Udskriftsdato: 10. november 2026 (Gældende)

Delvist afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende genudnævnelse af præsidenten for Den Europæiske Patentorganisation (EPO). Interne dokumenter. Ministerbetjening. Ekstrahering

Ministerium: Folketingets Ombudsmand	Journalnummer: Sag nr. 15/00514

Delvist afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende genudnævnelse af præsidenten for Den Europæiske Patentorganisation (EPO). Interne dokumenter. Ministerbetjening. Ekstrahering

Svar til A, medie B

12-05-2015

Sag. nr. 15/00514

Erhvervs- og Vækstministeriets afgørelse af 29. januar 2015 om delvist afslag på aktindsigt

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Jeg kan ikke kritisere, at ministeriet har givet delvist afslag på aktindsigt i de omhandlede dokumenter.

Nedenfor under "Ombudsmandens udtalelse" kan du læse nærmere om baggrunden for resultatet af min undersøgelse. Fra s. 12 er der en fremstilling af sagsforløbet.

Ombudsmandens udtalelse

1. Genstanden for min undersøgelse

Min undersøgelse vedrører Erhvervs- og Vækstministeriets afgørelse af 29. januar 2015 (dateret den 21. januar 2015) om delvist afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende genudnævnelse af præsidenten for Den Europæiske Patentorganisation (EPO).

Forud for afgørelsen anmodede du den 14. januar 2015 om aktindsigt i dokumentoversigten i Erhvervs- og Vækstministeriets sag, hvori en henvendelse dateret den 24. marts 2014 til erhvervs- og vækstministeren fra fagforening C skulle være akteret. Ministeriet imødekom den 19. januar 2015 anmodningen, idet ministeriet var i den tro, at du henviste til et brev fra fagforening C dateret den 3. marts 2014.

Efter du havde modtaget dokumentoversigten, søgte du aktindsigt i samtlige dokumenter i sagen. Erhvervs- og Vækstministeriet traf den 29. januar 2015 (del)afgørelse herom. Det bemærkes, at selve afgørelsen er dateret den 21. januar 2015, men ifølge ministeriet blev afgørelsen først fremsendt til dig den 29. januar 2015.

Erhvervs- og Vækstministeriet udleverede som svar på din anmodning tre dokumenter (det ene dokument blev dog først udleveret den 3. februar 2015 efter høring af EPO). Ministeriet undtog fire dokumenter fra aktindsigt, med henvisning til at der var tale om interne dokumenter omfattet af offentlighedslovens §

23, stk. 1, nr. 1, da dokumenterne ikke var afgivet til udenforstående. Derudover undtog ministeriet med henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, forskellige versioner af et baggrundsnotat.

Erhvervs- og Vækstministeriet fandt med henvisning til offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., grundlag for at ekstrahere en række oplysninger fra de undtagne dokumenter. Ministeriet fandt ikke grundlag for at meddele dig meroffentlighed.

2. Ministeriets anvendelse af offentlighedslovens §§ 23 og 24

2.1. Retsgrundlag

2.1.1. § 23, stk. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) lyder således:

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

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

2) dokumenter, der efter § 24, stk. 1, udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, og

3) (…)"

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

"Bestemmelserne i *stk. 1, nr. 1-3,* har til *formål* at sikre en beskyttelse af forvaltningsmyndighedernes interne og politiske beslutningsproces samt de forskellige stadier af disse processer. Herudover har bestemmelserne til formål at sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes arbejdsvilkår derved, at de sikres adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af ufærdige eller foreløbige overvejelser kan udgøre. Om den nærmere begrundelse for at sikre en beskyttelse af de nævnte hensyn henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.1.1 (side 563ff.).

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

…

Bestemmelsen i *nr. 2,* der er ny, bestemmer, at (interne) dokumenter, der efter lovforslagets § 24, stk. 1, udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, skal betragtes som interne dokumenter, jf. herved også ordlyden af

§ 24, stk. 1. Om baggrunden for bestemmelsen henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.4.7 (side 607 f.). ”

2.1.2. Offentlighedslovens § 24 lyder således:

”§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem:

1) Et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.

