

Udskriftsdato: 15. juni 2026 (Gældende)

Afslag på aktindsigt i internt dokument. Ekstrahering. Meroffentlighed

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 15/01463

Afslag på aktindsigt i internt dokument. Ekstrahering. Meroffentlighed

Svar til A

18-06-2015

Sag nr. 15/01463

Udenrigsministeriet – aktindsigt – B

Jeg har nu gennemgået din klage over en del af Udenrigsministeriets afgørelse af 24. marts 2015.

Jeg er enig med Udenrigsministeriet i, at notitsen af 23. februar 2015 er et internt dokument, der som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Jeg er også enig i, at afsnit 1 i notitsen ikke indeholder ekstraheringspligtige oplysninger efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Det er derimod tilfældet for oplysningerne i afsnit 2-6.

Endelig er jeg enig med ministeriet i, at ministeriet alligevel ikke havde pligt til at foretage ekstrahering af oplysningerne i afsnit 2-6, da oplysningerne enten fremgår af andre dokumenter, som der er givet aktindsigt i eller er offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2 og 3.

Det forekommer imidlertid vanskeligt forståeligt, at ministeriet – i forbindelse med at ministeriet gav dig meraktindsigt i hovedet af notitsen – overstregede oplysningerne i afsnit 2-6, som du i udgangspunktet havde ret til aktindsigt i.

Herudover er det umiddelbart – når der sammenlignes med andre dokumenter i sagen, som du har fået indsigt i – vanskeligt at forstå, hvorfor Udenrigsministeriet ikke gav meraktindsigt i afsnit 1 i notitsen.

Jeg har på den baggrund henstillet til ministeriet at genoptage sagen for – i lyset af det, som jeg har anført – på ny at overveje, om der kan være grundlag for at give dig (mer)aktindsigt i notitsen af 23. februar 2015.

I det følgende kan du læse mere om baggrunden for, at jeg er kommet til dette resultat. Fra s. 10 er der en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens genstand

Min undersøgelse af sagen drejer sig om Udenrigsministeriets delvise afslag på aktindsigt i ministeriets notits af 23. februar 2015. Afslaget er indeholdt i ministeriets afgørelse af 24. marts 2015, som angår en række dokumenter.

Udenrigsministeriet gav dig aktindsigt i notitsens hoved som følge af principperne om meroffentlighed, men afslog at give dig aktindsigt i dokumentets øvrige dele. Ministeriet henviste til, *at* dokumentet er et internt dokument, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, *at* det indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, men *at* disse oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller er offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2-3.

Ved afgørelsen meddelte ministeriet dig endvidere, at der ikke kunne gives yderligere aktindsigt efter offentlighedslovens § 14 (meroffentlighed).

Jeg forstår Udenrigsministeriets afgørelse sådan, at den er truffet efter offentlighedslovens almindelige regler, og at din anmodning om aktindsigt således ikke er anset som en anmodning om egenacces på B's vegne

2. Retsgrundlag

2.1. Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 – interne dokumenter

Efter § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter.

Dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående, anses som interne dokumenter.

2.2. Offentlighedslovens § 28 – ekstrahering

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. Af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, fremgår bl.a. følgende, s. 71 f. :

”Til § 28

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.

...

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 tilstand.

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

Om det nærmere indhold af offentlighedslovens § 28 henviser jeg også til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 476 ff. Der er her anført bl.a. følgende (s. 484):

”Ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1, 1. pkt., omfatter heller ikke myndighedens egne (interne) tilkendegivelser, vurderinger, udtalelser, standpunkter eller argumenter med hensyn til en sags afgørelse (f.eks. argumenter for og imod om, hvorvidt en tilladelse bør imødekommes).

I forlængelse heraf bemærkes, at ekstraheringspligten ikke omfatter forslag, anbefalinger eller indstilling om, hvilken løsning, der i en konkret sammenhæng bør vælges, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter interne politiske og strategiske vurderinger og udtalelser.”

2.3. Offentlighedslovens § 14 – meroffentlighed

Offentlighedslovens § 14 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 bestemmelsens forarbejder fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013), s. 56:

”Meroffentlighedsprincippet

Til § 14

Bestemmelsen fastsætter meroffentlighedsprincippet, der indebærer, at en myndighed m.v. ikke er afskåret fra efter eget skøn at give aktindsigt i videre omfang, end offentlighedsloven forpligter til. (...)

