Udskriftsdato: 15. februar 2026 (Gældende)

Delvist afslag på aktindsigt. Journalisering og identifikation af akter. Interne dokumenter og ministerbetjeningsdokumenter. Ekstrahering. Aktindsigt i aktlister

Ministerium: Folketingets Ombudsmand	Journalnummer: Sag nr. 15/02808

Delvist afslag på aktindsigt. Journalisering og identifikation af akter. Interne dokumenter og ministerbetjeningsdokumenter. Ekstrahering. Aktindsigt i aktlister

Svar til journalist A, medie B

25-11-2015

Sag nr. 15/02808

Udenrigsministeriets afgørelser af 2. juni 2015 og 10. juli 2015 om delvist afslag på aktindsigt

Jeg har nu færdigbehandlet din sag.

Det er min opfattelse, at Udenrigsministeriets journalisering og identifikation af akter og ministeriets opmærksomhed på din specifikke anmodning om aktindsigt i aktlisterne har været meget mangelfuld, og at det samme gælder ministeriets markering i dokumenter og oplysninger af, hvad der er undtaget efter hvilke bestemmelser i offentlighedsloven.

Dette har på visse punkter vanskeliggjort min kontrol af, om Udenrigsministeriets vurdering af sagen er korrekt. Det mener jeg er meget kritisabelt.

Jeg har gjort Udenrigsministeriet bekendt med min opfattelse, men i lyset af de tiltag, som Udenrigsministeriet har beskrevet for at rette op, foretager jeg mig ikke mere. Jeg vil imidlertid fremover i behandlingen af sager vedrørende Udenrigsministeriet være opmærksom på spørgsmålet.

For så vidt angår Udenrigsministeriets retlige vurdering af, hvilke dokumenter og oplysninger der kan undtages fra aktindsigt, har jeg konstateret forskellige forhold. Jeg har imidlertid ikke fundet fuldt tilstrækkeligt grundlag for at henstille til Udenrigsministeriet at genoptage sagens behandling.

Det skyldes bl.a., at de dokumenter/oplysninger, som jeg ud fra min undersøgelse har ment, at Udenrigsministeriet ikke har kunnet undtage med hjemmel i den angivne bestemmelse i offentlighedsloven, sandsynligvis kan undtages efter andre bestemmelser, herunder lovens § 32. Det skyldes også, at der er tale om meget få dokumenter/oplysninger i forhold til de dokumenter, der er omfattet af din aktindsigtsanmodning, og at disse formentlig ikke ligger i kernen af, hvad du er interesseret i at opnå.

Hvis du er interesseret i at modtage eventuel yderligere aktindsigt, henviser jeg dig derfor til selv at rette henvendelse til ministeriet, med anmodning om at ministeriet træffer en ny afgørelse i lyset af det, som jeg har anført.

Nedenfor kan du læse nærmere om begrundelsen for resultatet af min undersøgelse. Fra side 26 er der en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad undersøger jeg i sagen?

Den 10. marts 2015 anmodede du Udenrigsministeriet om aktindsigt dels i dokumenter i ministeriets besiddelse vedrørende tvangsmæssig udsendelse af asylansøgere til Somalia fra den 1. januar 2014, dels i journallister for de sager, som dokumenterne hører til.

I den anledning traf Udenrigsministeriet en afgørelse af 2. juni 2015, hvor du fik delvist afslag på aktindsigt.

Ministeriet undtog i den forbindelse en række dokumenter, bl.a. efter offentlighedslovens §§ 23 og 24. Ministeriet oplyste samtidig, at de interne dokumenter indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger (offentlighedslovens § 28), men undtog sådanne "i et vist omfang" efter offentlighedslovens § 30, nr. 1, § 31, § 32, stk. 1 og 2, og § 33, nr. 5.

Ministeriet henviste yderligere til offentlighedslovens § 34.

Endvidere afslog ministeriet at give dig meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14.

Ministeriet vedlagde afgørelsen en aktliste over de identificerede dokumenter.

Den 18. juni 2015 klagede du til mig over Udenrigsministeriets "anvendelse af § 23 og § 24 i offentlighedsloven, samt Udenrigsministeriets vurdering af meroffentlighed i de pågældende dokumenter, jf. § 14". Du klagede også over, at ministeriet ikke havde givet dig aktindsigt i aktlisterne for de sager, som dokumenterne hører til.

Den 29. juni 2015 bad jeg Udenrigsministeriet om en udtalelse i anledning af klagen over den del af ministeriets afgørelse af 2. juni 2015, der var truffet efter offentlighedslovens §§ 23 og 24, jf. § 14. Da ministeriet ved afgørelsen af 2. juni 2015 ikke havde taget stilling til din anmodning om aktindsigt i aktlisterne for de sager, som dokumenterne hører til, sendte jeg samtidig din klage af 18. juni 2015 til ministeriet som en anmodning fra dig om, at ministeriet tog stilling til spørgsmålet om aktindsigt i aktlisterne.