2) Forskellige ministerier.

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

Stk. 3. Selv om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v., gælder stk. 1 ikke

1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed,

2) i sager om indgåelse af kontraktforhold og

3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver. ”

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

”Bestemmelsen i stk. 1 har på den baggrund 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.

...

Bestemmelsen i stk. 1 finder alene anvendelse, hvor interne dokumenter og oplysninger udveksles *i forbindelse med ministerbetjening*. Dette er – i lyset af den politiske aftale, jf. pkt. 1.1 og pkt. 4.14.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger – i bestemmelsens ordlyd beskrevet på den måde, at dokumenter og oplysninger alene kan undtages fra aktindsigt, hvis der på det tidspunkt, hvor de pågældende dokumenter eller oplysninger udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier, er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det vil således fortsat gælde som et almindeligt udgangspunkt, at udveksling af internt materiale mellem forskellige forvaltningsmyndigheder i forbindelse med udførelsen af opgaver, der ikke vedrører ministerbetjening, bevirker, at materialet bliver undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler, jf. lovforslagets § 23, stk. 2.

Det afgørende for, om et dokument eller en oplysning, der udveksles mellem f.eks. to ministerier i stk. 1's forstand sker i forbindelse med ministerbetjening, er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren *har* eller *vil få* behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det vil dog uden videre kunne lægges til grund, at ministeren har brug for rådgivning og bistand, såfremt udvekslingen af dokumenter mellem to forskellige forvaltningsmyndigheder sker i et tilfælde, hvor ministeren selv eller ministersekretariatet på ministerens vegne har bedt embedsværket f.eks. undersøge eller overveje et spørgsmål. I mange tilfælde vil der imidlertid ikke foreligge en konkret »bestilling« fra ministeren, og ved vurderingen af, om der er konkret grund til at antage, at der vil opstå et behov for at yde ministeren bistand m.v., må der i stedet for lægges vægt på, om ministeren i den konkrete sammenhæng erfaringsmæssigt får brug for embedsværkets bistand, eller om det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter må forventes, at ministeren får brug herfor.

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

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

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

…

Omfattet af bestemmelsen er forskellige *typer af interne dokumenter*

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

Retsvirkningen af, at et internt dokument eller en intern oplysning anses for omfattet af bestemmelsen i stk. 1, er, at dokumentet eller oplysningen *ikke* i forbindelse med afgivelsen til en anden forvaltningsmyndighed *mister sin interne karakter*. Dokumenter eller oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, kan således ikke anses for afgivet til udenforstående. Ved udførelsen af opgaver i forbindelse med ministerbetjening kan f.eks. et ministeriums departement og en underordnet styrelse i princippet anses som en (funktionel) enhed.

Det forhold, at et internt dokument, der er omfattet af stk. 1's anvendelsesområde, ikke bliver anvendt af den modtagende myndighed, indebærer ikke, at dokumentet af den grund falder uden for bestemmelsen. Afgørende er, at dokumentet er *udvekslet* i forbindelse med ministerbetjening.

…

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

…

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

2.2. Min vurdering

Erhvervs- og Vækstministeriet undtog fire dokumenter bestående af en covernote til henholdsvis ministeriets departementschef (dokument nr. 14/(x)-1) og ministeren (dokument nr. 14/(x)-5) samt en forside og en covernote til ministeren (dele af dokument nr. 14/(x)-7), med henvisning til at der var tale om interne dokumenter, som ikke var afgivet til udenforstående og dermed omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Jeg har efter min gennemgang af dokumenterne ikke grundlag for at kritisere denne vurdering.