Meroffentlighedsprincippet bygger på, at lovens undtagelsesbestemmelser i §§ 19-35 ikke indeholder et pålæg til myndighederne m.v. om at undtage de dokumenter og oplysninger, der er omfattet af undtagelsesbestemmelserne fra retten til aktindsigt, men i almindelighed blot indebærer, at de pågældende dokumenter og oplysninger *kan undtages* fra retten til aktindsigt.

...

Forpligtelsen til af egen drift af tage stilling til, om der kan meddeles aktindsigt – i dokumenter og oplysninger, der kan undtages – efter meroffentlighedsprincippet, kan i praksis føre til, at myndighederne m.v. i forbindelse med behandlingen af en aktindsigtsanmodning først foretager en vurdering af, om der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter og oplysninger fra aktindsigt, og hvis det ikke er tilfældet, kan der meddeles aktindsigt med det samme. Foreligger der imidlertid et reelt og sagligt behov for at undtage dokumenterne eller oplysningerne fra aktindsigt, vil myndigheden herefter skulle foretage vurderingen af, hvilken undtagelsesbestemmelse der kan begrunde et afslag på aktindsigt, og om der er grundlag for at give 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.”

Udenrigsministeriet skrev således i sin afgørelse af 24. marts 2015:

”Udenrigsministeriet har overvejet, hvorvidt der er mulighed for at give aktindsigt i videre omfang i medfør af offentlighedslovens § 14. Der er i den forbindelse givet meroffentlighed i et antal akter, jf. aktlisten. Bortset fra disse akter finder Udenrigsministeriet ikke grundlag for at meddele meroffentlighed i materialet. Udenrigsministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de beskyttelsesinteresser, der ligger til grund for reglen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, og på den anden side den interesse du måtte antages at have i, at anmodningen imødekommes.”

3. Min vurdering

3.1. Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 – internt dokument?

Det fremgår af Udenrigsministeriets afgørelse af 24. marts 2015 og ministeriets udtalelse af 22. april 2015, at notitsen ikke er afgivet til udenforstående.

På den baggrund er jeg enig med ministeriet i, at notitsen er et internt dokument, der som udgangspunkt ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

3.2. Ekstrahering

Jeg har gennemgået dokumentet og sammenholdt det med det, som ministeriet har anført i afgørelsen af 24. marts 2015 og i udtalelsen af 22. april 2015 som grundlag for at afslå aktindsigt.

Jeg må forstå Udenrigsministeriets udtalelse af 22. april 2015 sådan, at det er ministeriets opfattelse, at det første afsnit i notitsen ikke indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, mens dette er tilfældet for afsnit 2-6 i notitsen.

Denne vurdering er jeg enig i.

Jeg er efter min gennemgang af sagen også enig med ministeriet i, at ministeriet alligevel ikke var forpligtet til at foretage ekstrahering af oplysningerne i afsnit 2-6, idet oplysningerne fremgik af dokumenter, der i øvrigt var udleveret til dig eller var offentligt tilgængelige, jf. herved offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2 og 3.

Jeg bemærker i den forbindelse, at det ikke fremgik af ministeriets afgørelse af 24. marts 2015, hvor du kunne finde de ekstraheringspligtige oplysninger, men at dette først fremgik af udtalelsen til mig af 22. april 2015. Jeg har ikke taget stilling til, om ministeriets begrundelse for afgørelsen af 24. marts 2015 herefter var fyldestgørende.

Spørgsmålet om ekstrahering giver mig herudover anledning til følgende bemærkninger:

Bag bestemmelserne i § 28, stk. 2, nr. 2 og 3, må antages at ligge et hensyn til myndighedernes ressourceforbrug, i hvert fald i den forstand at myndighederne i tilfælde, hvor det ikke reelt forringer retten til aktindsigt, kan undlade at foretage fysisk udskillelse af de ekstraheringspligtige oplysninger i et dokument med henblik på at give aktindsigt i dem. I det omfang myndighederne anser det for mindre ressourcekrævende at henvise til, hvor de ekstraheringspligtige oplysninger er offentligt tilgængelige, eller hvor de kan findes i andre dokumenter, der er udleveret i forbindelse med aktindsigten, kan det således være hensigtsmæssigt at bruge § 28, stk. 2, nr. 2 og 3.

I denne sag har Udenrigsministeriet imidlertid udleveret noget af den interne notits som led i meroffentlighed, jf. nærmere nedenfor. Ministeriet har herefter overstreget alle andre afsnit i notitsen – herunder de afsnit, der i udgangspunktet var ekstraheringspligtige efter § 28, stk. 1, 1. pkt.

