplysninger, der er underlagt tavshedspligt, hvorfor disse hensyn på nuværende tidspunkt ikke kan lægges til grund for ombudsmandens afgørelse.

I den forbindelse vil jeg gøre opmærksom på pligten til at overveje meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, herunder at det fremgår af Justitsministeriets vejledning, at myndighederne som hovedregel også bør udlevere interne dokumenter efter meroffentlighedsprincippet:

'Hvis oplysningerne i et dokument ikke er fortrolige, bør myndigheden altså i almindelighed imødekomme en begæring om aktindsigt, selv om myndigheden ikke er forpligtet til det. '

Disse principper om meroffentlighed er uændret videreført i offentlighedsloven af 4. juni 2013.

Forpligtelsen til at overveje meroffentlighed er central – særligt i sager hvor der ikke er tale om dokumenter, der er underlagt fortrolighed. I den forbindelse vil jeg gøre opmærksom på, at jeg har anmodet om aktindsigt i min egenskab af journalist fra et medie.

Samtidig skal jeg henvise til intentionerne med den nye offentlighedslov, som fremgår af forordet til vejledningen om offentlighed i forvaltningen, og som jeg vil bede ombudsmanden inddrage i sin afgørelse.

'Det skal understreges, at de nye regler om aktindsigt i det politiske maskinrum (lovens § 24 og § 27, nr. 2) ikke er et 'carte blanche' til at kunne nægte aktindsigt. De nye undtagelsesregler herom skal fortolkes og anvendes restriktivt. Det har partierne bag loven også fremhævet i den aftale, der blev indgået om loven i efteråret 2012. '

Idet der på nuværende tidspunkt ikke er grund til at antage, at der i dokumenterne indgår fortrolige oplysninger, må det vurderes, at dokumenterne til fulde opfylder betingelserne for at give aktindsigt efter reglerne om meroffentlighed som beskrevet i lovens § 14.

Jeg vil samtidig opfordre ombudsmanden til at overveje, hvorvidt lovens bestemmelser om interne dokumenter i endelig form, som er beskrevet i § 24, stk. 4, kan finde anvendelse på et eller flere af de dokumenter, som er oversendt fra STM.

Slutteligt skal jeg igen fremhæve, at Statsministeriet i sit afslag ikke har levet op til forvaltningslovens § 25, idet der ikke er vejledt om klagemuligheder. Det forhold finder jeg kritisabelt, og jeg vil opfordre Folketingets Ombudsmand til at ytre sin kritik heraf.

…"

I et brev af 10. oktober 2014 skrev jeg til dig, at jeg nu ville behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra dig og Statsministeriet.