Den 8. juli 2015 traf Udenrigsministeriet afgørelse om spørgsmålet om aktindsigt i aktlisterne. Ministeriet sendte de ønskede aktlister til dig og oplyste samtidig, at ministeriet havde undtaget en række oplysninger fra retten til aktindsigt. Ministeriet henviste til offentlighedslovens § 30, nr. 1, § 31, § 32, stk. 1 og 2, og § 33, nr. 5. Ministeriet tog også stilling til spørgsmålet om meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14.

Du har ikke klaget over Udenrigsministeriets afgørelse af 8. juli 2015, og ministeriets undtagelse af oplysninger på aktlisterne er således ikke omfattet af min undersøgelse.

I afgørelsen af 8. juli 2015 oplyste Udenrigsministeriet, at ministeriet havde identificeret (yderligere) akter, som vurderedes at være omfattet af din anmodning om aktindsigt af 10. marts 2015. I en afgørelse af 10. juli 2015 tog ministeriet stilling til din adgang til aktindsigt i disse dokumenter.

Ministeriet undtog i den forbindelse en række dokumenter, bl.a. efter offentlighedslovens §§ 23 og 24. Ministeriet oplyste samtidig, at de interne dokumenter indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger (offentlighedslovens § 28), men undtog dem "i et vist omfang" efter offentlighedslovens § 31 og § 32, stk. 1 og 2. Ministeriet henviste yderligere til offentlighedslovens § 34.

Ved afgørelsen gav ministeriet dig delvis meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14.

Den 16. juli 2015 meddelte du mig, at du forventede Udenrigsministeriets afgørelse af 10. juli 2015 om delvist afslag på aktindsigt inddraget i min behandling af sagen. Du klagede også over, at ministeriet "ikke i første omgang" udleverede de ønskede aktlister, og du rejste kritik af ministeriets journalisering af akter.

Den 17. juli 2015 bad jeg Udenrigsministeriet om en udtalelse i overensstemmelse med din udvidelse af klagen til mig.

I et brev af 26. august 2015 til dig beklagede Udenrigsministeriet, at besvarelsen af dine anmodninger om aktindsigt havde været under langvarig sagsbehandling, og at der var sket fejl undervejs.

Ministeriet oplyste, at ministeriet var blevet opmærksom på, at aktlister for to sagsnumre ved en fejl ikke var blevet udleveret til dig ved afgørelsen af 8. juli 2015. Ministeriet fremsendte de to lister sammen med fire tidligere fremsendte aktlister. Herudover oplyste ministeriet, *at* der på en nærmere angiven aktliste var efterjournaliseret et antal dokumenter, *at* dokumenterne var indgået i ministeriets afgørelse af 2. juni 2015, men *at* dokumenterne ikke var blevet journaliseret, da ministeriet udleverede aktlister den 8. juli 2015.

Ministeriet undtog enkelte oplysninger i indførslerne af disse dokumenter på den pågældende aktliste.

Endelig oplyste Udenrigsministeriet, at ministeriet havde konstateret, at fire dokumenter, som var omfattet af din anmodning om aktindsigt, ikke var indgået i ministeriets tidligere afgørelser. Ministeriet tog stilling til spørgsmålet om aktindsigt i disse dokumenter og gav delvis aktindsigt.

Du har ikke klaget over Udenrigsministeriets afgørelse af 26. august 2015 til mig, og afgørelsen er således ikke omfattet af min undersøgelse.

Herefter – og idet jeg har forstået din klage af 16. juli 2015 som afgrænset i overensstemmelse med din oprindelige klage af 18. juni 2015 – omfatter min undersøgelse Udenrigsministeriets afgørelser af 2. juni og 10. juli 2015, for så vidt angår dokumenter undtaget efter offentlighedslovens §§ 23 og 24 og i

den forbindelse ministeriets vurdering af, hvorvidt ekstraheringspligtige oplysninger kunne undtages fra aktindsigt.

Konkret sagt drejer undersøgelsen sig således om de dokumenter, som er omfattet af den aktliste, som Udenrigsministeriet sendte til dig den 2. juni 2015, i det omfang det af aktlisten eller af de dokumenter, der er anført på aktlisten, fremgår, at dokumentet er vurderet omfattet af offentlighedslovens §§ 23 og 24.

Undersøgelsen omfatter endvidere de dokumenter, som ministeriet sendte til dig med afgørelsen af 10. juli 2015, i det omfang det af aktlisten for sagsnummer 2015-19817 og sagsnummer 2015-8058 eller af de dokumenter, der er anført på den relevante aktliste, fremgår, at dokumentet er vurderet omfattet af offentlighedslovens §§ 23 og 24.

I overensstemmelse med det, som du har klaget over, omfatter min undersøgelse ikke spørgsmålet om din adgang til aktindsigt i eksterne dokumenter, herunder spørgsmålet om aktindsigt i de (mange) dokumenter, som helt eller delvist er undtaget fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 32.

Det, som er anført nedenfor i afsnit 6.2 om § 32, angår således kun de oplysninger i dokumenter omfattet af offentlighedsloven §§ 23 og 24, som er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28.