De dokumenter, som ministeriet undtog fra aktindsigt, med henvisning til at der var tale om ministerbetjeningsdokumenter, bestod af forskellige versioner af et baggrundsnotat. Notatet fremstår som udarbejdet på Erhvervs- og Vækstministeriets brevpapir, men ministeriet har i sit høringssvar oplyst, at notatet i første omgang blev sendt fra Patent- og Varemærkestyrelsen som et notat stilet til departementschefen. Ministeriet vurderede på daværende tidspunkt, at der fra dansk side skulle tages stilling til en eventuel forlængelse af præsidentperioden på ministerniveau. Da sagen således skulle forelægges for ministeren, blev den lagt videre i departementet som en ministerbetjeningssag.

Jeg kan på den baggrund ikke kritisere Erhvervs- og Vækstministeriets vurdering af, at dokumenterne må anses for udvekslet på et tidspunkt, hvor der er "konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand". Jeg har i den forbindelse også lagt vægt på, at også tidligere udarbejdede interne dokumenter, som efterfølgende udveksles i forbindelse med ministerbetjening, er omfattet af bestemmelsen i § 24, stk. 1, og at det ikke er en betingelse, at det udvekslede interne dokument rent faktisk anvendes af den modtagende myndighed. Det forhold, at et dokument ikke bliver forelagt eller anvendt af den pågældende minister, indebærer ikke, at dokumentet falder uden for anvendelsesområdet for § 24. Se i den forbindelse Mohammad Ahsan, offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 428. Jeg har derfor ikke bemærkninger til, at ministeriet anså de omhandlede dokumenter for at være omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

3. Ministeriets anvendelse af offentlighedslovens §§ 28 og 29 om ekstrahering

3.1. Retsgrundlag

3.1.1. Offentlighedslovens § 28 lyder således:

"§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke, i det omfang

1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,

2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller

3) oplysningerne er offentligt tilgængelige. "

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

"Bestemmelsen i *stk. 1*, der fastsætter den såkaldte 'ekstraheringspligt', viderefører med visse redaktionelle og sproglige ændringer den gældende lovs § 11, stk. 1. Der henvises herom til pkt. 4.1.1.15, jf. pkt. 3.4.2.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

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

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

Ekstraheringspligten efter stk. 1, 1. pkt., omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter tilkendegivelser af standpunkter,

argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret. ”

Som det fremgår, tilsigtes der med bestemmelsen i § 28 – med visse sproglige og redaktionelle ændringer – en videreførsel af bestemmelsen i den tidligere offentlighedslovs § 11, stk. 1.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 556 ff., fremgår bl.a. følgende om denne bestemmelse:

”5.2.3. Nærmere om udtrykket 'faktiske omstændigheder'

Ekstraheringspligten efter § 11, stk. 1, gælder – i lighed med notatpligten efter lovens § 6, stk. 1, – for oplysninger om faktiske omstændigheder. I bemærkningerne til bestemmelsen i § 11, stk. 1, anføres blot følgende om dette udtryk, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 225:

'Ekstraheringspligten omfatter ikke blot oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, som myndighederne har været forpligtet til at gøre notat om efter lovforslagets § 6, men også oplysninger, som myndighederne har tilført sagen fra sine interne arbejdsdokumenter i andre sager eller fra registre og lignende. '

Med hensyn til det nærmere indhold af udtrykket 'faktiske omstændigheder' kan der på denne baggrund henvises til følgende beskrivelse i bemærkningerne til § 6, stk. 1, om notatpligt, Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 217:

'Efter den gældende lov omfatter notatpligten 'faktiske oplysninger'. Efter forslaget omfatter notatpligten 'oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder'. Ændringen betyder, at notatpligtens udstrækning ikke i første række er afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad beror på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke, lige så lidt som efter den gældende lov, være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger, der isoleret set gengiver objektive kendsgerninger som f.eks. indholdet af gældende ret. '

Spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en oplysning om faktiske omstændigheder, beror således ikke alene på oplysningens indhold, men også på oplysningens funktion i den konkrete sag. Oplysninger, som indeholder en mere subjektivt præget stillingtagen, vil dermed kunne være omfattet af ekstraheringspligten i § 11, hvis oplysningerne bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder.