Når ministeriet således ikke har undtaget dokumentet fra aktindsigt i dets helhed, forekommer det – også ud fra en ressourcebetragtning – vanskeligt forståeligt, at ministeriet samtidig har overstreget oplysninger, som du i udgangspunktet havde ret til aktindsigt i efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Jeg bemærker i den forbindelse, at det fremgår af din klage til mig, at du undrer dig over, hvorfor alle oplysninger i denne notits skulle overstreges, når det ikke var tilfældet med oplysninger i andre lignende notitser i sagen.

Se i den forbindelse også det følgende afsnit om meroffentlighed.

3.3. Meroffentlighed

Jeg er som nævnt ovenfor enig i, at det første afsnit i notitsen ikke indeholder ekstraheringspligtige oplysninger og derfor i udgangspunktet kan undtages fra aktindsigt.

Af dine henvendelser til mig fremgår imidlertid, at du i forbindelse med din aktindsigtsanmodning til ministeriet i øvrigt har modtaget aktindsigt i 8 notitser. Af de oplyste 8 notitser har du sendt 3 til mig i forbindelse med din klage.

De indsendte notitser indeholder alle en indstilling fra ministeriet til udenrigsministeren om, hvorledes ministeren skal forholde sig til et spørgsmål, der er stillet af Folketinget. Alle 3 indstillinger har følgende formulering: ”Det indstilles, at udenrigsministeren underskriver vedlagte udkast til besvarelse af (...)”.

På denne baggrund – og i lyset af indholdet af oplysningerne i afsnit 1 i notitsen – kan det umiddelbart give anledning til undren, at ministeriet har vurderet, at der ikke er grundlag for efter meroffentlighedsprincippet at meddele dig aktindsigt i afsnit 1 i notitsen. Ud fra en sammenligning med, hvad du i øvrigt har fået aktindsigt i, er det således efter min opfattelse umiddelbart vanskeligt at forstå, at hensynene bag offentlighedslovens § 23 i den foreliggende sag har en sådan styrke, at de overstiger din interesse i at få indsigt i oplysningerne. Jeg henviser i den forbindelse også til, at noget af afsnit 1 er identisk med oplysninger, som fremgår af notitsens hoved, og dermed identisk med oplysninger, som ministeriet – efter afvejning af modstående interesser – har givet dig aktindsigt i efter meroffentlighedsprincippet.

Jeg henviser i øvrigt til det, som er anført ovenfor fra forarbejderne til offentlighedslovens § 14. Her fremgår det, at forpligtelsen til af egen drift at tage stilling til, om der kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, i praksis kan føre til, at myndighederne i forbindelse med behandlingen af en aktindsigtsanmodning først foretager en vurdering af, om der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter og oplysninger fra aktindsigt. Hvis dette ikke er tilfældet, kan der meddeles aktindsigt med det samme.

Jeg henviser for så vidt angår meroffentlighed også til det, der er anført ovenfor under pkt. 2 om ekstrahering.

4. Sammenfatning og henstilling

Jeg er enig med Udenrigsministeriet i, at notitsen af 23. februar 2015 er et internt dokument, der som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Jeg er også enig i, at afsnit 1 i notitsen ikke indeholder ekstraheringspligtige oplysninger efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Det er derimod tilfældet for oplysningerne i afsnit 2-6.

Endelig er jeg enig med ministeriet i, at ministeriet alligevel ikke havde pligt til at foretage ekstrahering af oplysningerne i afsnit 2-6, da oplysningerne enten fremgår af andre dokumenter, som der er givet aktindsigt i, eller er offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2 og 3.

Det forekommer imidlertid vanskeligt forståeligt, at ministeriet – i forbindelse med at ministeriet gav dig meraktindsigt i hovedet i notitsen – samtidig overstregede oplysningerne i afsnit 2-6, som du i udgangspunktet havde ret til aktindsigt i.

Herudover er det umiddelbart – når der sammenlignes med andre dokumenter i sagen, som du har fået indsigt i – vanskeligt at forstå, hvorfor Udenrigsministeriet ikke gav meraktindsigt i afsnit 1 i notitsen.

Jeg har på den baggrund henstillet til ministeriet at genoptage sagen for – i lyset af det, som jeg har anført – på ny at overveje, om der kan være grundlag for at give dig (mer)aktindsigt i oplysningerne i notitsen af 23. februar 2015.