På grundlag af dine klager til mig omfatter undersøgelsen spørgsmål i relation til Udenrigsministeriets journalisering af akter og det forhold, at ministeriet ikke – til trods for dine specifikke anmodninger af 10. og 20. marts 2015 om aktindsigt i aktlister/journallister over de relevante sager – udleverede disse aktlister senest i forbindelse med afgørelsen af 2. juni 2015.

2. Aktindsigt i aktlister

I e-mail af 10. marts 2015 til Udenrigsministeriet begærede du aktindsigt i ”alle dokumenter, som Udenrigsministeriet er i besiddelse af, vedrørende hjemsendelse af asylansøgere til Somalia fra perioden 1. januar 2014 til dato for besvarelsen af denne aktindsigtsbegæring”.

Begæringen vedrørte ikke en bestemt sag, men dokumenter vedrørende et bestemt emne.

I anmodningen af 10. marts 2015 om aktindsigt angav du imidlertid specifikt, at du også ønskede aktindsigt i ”journallister for de sager, som dokumenterne hører til”. I din rykker af 20. marts 2015 formulerede du det som en anmodning om aktindsigt i ”journaloversigter/aktlister over de sager, hvorpå de dokumenter, jeg har bedt om aktindsigt i, er journaliseret”.

Udenrigsministeriet har i udtalelsen af 21. august 2015 oplyst, at ministeriet i første omgang ikke var opmærksom på din specifikke anmodning om aktindsigt i aktlisterne, og ministeriet behandlede derfor anmodningen efter offentlighedslovens almindelige udgangspunkt, jf. lovens § 7, stk. 2. Ministeriet blev først opmærksom på den specifikke anmodning, da jeg den 29. juni 2015 videresendte din henvendelse til

stillingtagen i ministeriet, i forbindelse med at jeg bad ministeriet om en udtalelse i anledning af din klage over ministeriets afgørelse af 2. juni 2015.

Ministeriet har udtalt, at ministeriet burde have været opmærksom på og taget stilling til din specifikke anmodning om aktindsigt i de fulde ønskede aktlister senest samtidig med ministeriets afgørelse af 2. juni 2015.

Efter offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt – med de begrænsninger, der er nævnt i lovens §§ 19-35 – indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter. Bestemmelsen indebærer, at myndigheden på eget initiativ – og samtidig med sagens øvrige dokumenter – skal meddele aktindsigt i aktlisten.

Din begæring af 10. marts 2015 om aktindsigt vedrørte som nævnt ikke en bestemt sag, men derimod bestemte angivne dokumenter.

Jeg kan på den baggrund ikke kritisere, at Udenrigsministeriet ikke på eget initiativ efter offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2, gav dig aktindsigt i aktlisterne i de underliggende sager. Se i den forbindelse bl.a. udtalelserne fra Folketingets Ombudsmand i sag 2014-28 og 2014-37, der kan findes på ombudsmandens hjemmeside, www.ombudsmanden.dk.

Da du imidlertid i henvendelserne af 10. og 20. marts 2015 specifikt havde formuleret din anmodning om aktindsigt som også omfattende aktindsigt i aktlister, er jeg enig med Udenrigsministeriet i, at ministeriet burde have været opmærksom på – og taget stilling til – anmodningen senest samtidig med ministeriets afgørelse af 2. juni 2015.

Udenrigsministeriet har i udtalelsen af 21. august 2015 over for mig og i brev af 26. august 2015 til dig beklaget fejl i sagsbehandlingen. Jeg foretager mig derfor ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

3. Journalisering og identifikation af akter

Det fremgår af sagen, at manglende journalisering af akter og sen identifikation af relevante akter har betydet, at du ad flere omgange – og i takt med ministeriets identifikation af yderligere akter – har modtaget svar på din anmodning om aktindsigt af 10. marts 2015.

Udenrigsministeriet har således efter at have truffet afgørelse den 2. juni 2015 vurderet spørgsmålet om aktindsigt i relation til ikke tidligere identificerede akter den 10. juli og 26. august 2015.

Ministeriets manglende journalisering af akter har også haft den betydning, at du har modtaget en mangelfuld aktliste den 8. juli 2015.

Det fremgår således af ministeriets afgørelse af 26. august 2015, at ministeriet på aktlisten for sagsnummer 2015-8085 havde efterjournaliseret et antal dokumenter. Dokumenterne var indgået i ministeriets

afgørelse af 2. juni 2015, men var ikke blevet journaliseret, da ministeriet udleverede aktlisterne den 8. juli 2015.

Det fremgår af Udenrigsministeriets brev af 14. juli 2015 til dig, *at* ministeriet og de danske repræsentationer i udlandet befinder sig i en overgangsfase med hensyn til implementering af et nyt elektronisk arkiv- og sagsbehandlingssystem, *at* systemet afløser de hidtidige arkivsystemer, herunder fysiske aktformater, og *at* det i overgangsfasen er nødvendigt at arbejde i parallelle systemer for så vidt angår arkiv- og sagsbehandling. I det hidtidige system var skrive- og mailfunktion adskilt fra arkivsystemet.