Om den nærmere udstrækning af ekstraheringspligten kan der i øvrigt henvises til kapitel 13, pkt. 3.2 ovenfor, hvor der er givet en nærmere beskrivelse af, hvad der skal forstås ved udtrykket 'faktiske

omstændigheder' i forhold til notatpligten. I overensstemmelse med det, som er anført det nævnte sted, bemærkes dog, at ekstraheringspligten i første række vil omfatte 'egentlige faktuelle' oplysninger, dvs. oplysninger om gjorte iagttagelser, resultatet af foretagne målinger og andre undersøgelser, fastslåede oplysninger om økonomiske forhold, f.eks. størrelsen af skattepligtig indkomst og lignende samt modtagelse af oplysninger vedrørende et bestemt hændelsesforløb.

…

Derimod vil 'interne vurderinger' – dvs. udtalelser eller vurderinger, der foretages af myndighedens eget personale mv. – ikke være omfattet af ekstraheringspligten, jf. bl.a. FOB 2004, side 98. I overensstemmelse hermed har ombudsmanden i FOB 1995, side 305 udtalt, at '[d]e beregninger der foretages i et ministeriums departement eller generaldirektorat på baggrund af allerede foreliggende og offentligt tilgængeligt materiale, og uden at ministeriet ved besigtigelser mv. tilfører nye iagttagelser, vil efter min opfattelse være undtaget fra aktindsigt […]. Jeg mener ikke at pligten til ekstrahering kan udstrækkes til disse 'skrivebordsberegninger''. "

3.2. Min vurdering

Erhvervs- og Vækstministeriet skrev i afgørelsen af 29. januar 2015 (dateret 21. januar 2015), at dokument nr. 14/(x)-1, 14/(x)-5 samt coveret under 14/(x)-7 indeholdt enslydende oplysninger om præsidenten for EPO's præsidentperiode og forlængelse heraf. Ministeriet vurderede, at disse oplysninger omhandlede sagens faktiske grundlag og var relevante for sagen, hvorfor du fik udleveret oplysningerne efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Ministeriet fandt også, at dokument nr. 14/(x)-2 af 27. maj 2014, dokument nr. 14/(x)-2 af 3. juni 2014, dokument nr. 14/(x)-6 samt baggrundsnotatet under dokument nr. 14/(x)-7 indeholdt oplysninger, som var ekstraheringspligtige efter § 28, stk. 1, 1. pkt.

Ministeriet har i sit høringssvar til mig påpeget, at spørgsmålet om forlængelse af den siddende præsidents periode blev behandlet i fortrolighed i EPO, og at der således ikke er offentlighed om, hvilke holdninger de enkelte lande tilkendegav. På den baggrund fandt ministeriet ved behandlingen af de undtagne dokumenter ikke anledning til at ekstrahere oplysninger om vurderingen af sagen og indstillingen, som fremgik af disse notater.

Det er min opfattelse, at dokument nr. 14/(x)-1 indeholder yderligere ekstraheringspligtige oplysninger om sagens faktiske grundlag (enslydende oplysninger er indeholdt i dokument nr. 14/(x)-5 og coveret under dokument nr. 14/(x)-7) end dem, du fik udleveret med ministeriets afgørelse af 29. januar 2015 (dateret 21. januar 2015). Der er tale om 1. pkt. i andet afsnit under "Bemærkninger". Ligeledes finder jeg, at begge versioner af dokument nr. 14/(x)-2 (enslydende oplysninger er indeholdt i dokument nr. 14/(x)-6 og baggrundsnotatet under dokument nr. 14/(x)-7) indeholder ekstraheringspligtige oplysninger i videre omfang end det, som du blev meddelt aktindsigt i den 29. januar 2015. Der er tale om 1. afsnit under "Forlængelse af præsidentperioden".

Jeg har dog noteret mig, at du fik udleveret tilsvarende oplysninger om sagens faktiske grundlag i forbindelse med ministeriets ekstrahering af oplysninger fra en række af sagens øvrige dokumenter, jf. herved bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2, og på den baggrund finder jeg ikke anledning til at foretage mig yderligere vedrørende disse forhold.