Jeg beder dig afvente ministeriets nye afgørelse, før du tager stilling til, om der er grundlag for at rette henvendelse til mig igen.

Jeg har bedt ministeriet om at underrette mig om den nye afgørelse.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Udenrigsministeriet

Sagsfremstilling

Ved e-mail af 18. december 2014 anmodede du Udenrigsministeriet om aktindsigt:

”Jeg ønsker at få aktindsigt i sagen B mod ambassade X. Herunder de dokumenter og korrespondance, Udenrigsministeriet måtte have foretaget med politi, statsadvokater og anklagere som omhandler anmeldelsen af strafferetssagen om (...).

Venligst bekræft modtagelsen af denne email.”

Udenrigsministeriet svarede på din anmodning den 5. marts 2015 og anførte bl.a. følgende:

”Det bemærkes, at Udenrigsministeriet tidligere har behandlet en aktindsigtsanmodning i samme sag. Udenrigsministeriet traf i den forbindelse afgørelse vedrørende de dokumenter i sagen, der er journaliseret fra den 18. december 2012 til den 23. oktober 2013. Udenrigsministeriets afgørelse af 16. december 2013 vedlægges (som akt nr. 24), idet det bemærkes, at Udenrigsministeriet har undtaget enkelte oplysninger vedr. B, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 1, hvoraf det fremgår, at retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private forhold. Udenrigsministeriet har ved nærværende afgørelse således yderligere truffet afgørelse vedrørende de dokumenter i sagen, der er dateret fra 23. oktober 2013 til 18. december 2014.”

Den 9. marts 2015 bad du igen Udenrigsministeriet om aktindsigt. Du skrev bl.a. således:

”Jeg takker mange gange for aktindsigten. Ja, det er mange sider, men meget af det er jo de samme papirer som går igen mange gange må man jo sige.

To forespørgsler:

1. Jeg vil meget gerne have aktindsigt i sagen på samme vilkår som beskrevet før, men fra tidsrammen fra 16. december, og indtil dagen for overlevering af disse akter.
2. Jeg ser ingen akter der omhandler B's anmeldelse til politiet for (...). Kan det virkelig være rigtigt at UM ikke har nogen akter som omhandler dette? ”

Den 16. marts 2015 meddelte Udenrigsministeriet dig følgende:

”(...) Fsva. dit andet spørgsmål vedr. akter om 'B's anmeldelse af ambassaden til politiet for (...)' bemærkes, at Udenrigsministeriets besvarelse af din aktindsigtsanmodning omfatter alle akter, som er omfattet af din aktindsigtsanmodning for den omhandlede periode. ”

Den 24. marts 2015 meddelte Udenrigsministeriet dig følgende afgørelse:

”Ved e-mail af 9. marts 2015 har du anmodet Udenrigsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

’Jeg vil meget gerne have aktindsigt i sagen på samme vilkår som beskrevet før, men fra tidsrammen fra 16. december, og indtil dagen for overlevering af disse akter. ’

Det bemærkes, at din tidligere aktindsigtssag, som du refererer til ovenfor, dækker perioden frem til den 18. december 2014, jf. Udenrigsministeriets brev af 5. marts 2015, hvorfor nærværende aktindsigtsanmodning vil omfatte perioden 19. december 2014 – 5. marts 2015, idet sidstnævnte dato er datoen for Udenrigsministeriets besvarelse af din tidligere aktindsigtsanmodning vedr. B sagen, jf. Udenrigsministeriets mail af samme dato.

Udenrigsministeriets identifikation af akter i forbindelse med denne anmodning fremgår af vedlagte liste. Udenrigsministeriet vedlægger de omhandlede akter, idet det bemærkes, at ministeriet helt eller delvist har undtaget to dokumenter (akt nr. 22 og 35) fra aktindsigt. Aktlisten angiver begrundelsen for de foretagne begrænsninger i retten til aktindsigt.

Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1. Det fremgår af § 23, stk. 1, nr. 1, at som interne dokumenter regnes bl.a. dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Et antal dokumenter er omfattet af denne begrænsning, jf. dokumentlisten.

De nævnte interne dokumenter er ikke omfattet af offentlighedslovens § 26, stk. 1, hvorefter retten til aktindsigt uanset § 23, stk. 1, omfatter visse interne dokumenter, som foreligger i endelig form.