I afgørelsen af 26. august 2015 har Udenrigsministeriet over for dig beklaget, at besvarelsen af dine anmodninger om aktindsigt har været under langvarig sagsbehandling, og at der er sket fejl undervejs. Ministeriet har tilkendegivet, at det ikke er tilfredsstillende.

I den forbindelse har ministeriet oplyst, at der er iværksat en række opfølgende tiltag, herunder bl.a. med henblik på at sikre rettidig journalisering under den igangværende overgangsfase til ministeriets nye sagsbehandlings- og arkiveringssystem.

I udtalelsen af 21. august 2015 til mig har Udenrigsministeriet anført, at det bl.a. er ministeriets manglende løbende journalisering, der har medført, at ikke alle omfattede dokumenter indgik i ministeriets afgørelse af 2. juni 2015. Ministeriet har tilkendegivet, at ministeriet burde have sørget for, at de dokumenter, der var omfattet af din anmodning om aktindsigt, i hvert fald var blevet journaliseret senest samtidig med afgørelsen af 2. juni 2015.

Udenrigsministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet som en del af ministeriets interne værktøjer til behandling af aktindsigtssager har udarbejdet en sagsgangsbeskrivelse for håndtering af aktindsigtssager i ministeriets nye ESDH-system.

Efter offentlighedslovens § 15, stk. 1, skal dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Journaliseringen skal ske snarest muligt efter dokumentets modtagelse eller afsendelse, jf. § 15, stk. 2.

Jeg er enig med Udenrigsministeriet i, at ministeriets sagsbehandling for så vidt angår journalisering og identifikation af akter ikke har været tilfredsstillende.

På baggrund af ministeriets oplysninger om implementering af et nyt elektronisk arkiv- og sagsbehandlingssystem, om udarbejdelse af en sagsgangsbeskrivelse for håndtering af aktindsigtssager og om iværksættelse af tiltag for bl.a. at sikre rettidig journalisering under overgangsfasen, må jeg gå ud fra, at et forløb som det foreliggende i en aktindsigtssag ikke længere vil forekomme.

På dette grundlag foretager jeg mig ikke mere vedrørende spørgsmålet om journalisering og identifikation af akter.

4. Anvendelsen af offentlighedslovens § 23 og 24

4.1. Prøvelsesbegrænsninger og forudsætninger

Bl.a. som følge af den mangelfulde journalisering i ministeriet har det været vanskeligt for mig at orientere mig i det materiale, som ministeriet har undtaget fra aktindsigt efter bestemmelserne i §§ 23 og 24. Der er f.eks. dokumenter, som går igen og således er journaliseret flere gange, og der er ikke fuldstændig overensstemmelse mellem de bestemmelser, der er anført på selve dokumenterne som hjemmel til undtagelse fra aktindsigt, og det, som er anført på aktlisterne.

Hertil kommer, at det ikke i alle tilfælde fremgår klart af markeringerne på dokumenterne, hvilke dele af dokumenterne der er undtaget efter hvilke nærmere bestemmelser.

Jeg kan forstå på ministeriets afgørelser, at ministeriet har fundet, at der i nogle af dokumenterne undtaget fra aktindsigt efter §§ 23 og 24 er indeholdt oplysninger, der er ekstraheringspligtige efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, men at de fleste af disse oplysninger alligevel er undtaget fra aktindsigt efter §§ 30-33. Det fremgår ikke fuldstændigt af aktlisterne og dokumenterne, i hvilke dokumenter – og i givet fald hvor i dokumenterne – der er indeholdt sådanne oplysninger.

Min prøvelse i sagen er i en vis grad begrænset af disse omstændigheder, og det har været nødvendigt for mig at indlægge visse forudsætninger:

For langt hovedparten af de akter, der på aktlisten vedlagt afgørelsen af 2. juni 2015 er opført som ”intern” eller ”intern mail”, gælder, at der er tale om e-mailtråde. Også akter omfattet af afgørelsen af 10. juli 2015 består for det meste af e-mailtråde.

Sådanne e-mailtråde kan i offentlighedslovens forstand indeholde flere selvstændige dokumenter, der for så vidt angår spørgsmålet om indsigt må vurderes hver for sig. Se bl.a. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 292.

E-mailtrådene indeholder i nogle tilfælde udelukkende e-mails, der er sendt internt i ministeriet. I andre tilfælde er der tale om både interne og eksterne e-mails. Der er i disse sidste tilfælde især tale om mailveksling med Justitsministeriet.

Ved min bedømmelse af sagen lægger jeg til grund, at Udenrigsministeriet i forbindelse med aktindsigtsanmodningen har betragtet disse e-mailtråde som indeholdende flere selvstændige dokumenter.

Når der på en e-mailtråd, der består af både interne og eksterne e-mails, er anført f.eks. både § 23 og § 32 som hjemmel for undtagelse, lægger jeg således til grund, at § 23 er anvendt på den interne e-mail, og § 32 på den eksterne e-mail. I disse tilfælde er det i overensstemmelse med det, som er anført under pkt. 1, således også kun den interne e-mail, der indgår i min undersøgelse af sagen.

