Udskriftsdato: 30. oktober 2026 (Gældende)

Afslag på aktindsigt i to interne dokumenter hos Forsvarsministeriet. Ekstrahering

Ministerium: Folketingets Ombudsmand	Journalnummer: Sag nr. 15/03277

Afslag på aktindsigt i to interne dokumenter hos Forsvarsministeriet. Ekstrahering

Svar til journalist A, medie B

23-09-2015

Sag nr. 15/03277

Delvist afslag på aktindsigt i to dokumenter hos Forsvarsministeriet

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Jeg er enig med Forsvarsministeriet i, at de to dokumenter, som sagen drejer sig om, er interne dokumenter efter offentlighedslovens § 23, stk.1, nr. 1, og at de derfor som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt.

På grundlag af min gennemgang af dokumenterne er jeg desuden enig med ministeriet i, at de to dokumenter indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag, der er relevante for sagen, og som derfor er omfattet af retten til aktindsigt efter lovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Det er endvidere min opfattelse, at du ved ministeriets afgørelse af 14. august 2015 i alt væsentligt har fået aktindsigt i disse oplysninger. Jeg har derfor ikke grundlag for at foretage mig noget vedrørende omfanget af den aktindsigt, som du har fået efter ministeriets afgørelse af 14. august 2015.

Jeg mener imidlertid, at det er beklageligt, at ministeriet ikke allerede ved afgørelsen af 16. juli 2015 gav dig aktindsigt i de ekstraheringspligtige oplysninger i de to dokumenter.

Nedenfor kan du læse nærmere om begrundelsen for resultatet af min undersøgelse. Fra side 6 har jeg lavet en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Sagen drejer sig om, hvorvidt du har ret til yderligere aktindsigt i to dokumenter, som indgår i Forsvarsministeriets sager om Danmarks militære bidrag mod Islamisk Stat. Det drejer sig om dokument (x) (”Beredskaber til brug for pressen”) og dokument (y) (”Pressebudskaber”).

Forsvarsministeriet meddelte dig ved afgørelse af 16. juli 2015 afslag på aktindsigt i de to dokumenter efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, men gav dig – efter at du havde klaget til mig, og jeg havde bedt ministeriet om en udtalelse – ved afgørelse af 14. august 2015 delvis indsigt heri efter lovens § 28, stk. 1, om ekstrahering.

Min undersøgelse af sagen er – i overensstemmelse med din klage – afgrænset til kun at omfatte de to nævnte dokumenter. Jeg forholder mig således ikke til de dele af Forsvarsministeriets afgørelse af 16. juli 2015, som omhandler aktindsigt i øvrige dokumenter omfattet af din anmodning af 8. juli 2015.

2. Offentlighedslovens § 23, stk. 1 – interne dokumenter

Forsvarsministeriet har ved afgørelsen af 16. juli 2015 som hjemmel for undtagelse af dokumenterne fra aktindsigt henvist til offentlighedslovens § 23, stk. 1 (lov nr. 606 af 12. juni 2013). Af bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

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

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

(…)"

Forsvarsministeriet har lagt vægt på, at de to dokumenter indeholder interne talepunkter udarbejdet til brug for ministeren, og at dokumenterne ikke er afgivet til udenforstående.

På grundlag af ministeriets oplysninger og min gennemgang af dokumenterne er jeg enig med ministeriet i, at der er tale om interne dokumenter i § 23, stk.1, nr. 1's, forstand. Dokumenterne er derfor som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

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

Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres, er, om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller om andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag. Myndighedens tilkendegivelse af standpunkter, argumenter og vurderinger mv. falder således uden for ekstraheringspligten. Det samme gælder interne politiske og strategiske vurderinger og udtalelser.

For en nærmere beskrivelse af ekstraheringspligten henvises til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 476 ff.

Forsvarsministeriet anførte i afgørelsen af 16. juli 2015, at de to dokumenter ikke indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger. I en afgørelse af 14. august 2015 – som nævnt truffet, efter at du havde klaget til mig, og jeg havde bedt ministeriet om en udtalelse – har ministeriet imidlertid konstateret, at der i de to dokumenter er oplysninger, der er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1. Ministeriet har samtidig givet dig indsigt i disse.

På grundlag af min gennemgang af dokumenterne er jeg enig med ministeriet i, at de to dokumenter indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag, der er relevante for sagen, og som derfor er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Det er efter gennemgangen endvidere min opfattelse, at du ved ministeriets afgørelse af 14. august 2015 i alt væsentligt har fået aktindsigt i disse oplysninger. Jeg har derfor ikke grundlag for at foretage mig noget vedrørende omfanget af den aktindsigt, som du har fået efter ministeriets afgørelse af 14. august 2015.

Jeg mener imidlertid, at det er beklageligt, at ministeriet ikke allerede ved afgørelsen af 16. juli 2015 gav dig aktindsigt i de ekstraheringspligtige oplysninger i de to dokumenter, og jeg er således enig i det, som ministeriet har anført herom.

Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse.

I afgørelsen af 14. august 2015 har ministeriet bemærket, at der ikke var pligt til at give dig aktindsigt efter reglerne om ekstraheringspligt, da oplysningerne allerede var offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Da ministeriet har udleveret oplysningerne til dig, har jeg ikke grundlag for at forholde mig til, om ministeriets vurdering på dette punkt er korrekt.