Jeg er derudover enig med Erhvervs- og Vækstministeriet i, at der ikke var grundlag for ekstrahering efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 2. pkt. eller § 29, stk. 1.

4. Ministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 14

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

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

Erhvervs- og Vækstministeriet skrev i afgørelsen af 29. januar 2015 (dateret 21. januar 2015), at ministeriet havde overvejet, om dokumenterne burde udleveres efter reglen om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet foretog i den forbindelse en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelserne i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, nr. 1 (hensynet til den interne og politiske beslutningsproces), og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt blev imødekommet. Ministeriet fandt på den baggrund ikke grundlag for at udlevere de pågældende dokumenter.

Jeg kan ikke kritisere ministeriets vurdering.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Erhvervs- og Vækstministeriet.

Med venlig hilsen

Jens Møller
Direktør

Kopi til:

Erhvervs- og Vækstministeriet

Sagsfremstilling

I en e-mail af 14. januar 2015 anmodede du om aktindsigt i journaloversigt med indholdet af den sag, hvorunder fagforening C's brev af 24. marts 2014 til erhvervsministeren om forhold i den Europæiske Patentorganisation var akteret.

Den 19. januar 2015 mente Erhvervs- og Vækstministeriet at have identificeret det omtalte brev i ministeriets sag med journalnummer 14/(x), hvorfor du fik tilsendt en dokumentoversigt over sagen. Du anmodede samme dag om aktindsigt i samtlige dokumenter i sagen.

Ministeriet traf den 29. januar 2015 delafgørelse i sagen. I afgørelsen (dateret 21. januar 2015) skrev ministeriet følgende:

"Du har i e-mail af 19. januar 2015 anmodet om aktindsigt i samtlige dokumenter i den tidligere fremsendte dokumentoversigt vedr. indholdet af den sag, hvorunder fagforening C's brev af 24. marts 2014 til erhvervsminister Henrik Sass Larsen om forhold i den Europæiske Patentorganisation (EPO) er akteret.

Ministeriet har undtaget dokument nr. 14/(x)-1, 14/(x)-5 samt en del af 14/(x)-7 (cover samt forside) efter offentlighedslovens § 23, idet der er tale om interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Forsiden under dokument nr. 14/(x)-7 indeholder ikke oplysninger om sagens faktiske grundlag, der er relevante for sagen, eller oplysninger om eksterne faglige vurderinger, og som efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, vil skulle meddeles uanset bestemmelsen i lovens § 23, stk. 1.

Dokument nr. 14/(x)-1, 14/(x)-5 samt coveret under 14/(x)-7 indeholder enslydende oplysninger om sagens faktiske grundlag, som er relevante for sagen. Det drejer sig om oplysninger om den nuværende præsident for EPOs præsidentperiode og forlængelse heraf. Disse oplysninger udleveres derfor nedenfor i overensstemmelse med ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.:

'EPO's nuværende præsident Benoît Battistelli (Frankrig) tiltrådte den 1. juli 2010. Præsidentperioden udløber den 31. juni 2015. Benoît Battistelli har i marts 2014 over for EPO's administrationsråd tilkendegivet, at han stiller sig til rådighed for en forlængelse af sin præsidentperiode med tre år. Administrationsrådet har to gange tidligere valgt at forlænge præsidentperioden for en siddende præsident. Begrundelsen for forlængelsen er et ønske om at sikre kontinuitet i forhold til det omfattende reformarbejde, som præsidenten har iværksat inden for navnlig HR, bygninger og IT. '

Dokumenterne undtaget efter § 23, stk. 1, indeholder ikke oplysninger om eksterne faglige vurderinger og interne faglige vurderinger i endelig form, som vil skulle meddeles efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 2. pkt., eller § 29, stk. 1.

Ministeriet har overvejet, om de interne dokumenter burde udleveres efter reglen om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 (hensynet til den interne og politiske beslutningsproces), og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Ministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere de pågældende dokumenter.