Derimod indeholder visse af de interne dokumenter (akt 22 og 35) oplysninger om sagens faktiske grundlag, der skal udleveres i medfør af offentlighedslovens § 28. Det bemærkes, at visse interne oplysninger

vedrørende sagens faktiske grundlag ikke er ekstraheret, idet de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2, eller er offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Udenrigsministeriet har overvejet, hvorvidt der er mulighed for at give aktindsigt i videre omfang i medfør af offentlighedslovens § 14. Der er i den forbindelse givet meroffentlighed i et antal akter, jf. aktlisten. Bortset fra disse akter finder Udenrigsministeriet ikke grundlag for at meddele meroffentlighed i materialet. Udenrigsministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de beskyttelsesinteresser, der ligger til grund for reglen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, og på den anden side den interesse du måtte antages at have i, at anmodningen imødekommes. ”

Af aktlisten – der omfatter akterne 1-35 og med aktdato fra den 19. december 2014 til den 5. marts 2015 – fremgår det, at de respektive akter udleveres bortset fra akt 22 og akt 35.

Ud for akt 22 er følgende angivet:

”Akten er delvist omfattet af § 23, stk. 1, nr. 1. Visse dele af disse interne dokumenter udleveres alligevel, jf. § 14 og § 28. Visse oplysninger, der er omfattet af § 28, stk. 1, er ikke udleveret, jf. § 28, stk. 2. ”

Ud for akt 35 er følgende angivet:

”Akten er omfattet af § 23, stk. 1, nr. 1. Visse oplysninger, der er omfattet af § 28, stk. 1, er ikke udleveret, jf. § 28, stk. 2. ”

Ud for akterne 25, 30 og 33 er følgende anført:

”Akten er delvist omfattet af § 23, stk. 1, nr. 1. Disse dele udleveres alligevel, jf. § 14. ”

I e-mail af 24. marts 2015 skrev du bl.a. følgende til Udenrigsministeriet:

”Tak for fremsendte. Jeg kan se at der er en notits som er helt streget ud, hvorimod at de notitser som var i den anden fremsendte aktindsigt kun var enkelte linier som var udstreget. Hvordan kan det dog være? ”

I e-mail af samme dato meddelte Udenrigsministeriet dig følgende:

”Begrundelsen fremgår af aktlisterne, hvori der henvises til de relevante bestemmelser i offentlighedsloven.

Såfremt du er uenig i afgørelsen, har du mulighed for at klage til Ombudsmanden. ”

Samme dag indgav du en klage til mig. Du skrev bl.a. følgende:

”Jeg ønsker at klage over det delvise afslag jeg har fået fra Udenrigsministeriet, i en sag om aktindsigt i en specifik sag som Udenrigsministeriet har håndteret. Det drejer sig helt præcist om den totale overstregning i en notits som er en del af et svar fra udenrigsministeren til et spørgsmål stillet af et

folketingsmedlem (se vedhæftede fil: bilag 21-34 – side 74-75). Jeg har tidligere fået aktindsigt i den samme sags tidligere dokumenter. Der er igennem hele sagen blevet besvaret i alt 8 spørgsmål fra folketingsmedlemmer til denne sag. Ingen af de andre notitser som følger med svarene er blevet overstreget på samme måde. Jeg vedhæfter tre eksemplarer på dette (...). Jeg har således svært ved at se hvorfor netop denne notits skal totalt overstreges da der intet er ændret i sagen som skulle gøre at Udenrigsministeriet har ændret praksis vedrørende dette. ”

Med brev af 27. marts 2015 forklarede du nærmere om din tidligere adgang til aktindsigt i ministeriets notitser.

Den 9. april 2015 bad jeg Udenrigsministeriet om en udtalelse i anledning af din klage over, at Udenrigsministeriet ved afgørelsen af 24. marts 2015 kun havde meddelt dig delvis aktindsigt i en notits af 23. februar 2015.

Den 22. april 2015 afgav ministeriet følgende udtalelse:

”...

Som anført på den aktliste, der blev udleveret til A sammen med Udenrigsministeriets afgørelse af 24. marts 2015 – og som ombudsmanden gengiver i sit brev til ministeriet – er akt nr. 22 delvist omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Notitsen af 23. februar 2015 er i sin helhed omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, idet dokumentet ikke er afgivet til udenforstående, og der således er tale om et internt dokument i offentlighedslovens forstand. Der er nærmere bestemt tale om en intern notits udarbejdet til udenrigsministerens orientering i forbindelse med besvarelsen af et folketingsspørgsmål. Dokumentet er således som udgangspunkt ikke omfattet af retten til aktindsigt.