4. 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.

…"

Det fremgår af Forsvarsministeriets afgørelse af 16. juli 2015, at ministeriet i forbindelse med afgørelsen overvejede, om der efter princippet om meroffentlighed var grundlag for at give dig aktindsigt i de undtagne dokumenter (og dele af dokumenter), dvs. bl.a. de to dokumenter, som er omfattet af min undersøgelse.

Ministeriet foretog i forhold til disse dokumenter en afvejning af hensynet til den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i at få aktindsigt i dokumenterne, over for hensynet til den beskyttelsesinteresse, som ligger bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1 (hensynet til den interne og politiske beslutningsproces). På dette grundlag fandt ministeriet ikke anledning til at give dig meraktindsigt.

Efter min gennemgang af de undtagne dokumenter har jeg ikke grundlag for at kritisere Forsvarsministeriets afgørelse på dette punkt.

Du har i din klage til mig anført, at du ikke kan forstå, at pressebudskaber kan undtages fra aktindsigt over for pressen selv.

Til dette bemærker jeg, at jeg i forbindelse med min vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed har lagt til grund, at oplysningerne i de dele af dokumenterne, som du ikke har fået udleveret, ikke i fuldt omfang har været anvendt i forhold til/viderebragt til pressen.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen

Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Forsvarsministeriet

Sagsfremstilling

Den 8. juli 2015 bad du – på baggrund af en tidligere udleveret aktliste vedrørende Forsvarsministeriets sager om Danmarks militære bidrag mod Islamisk Stat – Forsvarsministeriet om aktindsigt i en række nærmere angivne dokumenter.

Den 16. juli 2015 traf Forsvarsministeriet afgørelse om at meddele dig delvis aktindsigt i dokumenterne. Af afgørelsen fremgik bl.a. følgende:

"Forsvarsministeriet meddeler (…) med henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1 desuden ikke aktindsigt i dokumenterne (z), (x) og (y), idet der er tale om interne talepunkter udarbejdet til brug for ministeren, og dokumenterne ikke er afgivet til udenforstående.

…

Ingen af de pågældende dokumenter vurderes at indeholde ekstraheringspligtige oplysninger, herunder oplysninger om en sags faktiske grundlag jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1 eller oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, jf. offentlighedsloven § 29.

Forsvarsministeriet har endvidere efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1, foretaget en afvejning af hensynet til den berettigede interesse, du som journalist har i at få aktindsigt i dokumenterne over for de oven for nævnte hensyn. Forsvarsministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at meddele aktindsigt. "

Den 22. juli 2015 klagede du til mig over ministeriets afgørelse i relation til dokumenterne (x) og (y). Du henviste til, at begge dokumenter omhandlede pressebudskaber, og du undrede dig i den forbindelse over, at pressebudskaber kunne undtages fra aktindsigt over for pressen selv.

Den 24. juli 2015 bad jeg Forsvarsministeriet om en udtalelse for så vidt angik den del af afgørelsen, der vedrørte de to nævnte dokumenter.

I sin udtalelse af 14. august 2015 skrev Forsvarsministeriets bl.a. følgende:

”Ved skrivelse af 24. juli 2015 (…) har Folketingets Ombudsmand anmodet Forsvarsministeriet om en udtalelse i anledning af en klage fra journalist A fra medie B over Forsvarsministeriets afgørelse af 16. juli 2015 for så vidt angår dokumenterne (x) og (y).

I forbindelse hermed har Forsvarsministeriet beklageligvis konstateret, at de pågældende dokumenter indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Det er samtidig Forsvarsministeriets vurdering, at de ekstraheringspligtige oplysninger i det hele eller i alt overvejende grad kunne være undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, da oplysningerne allerede er offentligt tilgængelige. Der blev imidlertid ikke henvist hertil i afgørelsen.

På den anførte baggrund har Forsvarsministeriet besluttet, at meddele A fra medie B aktindsigt i alle de ekstraheringspligtige oplysninger efter § 28, stk. 1.

…

Forsvarsministeriet kan i øvrigt henholde sig til ministeriets afgørelse af 16. juli 2015. ”

Forsvarsministeriet skrev samme dag til dig, at ministeriet beklageligvis havde konstateret, at dokumenterne indeholdt oplysninger, som var omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Ministeriet skrev samtidig, at det var ministeriets vurdering, at oplysningerne i det hele eller i alt overvejende grad kunne have været undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, da de var offentligt tilgængelige. Ministeriet beklagede imidlertid, at der ikke var henvist hertil i afgørelsen, og oplyste, at ministeriet på den baggrund havde besluttet at meddele aktindsigt i alle de ekstraheringspligtige oplysninger.

Ministeriet vedlagde et særskilt dokument, hvoraf oplysningerne fremgik.

Ved brev af 20. august 2015 bad jeg om inden 2 uger at modtage dine eventuelle bemærkninger til ministeriets udtalelse, idet jeg samtidig bemærkede, at jeg gik ud fra, at du ønskede at opretholde din klage.

Jeg hørte ikke fra dig, og den 7. september 2015 meddelte jeg dig, at sagen var klar til behandling.