Dokument nr. 14/(x)-2 af 278. maj 2014, dokument nr. 14/(x)-2 af 3. juni 2014, dokument nr. 14/(x)-6 samt en del af dokument nr. 14/(x)-7 (baggrundsnotat) er udvekslet mellem Patent- og Varemærkestyrelsen og Erhvervs- og vækstministeriet.

Ministeriet har undtaget disse dokumenter fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministerium og dets underordnede myndigheder på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Dokument nr. 14/(x)-2 af 27. maj 2014, dokument nr. 14/(x)-2 af 3. juni 2014, dokument nr. 14/(x)-6 samt baggrundsnotatet under dokument nr. 14/(x)-7 indeholder enslydende oplysninger om sagens faktiske grundlag, som er relevante for sagen. Disse oplysninger udleveres derfor nedenfor i overensstemmelse med ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.:

'Forlængelse af præsidentperioden for den nuværende præsident for den europæiske patentmyndighed (EPO)

Baggrund

[...]

EPO er en international organisation, der blev etableret i 1977 med vedtagelsen af den Europæiske Patentkonvention (EPK), Danmark tiltrådte i 1990. Organisationen består i dag of 38 medlemsstater (heriblandt alle 28 EU medlemslande samt Schweiz, Norge og Island m.fl.).

EPO's overordnede ledelse sker i administrationsrådet, der er organisationens højeste myndighed, og hvor alle medlemslande er repræsenteret med hver én stemme. Administrationsrådet godkender bl.a. organisationens budget, regnskab og personaleadministrative forhold og forestår organisationens strategiudvikling. Administrationsrådets møder ledes af en formand. Formandsposten har siden juli 2010 været varetaget af Patent- og Varemærkestyrelsens direktør Jesper Kongstad. Den daglige administration af EPO's virke varetages af EPO's præsident.

EPO's nuværende præsident Benoît Battistelli (Frankrig) tiltrådte den 1. juli 2010, og hans 5-års præsidentperiode udløber den 31. juni 2015.

Forlængelse af præsidentperioden

Benoît Battistelli har i sin nuværende præsidentperiode igangsat en reformproces i EPO med en række programmer og tiltag i form af modernisering og effektivisering af organisationen og forbedring af økonomien.

Af væsentlige programmer kan nævnes såkaldte road maps for henholdsvis HR, bygninger og IT. En lang række af disse tiltag er allerede implementeret eller ved at blive det. Disse omhandler f.eks. et nyt appelsystem for de ansatte, en ny struktur og organisering af samarbejdsfora mellem ansatte og ledelse, egentlige strejkeregler, regler for håndtering af sygefravær og en performance-orienteret kultur og lønudvikling. Derudover er igangsat en opførelse af en ny hovedbygning i EPO's afdeling i Haag, samt iværksat en udrulning af fundamentale nye IT-strukturer, der i langt højere grad understøtter og effektiviserer behandlingen af patentansøgninger.

De nuværende programmer er så omfattende, at de ikke vil kunne afsluttes i indeværende præsidentperiode. [..]

Processen omkring en eventuel forlængelse

EPO's administrationsråd har ved tidligere lejligheder forlænget en præsidents mandat. Der har ved begge lejligheder været tale om en forholdsvis uformel proces.

I de tidligere tilfælde har den siddende præsident – i lighed med den nuværende – udtrykt ønske om en forlængelse af sit mandat på et administrationsmøde omkring et år før udløb af præsidentperioden. På det efterfølgende administrationsrådsmøde har rådet, uden at præsidenten var til stede, diskuteret en forlængelse af præsidentens mandat og afholdt en vejledende afstemning for at verificere, om en forlængelse har støtte blandt rådets medlemmer. Administrationsrådet har derefter på et efterfølgende møde truffet endelig beslutning om at forlænge af præsidentperioden.

[...]

Det bemærkes, at Benoît Battistelli i det seneste år har oplevet en stigende modstand fra EPO's ansatte, der bl.a. har medført en række strejker ved EPO, samt henvendelser fra fagforening C til forskellige medlemslandes regeringer, hvor der udtrykkes utilfredshed med såvel præsidenten og administrationsrådet som disses beslutninger.