Udenrigsministeriet har imidlertid vurderet, at visse oplysninger i notitsen vedrører sagens faktiske grundlag og er relevante for sagen, og således som udgangspunkt skal udleveres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1. Disse oplysninger fremgår imidlertid af andre dokumenter, som blev udleveret i forbindelse med aktindsigten og/eller er offentligt tilgængelige. Som følge heraf skal oplysningerne ikke ekstraheres, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, nr. 2-3. I det følgende redegøres mere detaljeret for Udenrigsministeriets vurdering af de seks afsnit, som notitsen udgøres af.

Indledningsvist bemærkes, at Udenrigsministeriet har meddelt aktindsigt i notitsens hoved som følge af principperne om meroffentlighed.

Notitsens **første afsnit** indeholder efter Udenrigsministeriets vurdering ikke ekstraheringspligtige oplysninger. Der er således alene tale om en indledning til notitsen og en henvisning til det stillede spørgsmål.

Det **andet afsnit** indeholder oplysninger om baggrunden for folketingsspørgsmålet. Der bliver henvist til den artikel, der henvistes til i spørgsmålet (og ligeledes indgår på akt nr. 22 og således er udleveret til A) samt til øvrige folketingsspørgsmål om sagen. Oplysningerne i afsnittet fremgår således af den nævnte artikel og af besvarelserne på de nævnte folketingsspørgsmål, der er offentligt tilgængelige på Folketingets hjemmeside.

I notitsens **tredje og fjerde afsnit** redegøres i hovedtræk for byretsdommens indhold samt det efterfølgende forløb. Disse oplysninger fremgår bl.a. af den ovenfor nævnte avisartikel.

Oplysningerne i notitsens **femte afsnit** fremgår af det endelige svar, som blev udleveret i forbindelse med aktindsigten som en del af akt nr. 23 (og som i øvrigt er offentligt tilgængeligt på Folketingets hjemmeside).

Endelig bemærkes, at oplysningerne i notitsens **sjette afsnit** vedrører ombudsmandens involvering i sagen og fremgår af andre dokumenter, der blev udleveret i forbindelse med aktindsigtsbegæringen, herunder akt nr. 15 (ombudsmandens brev af 8. februar 2015 til B) og akt nr. 18 (ombudsmandens breve af 18. februar 2015 til henholdsvis A og Udenrigsministeriet).

Som det fremgår, indeholder notitsen ikke ekstraheringspligtige oplysninger, der ikke allerede fremgår af andre dokumenter, der blev udleveret i forbindelse med aktindsigten og/eller som er offentligt tilgængelige.

For en god ordens skyld skal det bemærkes, at Udenrigsministeriet overvejede, om de undtagne (interne) oplysninger burde udleveres til A efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Udenrigsministeriet foretog i den forbindelse (...) en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens § 23, og på den anden side den berettigede interesse, som A måtte antages at have i, at anmodningen om aktindsigt blev imødekommet fuldt ud. Udenrigsministeriet fandt på den baggrund ikke grundlag for at udlevere de pågældende oplysninger.

...”

Den 28. april 2015 partshørte jeg dig over ministeriets udtalelse, og samme dag skrev du følgende bemærkninger til mig:

”Jeg har ikke andre bemærkninger end at jeg undrer mig over hvorfor denne notits ikke kan blive udleveret, når de 7 foregående kunne blive udleveret. Specielt, hvis de mener at informationerne i notitsen allerede fremgår af materialet andre steder, så kan det vel ikke skade at udlevere notitsen?

Min personlige mening er at notitsen er formuleret på en måde så udenrigsministeren bliver orienteret på en måde så han ikke foretager sig noget i sagen, fordi hans embedsværk ikke vil have det. Det ses også af de foregående 7 notitser at de formuleres på en måde som er så tæt på at lyve for ministeren man kan komme uden at gøre det.

Sagen har så taget en afgørende drejning fra Udenrigsministeriets side inden denne ottende notits blev lavet, hvorfor jeg har en interesse i at forstå hvordan udenrigsministeren bliver briefet af sit eget embedsværk, da de har vendt 180 grader i forhold til hvordan sagen behandles, eller nu mangel på samme. Denne notits er afgørende for dette da det er den eneste skriftlige dokumentation for dette som jeg kan få lov at se.”

Ved brev af 29. april 2015 meddelte jeg dig og Udenrigsministeriet, at sagen var klar til behandling. Ministeriet modtog samtidig en kopi af dit brev af 28. april 2015 til orientering.