I det omfang ministeriet på akten har henvist til § 23 eller § 23, stk. 1, lægger jeg til grund, at ministeriet mener § 23, stk. 1, nr. 1. Kun i de tilfælde, hvor ministeriet på akten har henvist til § 23, stk. 1, nr. 2, eller § 24, stk. 1, lægger jeg til grund, at ministeriet har undtaget dokumentet efter § 24, stk. 1.

4.2. Retsgrundlaget

§ 23, stk. 1, og § 24 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) (…)"

"§ 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. 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.

Formålet med bestemmelsen er endvidere at sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes adgang til – inden for den politisk prægede ministerrådgivning – på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre. En sådan beskyttelse må antages at forbedre forudsætningerne for, at en minister kan få en tilstrækkelig kvalificeret bistand, da de offentligt ansatte – på grund af den nævnte beskyttelse – formentlig i videre omfang vil overveje forskellige og alternative løsningsmuligheder i forhold til den enkelte problemstilling.

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 lov-

forslagets 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.

…

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

…

Mens nr. 1 sikrer en udvidet beskyttelse af samarbejdet mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder, sikrer bestemmelsen i *nr. 2* en udvidet beskyttelse af samarbejdet 'på tværs' mellem ministerierne, idet den omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem *ministerier indbyrdes* i forbindelse med ministerbetjening.

Bestemmelsen i nr. 2 vil således kunne begrunde en undtagelse af dokumenter og oplysninger, der i forbindelse med ministerbetjening udveksles mellem ministeriers departementer, mellem et ministeriums departement og en myndighed underordnet et andet ministerium samt mellem myndigheder (f.eks. to styrelser), der er underordnet hvert sit ministerium.

Bestemmelserne i stk. 1, nr. 1 og 2, kan – når betingelserne i øvrigt er opfyldt – finde anvendelse på udveksling af dokumenter mellem a) to ministeriers departementer, b) et ministeriums departement og en myndighed underordnet det pågældende ministerium, c) myndigheder (f.eks. to styrelser) underordnet det samme ministerium, d) et ministeriums departement og en myndighed underordnet et andet ministerium (f.eks. et andet departements underliggende styrelse), samt e) myndigheder (f.eks. to styrelser), der er underordnet hvert sit ministerium. Det anførte gælder interne dokumenter (og oplysninger), som er udarbejdet af de nævnte myndigheder. "

4.3. Min vurdering

4.3.1. Offentlighedslovens § 23

Jeg har gennemgået de akter, som Udenrigsministeriet har markeret med henvisning til offentlighedslovens § 23 eller § 23, stk. 1, nr. 1.

Der er primært tale om e-mailkorrespondance udvekslet mellem medarbejdere i Udenrigsministeriet og mellem medarbejdere i ministeriet og ambassader.

Ministeriet og de diplomatiske repræsentationer udgør en fælles tjeneste og er én myndighed, jf. § 2 i lov nr. 150 af 13. april 1983 om udenrigstjenesten, som ændret ved lov nr. 331 af 14. maj 1997. Korrespondancen mellem Udenrigsministeriet og diplomatiske repræsentationer er derfor intern i offentlighedslovens forstand.

Herudover har enkelte dokumenter en anden karakter. Der er tale om notitser til udenrigsministeren og den tidligere handels- og udviklingsminister. Jeg lægger til grund, at handels- og udviklingsministeren ikke havde sit eget selvstændige ministerium, og at kommunikation mellem de to ministre således er af intern karakter.

Udenrigsministeriet har i udtalelsen af 10. juli 2015 – der vedrører afgørelsen af 2. juni 2015 – oplyst, at de interne dokumenter ikke er udvekslet med udenforstående.

Efter min gennemgang af dokumenterne er jeg – med de forudsætninger, der følger af pkt. 4.1. – for langt hovedparten af dokumenternes vedkommende enig med ministeriet i, at dokumenterne som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Følgende dokumenter giver mig dog anledning til bemærkninger:

Akt 160 i afgørelsen af 2. juni 2015 er en e-mailtråd, der består af to e-mails, hvoraf den første e-mail er udvekslet mellem Udenrigsministeriet og Justitsministeriet. Udenrigsministeriet har undtaget akten alene med hjemmel i offentlighedslovens § 23. Hjemmelshenvisningen fremgår af aktlisten, og anførsler på akten er streget over.

Akt 183 – ligeledes i afgørelsen af 2. juni 2015 – er en e-mailtråd, der består af mange e-mails, hvoraf den første er udvekslet mellem Justitsministeriet og Udenrigsministeriet. Udenrigsministeriet har efter aktlisten og påtegning på e-mailtråden undtaget den fulde e-mailtråd alene med hjemmel i § 23, stk. 1.

Akt 3 i sag 2015-8058 i forbindelse med afgørelsen af 10. juli 2015 er en eksternt udvekslet e-mail. Udenrigsministeriet har som hjemmel til at undtage akten på aktlisten henvist til § 23 og § 32, stk. 1 og 2.