Utilfredsheden skyldes præsidentens moderniseringstiltag på navnlig personaleområdet, der opleves som en begrænsning af de ansattes rettigheder. [...]

Det bemærkes endvidere, at der er en længere tradition for et konfliktfyldt forhold mellem EPO's ansatte og den siddende ledelse. Der er således ikke tale om et enkeltstående tilfælde med den nuværende præsident.

Det er vurderingen, at de vedtagne beslutninger vedrørende reformprocessen ligger på linje med, hvad der gælder inden for andre internationale organisationer hvad angår f.eks. retten til strejke mv. Der er således ikke tale om, at præsidenten med reformprocesserne ønsker at fratage medarbejderne fundamentale rettigheder såsom retten til at strejke, men om at der skal etableres rammer for medarbejdernes rettigheder.

Det bemærkes endvidere, at EPO som international organisation befinder sig i en situation, hvor organisationen ikke er underlagt national lovgivning. Det er derfor nødvendigt, at organisationen selv tilvejebringer de regler og retningslinjer, der ellers ville følge af national lovgivning.

[...]

Dokumenterne undtaget efter § 24, stk. 1, indeholder ikke oplysninger om eksterne faglige vurderinger og interne faglige vurderinger i endelig form, som vil skulle meddeles efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 2. pkt., eller § 29, stk. 1.

Ministeriet har overvejet, om de dokumenter, der er undtaget efter § 24, stk. 1, nr. 1, burde udleveres efter reglen om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 (hensynet til den interne og politiske beslutningsproces), og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Ministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere de pågældende dokumenter.

Ministeriet udleverer desuden de henvendelser, som ministeren og ministeriet har modtaget fra fagforening C, og som også fremgår af dokumentoversigten. Det drejer sig om dokument nr. 14/(x)-3, samt en del af 14/(x)-7 (brev fra fagforening C). Disse findes i det vedlagte materiale.

For så vidt angår dokument nr. 14/(x)-4, der også fremgår af den tidligere fremsendte dokumentoversigt, har Erhvervs- og Vækstministeriet bedt Patent- og Varemærkestyrelsen om at afklare de nærmere omstændigheder vedrørende dokumentets overdragelse til ministeriet. Ministeriet forventer, at kunne træffe afgørelse herom senest den 6. februar 2015. ”

Du klagede samme dag til mig over ministeriets afgørelse. Jeg bad på den baggrund Erhvervs- og Vækstministeriet om en udtalelse.

I udtalelsen af 9. marts 2015 skrev Erhvervs- og Vækstministeriet bl.a. således:

”A har den 14. januar 2015 anmodet om aktindsigt i dokumentoversigten i den sag, hvor en henvendelse til Erhvervs- og Vækstministeren fra fagforening C er akteret.

Ministeriet imødekom den 19. januar 2015 anmodningen, hvorefter A søgte aktindsigt i samtlige dokumenter i sagen. Ministeriet traf i forlængelse heraf en delafgørelse den 29. januar 2015. Det bemærkes, at selve afgørelsen er dateret den 21. januar, men først er fremsendt til A den 29. januar.

Ministeriet udleverede i forbindelse med anmodningen om aktindsigt 3 dokumenter. Det ene dokument, som er en del af dokument nr. 8 i vedlagte oversigt, blev dog først udleveret efter yderligere høring af relevante parter, hvilket fremgår af den delafgørelse, der blev truffet den 3. februar 2015. Det drejer sig om dokument nr. 4 og 5 i vedlagte oversigt samt som nævnt en del af dokument nr. 8 i oversigten, som er en henvendelse fra fagforening C. Det bemærkes, at dokument nr. 8 i oversigten er den samlede sag, som er forelagt ministeren, hvori den endelige version af alle de øvrige dokumenter i sagen indgår.