For de to første akters vedkommende er det min opfattelse, at e-mailtrådene ikke i deres helhed kan undtages efter bestemmelsen i § 23. For den sidste akts vedkommende mener jeg ikke, at den kan undtages fra aktindsigt efter § 23.

4.3.2. Offentlighedslovens § 24

Jeg har også gennemgået akterne, som Udenrigsministeriet har markeret med en henvisning til offentlighedslovens § 24 eller § 23, stk. 1, nr. 2, jf. ovenfor.

I afgørelserne af 2. juni 2015 og af 10. juli 2015 har Udenrigsministeriet anført, at ministeriet har undtaget en række interne dokumenter og oplysninger efter § 24, stk. 1, nr. 2. Det drejer sig om dokumenter og oplysninger, der er udvekslet med Justitsministeriet og Statsministeriet på et tidspunkt, hvor der efter det anførte var konkret grund til at antage, at udenrigsministeren, justitsministeren og statsministeren havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

I udtalelsen af 10. juli 2015 har Udenrigsministeriet anført, at der er tale om ”dokumenter og oplysninger, der er udvekslet mellem forskellige ministerier”. I udtalelsen af 21. august 2015 har Udenrigsministeriet henvist til udtalelsen af 10. juli 2015.

Efter min gennemgang af dokumenterne kan jeg konstatere, at der ikke kun er tale om udveksling af dokumenter mellem de nævnte myndigheder.

For akt 35 og akt 43 er der således også tale om udveksling med Udlændingestyrelsen, og for akt 46 udveksling med en adresse i politiet. Jeg går ud fra, at adressen er i Rigspolitiet, da korrespondancen bl.a. drejer sig om et møde, hvor Rigspolitiet skulle deltage.

Jeg bemærker i den forbindelse, at både Udlændingestyrelsen og Rigspolitiet hører til kredsen af myndigheder omfattet af begrebet "underordnede myndigheder" i § 24, stk. 1, nr. 1.

Der er primært tale om e-mails, der er udvekslet mellem Udenrigsministeriet og de andre myndigheder, herunder udkast til beredskabstalepunkter og samtalebudskaber, bl.a. vedrørende opfølgning på et møde i april 2014 med deltagelse af udenrigsministeren, handels- og udviklingsministeren og justitsministeren i forbindelse med statsministerens og udenrigsministerens samtaler med den somaliske præsident ved en konference i København i november 2014 og i forbindelse med – og som opfølgning på – danske ministres samtale med den somaliske sikkerhedsminister under en konference i København i marts 2015.

Herudover er der tale om notitser til udenrigsministeren og handels- og udviklingsministeren. Af en enkelt notits fremgår det, at den er en opfølgning på et spørgsmål, der er rejst af – må jeg forstå – handels- og udviklingsministeren til ministeriet.

Efter min gennemgang af dokumenterne og under hensyn til det, som er anført i forarbejderne, er jeg i alt væsentligt enig med Udenrigsministeriet i, at dokumenterne må anses for at være ministerbetjeningsdokumenter, og at de som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt.

Følgende dokumenter giver mig dog anledning til bemærkninger:

Akt 110 og akt 138 er identiske. På akt 110 er anført "§ 23.1+2 + § 32 stk. 2". På akt 138 er anført "23, stk. 1, 24, stk. 1, og 32, stk. 1".

Jeg lægger til grund, at der med henvisningen på akt 110 til "§ 23.1+2" menes § 23, stk. 1, nr. 1 og 2, og at henvisningen til § 23, stk. 1, nr. 2, danner grundlag for, at der på akt 138 er anført § 24, stk. 1. Akten, der er en e-mailtråd bestående af e-mails henholdsvis udvekslet mellem medarbejdere i Udenrigsministeriet og mellem Udenrigsministeriet og andre myndigheder, indgår derfor blandt de dokumenter, som jeg også har vurderet efter offentlighedslovens § 24.

Akt 109 er en notits til handels- og udviklingsministeren med kopi til udenrigsministeren. Man kan ikke se på notitsen, at den skulle være udvekslet med andre ministerier. Hvis ikke, kunne den i stedet have været undtaget efter § 23, stk. 1, nr. 1.

Akt 168 er en e-mail, hvor der fra en medarbejder i Udenrigsministeriet sendes et newsclip til andre medarbejdere i Udenrigsministeriet. Herfra sendes e-mailen videre til medarbejdere i Justitsministeriet. Jeg har umiddelbart svært ved at se, at (hele) dokumentet er et § 24-dokument.

5. Anvendelsen af offentlighedslovens § 28 om ekstrahering

5.1. Retsgrundlaget

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:

"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.

Det er en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne *'er relevante for sagen'*. Dette indebærer, at det ikke blot vil være de *oplysninger om sagens faktiske grundlag, som en myndighed har lagt* til grund for sin beslutning i en sag, som skal ekstraheres, men at også faktiske oplysninger, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, skal ekstraheres.

Derimod skal *irrelevante* oplysninger ikke ekstraheres. Irrelevansen kan f.eks. skyldes, at oplysningerne er indgået i sagen ved en fejl (oprindelig irrelevans), eller at sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante, fordi de er blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger (efterfølgende irrelevans).

Kravet om, at oplysningen skal være relevant for sagen, indebærer i øvrigt, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som fra en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), ikke skal ekstraheres. Der gælder således en *bagatelgrænse* for de oplysninger, der skal ekstraheres.

Bedømmelsen af, om en oplysning om en sags faktiske grundlag er af relevans for sagen, afhænger af en *konkret vurdering i det enkelte tilfælde*. Den nævnte relevansvurdering skal foretages i forhold til det tidspunkt, hvor aktindsigten begæres, men som nævnt skal ikke blot oplysninger,

som en myndighed har lagt til grund, men også oplysninger, der taler imod myndighedens beslutning, ekstraheres. "

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

5.2. Min vurdering

I afgørelsen af 2. juni 2015 har Udenrigsministeriet anført, at det er ministeriets vurdering, at der i de interne dokumenter indgår oplysninger om sagens faktiske grundlag, der skal ekstraheres efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28 og vurderes efter reglerne i lovens §§ 30-33.

Tilsvarende fremgår af afgørelsen af 10. juli 2015.

I udtalelsen af 10. juli 2015 – som Udenrigsministeriet også har henvist til i udtalelsen af 21. august 2015 – har ministeriet bemærket, at ministeriet i forbindelse med ministeriets behandling af sagen vurderede, at der i de undtagne dokumenter indgik oplysninger om sagens faktiske grundlag, der skulle ekstraheres efter offentlighedslovens § 28 og vurderes efter reglerne i lovens §§ 30-33.

Oplysningerne blev i et vist omfang udleveret, men den overvejende del af de ekstraherede oplysninger blev undtaget efter offentlighedslovens § 32, stk. 1 og 2.

Som nævnt ovenfor i pkt. 4.1 fremgår det ikke fuldstændigt af aktlisterne og dokumenterne, i hvilke dokumenter – og i givet fald hvor i disse – der er ekstraheringspligtige oplysninger.

På aktlisten, som du modtog med afgørelsen af 2. juni 2015, er der – bortset fra akt 79 og akt 101 – ingen direkte angivelse af, at der i de undtagne dokumenter er oplysninger, der er vurderet at være omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28. Der er ud for akter, der omfatter de undtagne interne dokumenter, alene anført § 30, nr. 1, § 32, stk. 1 og/eller stk. 2, og § 33, nr. 5.

På aktlisten (2015-8058), som du fik tilsendt med afgørelsen af 10. juli 2015, er der henvist til offentlighedslovens § 32, stk. 1 og 2. På aktlisten (2015-19817), som du samtidig fik tilsendt, er henvist til § 31, § 32, stk. 1 og/eller stk. 2.

På en lang række akter har ministeriet – hovedsageligt øverst – på aktens side 1 anført offentlighedslovens § 32, stk. 1 og/eller stk. 2. På andre har ministeriet blot på dokumentet med aktdetaljer noteret offentlighedslovens § 32, stk. 1 og/eller stk. 2.

På ganske få akter, f.eks. akt 79, er det angivet, at der er tale om ekstraheringspligtige oplysninger, og hvilke oplysninger der er vurderet at være ekstraheringspligtige. På andre ganske få akter, f.eks. akt 91 og akt 94, er der ud for enkelte afsnit påtegnet "§ 28".

Jeg lægger til grund, at Udenrigsministeriet – også i andre dokumenter end dem, hvor det er direkte markeret – har vurderet, at der indgår ekstraheringspligtige oplysninger. Dette er jeg enig med ministeriet i.

Ministeriet har som nævnt udleveret enkelte af oplysningerne. F.eks. er der i akt 133 ekstraheret og udleveret oplysninger bl.a. om, at Danmark årligt yder ca. 200 mio. kr. til udviklings- og stabiliseringsindsatser i Somalia.

Jeg har ikke grundlag for at tilsidesætte ministeriets vurdering af, at mange af de ekstraheringspligtige oplysninger alligevel kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, jf. nedenfor.

For visse dokumenters vedkommende mener jeg dog ikke, at alle oplysningerne kan være undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 32. Det drejer sig primært om baggrundsoplysninger om situationen i Somalia, f.eks. i akt 82, 86, 150 og 151.

6. Anvendelsen af bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 30-33

6.1. Afgrænsning

Udenrigsministeriet har i sin afgørelse som hjemmel for undtagelse af oplysninger henvist både til § 30, nr. 1, § 31, § 32, stk. 1, § 32, stk. 2, og § 33, nr. 5.

I den del af sagen, som jeg prøver, jf. ovenfor, er der – med meget få undtagelser – tale om, at ministeriet har undtaget oplysninger efter bestemmelserne i §§ 32, stk. 1, og 32, stk. 2.

Jeg tager derfor stilling til, om anvendelsen af bestemmelserne i §§ 32, stk. 1, og 32, stk. 2, på de oplysninger i de interne dokumenter, som er ekstraheringspligtige efter bestemmelsen i § 28, er korrekt.