Dokument nr. 1, 6 og ’covernoten’ i dokument 8 i vedlagte oversigt blev undtaget som interne dokumenter efter Offentlighedslovens § 23. Dokument nr. 2, 3, 7 og ’baggrundsnotat’ i dokument nr. 8 i oversigten blev undtaget efter lovens § 24. Der er ekstraheret enslydende faktiske oplysninger fra disse dokumenter, som fremgår af afgørelsen af 29. januar 2015.

A har i sin henvendelse til Folketingets Ombudsmand klaget over ministeriets anvendelse af § 24, hvor dokumenter kan undtages, når der er konkret grund til at antage, at ministeren har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, hvorfor ministeriet i nedenstående har forholdt sig til de dokumenter, der er undtaget efter denne bestemmelse.

Ministeriet har i forbindelse med behandlingen af A's anmodning om aktindsigt undtaget forskellige versioner af et baggrundsnotat til ministeren. Det bemærkes, at dette notat i første omgang er sendt fra Patent- og Varemærkestyrelsen som et notat stilet til departementschefen. Der var imidlertid tale om en sag, der skulle forelægges for ministeren og sagen er derfor lagt videre som en ministerbetjeningssag i departementet, idet det på tidspunktet for modtagelsen var vurderingen, at der fra dansk side skulle tages stilling til den evt. forlængelse af perioden for præsidenten i EPO på ministerniveau. På denne baggrund er notaterne undtaget efter § 24. Der er dog som nævnt ekstraheret en stor del oplysninger fra disse enslydende dokumenter, som fremgår af selve afgørelsen.

Det bemærkes desuden, at spørgsmålet om forlængelse af den siddende præsidents periode er behandlet i fortrolighed i EPO. Der er således ikke offentlighed omkring, hvilke holdninger de enkelte lande har tilkendegivet. På den baggrund har ministeriet ved behandlingen af de undtagne dokumenter ikke fundet anledning til at ekstrahere oplysninger om vurderingen af sagen og indstillingen, som fremgår af disse notater. Erhvervs- og Vækstministeriet anmoder på denne baggrund Folketingets Ombudsmand om at behandle disse oplysninger fortroligt, idet sagens samlede akter fremsendes sammen med denne udtalelse. Det drejer sig om de oplysninger, der indgår i dokument nr. 1, 2, 3, 7 og 8 (bortset fra henvendelsen fra fagforening C), som ikke er ekstraheret.

For så vidt angår A's anmodning om aktindsigt bemærkes desuden, at den afgørelse, der er indbragt for Folketingets Ombudsmand er en delafgørelse, og at der er truffet endelig afgørelse i sagen den 3. februar 2015. Her udleverer ministeriet et sidste dokument, der fremgår af sagen (dokument nr. 5 på vedlagte oversigt), som er modtaget fra EPO, og som ikke er offentligt tilgængeligt. Baggrunden for den sene endelige afgørelse er, at der blev foretaget en høring af EPO i den mellemliggende periode.

Det bemærkes desuden, at A efter modtagelsen af afgørelsen den 29. januar 2015 gjorde ministeriet opmærksom på, at den henvendelse fra fagforening C, som ministeriet har identificeret ikke er den efterspurgte. A efterspørger et brev stilet til erhvervs- og vækstministeren dateret den 24. marts 2014, imens ministeriet har behandlet anmodningen på baggrund af et dokument, der er dateret den 3. marts 2014. A har den 29. januar 2015 fremsendt kopi af henvendelsen af 24. marts til ministeriet. Ministeriet har den 30. januar 2015 svaret A, at det omtalte dokument ikke har været muligt at lokalisere i ministeriets systemer, idet ministeriets journalsystem, hovedpostkassen, indbakken tilhørende ministerpostkassen og relevante medarbejderes indbakker inkl. spam-filtre er blevet gennemgået. Korrespondancen med A fremgår af sagen, hvor anmodningen om aktindsigt er behandlet. Samtlige akter er vedlagt denne udtalelse. "

Du meddelte mig den 13. marts 2015, at du ikke havde nogen bemærkninger til ministeriets udtalelse. Jeg meddelte dig herefter i brev af 16. marts 2015, at jeg nu ville behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og Erhvervs- og Vækstministeriet.