6.2. Anvendelsen af offentlighedslovens § 32 om undtagelse af oplysninger af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv.

6.2.1. Retsgrundlaget

Offentlighedslovens § 32 lyder således:

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

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

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

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

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

…

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

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

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

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

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

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

…

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

Omfattet af stk. 2 er bl.a. de tilfælde, hvor navnlig ministerier indbyrdes udveksler dokumenter og oplysninger i forbindelse med *sager, der har en udenrigspolitisk karakter.* Det kan eksempelvis være Udenrigsministeriets videresendelse til Statsministeriet af indberetninger, som Udenrigsministeriet har modtaget fra de danske ambassader i anledning af en konkret sag af international karakter.

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

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

Om bestemmelsens nærmere indhold henvises i øvrigt til kapitel 17, pkt. 5.5.3. ”

Bestemmelsen i § 32, stk. 2, svarer til § 13, stk. 1, nr. 2, i den tidligere offentlighedslov. Om denne bestemmelse er på side 715 ff. i betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven anført følgende:

”Ved bedømmelsen af, om der er en nærliggende risiko for, at rigets udenrigspolitiske interesser mv. vil lide skade, hvis de pågældende oplysninger udleveres, må der efter kommissionens opfattelse, hvor der er tale om, at Danmark forhandler med andre lande eller internationale organisationer, bl.a. lægges vægt på, om der anmodes om aktindsigt på et tidspunkt, hvor forhandlingerne pågår, eller om der anmodes om aktindsigt på et tidspunkt, hvor forhandlingerne er endeligt afsluttede. I sidstnævnte tilfælde vil oplysninger om Danmarks forhandlingspositioner mv. i almindelighed ikke kunne undtages med henvisning til, at det vil skade rigets udenrigspolitiske interesser mv. Det anførte er imidlertid ikke ensbetydende med, at der i alle tilfælde, når forhandlingerne er endeligt afsluttede, vil være adgang til aktindsigt i de pågældende oplysninger, idet der også efter afslutningen af forhandlingerne kan være behov for at undtage oplysninger, f.eks. fordi oplysningerne blotlægger den strategi, som Danmark eller andre lande har lagt. ”

6.2. Min vurdering

6.2.1. Offentlighedslovens § 32, stk. 1

Det fremgår af Udenrigsministeriets afgørelser af 2. juni og 10. juli 2015, at ministeriet efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 1, har undtaget en række oplysninger, som ministeriets repræsentation i Nairobi har modtaget og sendt, herunder vedrørende andre landes samarbejde med de somaliske myndigheder om tvangsmæssige udsendelser til Somalia.

Derudover er der undtaget oplysninger om det bilaterale samarbejde mellem danske og somaliske myndigheder. Udenrigsministeriet har anført, at der er tale om oplysninger modtaget som led i diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion enten under forudgående udtrykkelig tilkendegivelse fra afgiveren eller under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme.

Udenrigsministeriet har i et fortroligt bilag til ministeriets udtalelse af 10. juli 2015 nærmere redegjort for diskretionsforbeholdet.

Folketingets Ombudsmand har i flere tidligere sager efter offentlighedsloven (herunder også den gældende offentlighedslov, jf. sagen gengivet på Folketingets Ombudsmands hjemmeside som sag 2015-14) anerkendt, at tavshedspligt kan følge af folkeretlige sædvaner eller kutymer.

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

Efter min gennemgang af de dokumenter, der er omfattet af min undersøgelse – dokumenter undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, § 24, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, nr. 2, jf. § 23, stk. 1, nr. 2 – og ud fra det, som Udenrigsministeriet har anført om forudsætningerne for udvekslingen af op-

lysninger, har jeg ikke grundlag for at tilsidesætte ministeriets vurdering af, at de somaliske myndigheder – baseret på en international kutyme om diskretion i forbindelse med informationsudveksling vedrørende politiske forhold i det bilaterale samarbejde mellem de to lande – havde en berettiget forventning om, at oplysningerne ikke ville blive offentliggjort.

Jeg har endvidere ikke grundlag for at tilsidesætte ministeriets vurdering af, at hovedparten af de ekstraheringspligtige oplysninger, der er indeholdt i de interne dokumenter – og som ministeriet har undtaget efter offentlighedslovens § 32, stk. 1 – kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen.

6.2.2. Offentlighedslovens § 32, stk. 2

I begge afgørelser har Udenrigsministeriet endvidere anført, at ministeriet efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 2, har undtaget oplysninger om den interne danske forberedelse af forhandlingerne med Somalia vedrørende hjemsendelse af somaliske statsborgere. Ministeriet har vurderet, at forhandlingerne og samarbejdet med Somalia på området vil lide væsentlig skade, hvis oplysningerne offentliggøres.

Det fremgår af det ovenfor anførte om § 32, stk. 2, at den bl.a. omfatter dokumenter vedrørende den interne danske forberedelse af forhandlinger med andre lande.

Det er – som det fremgår – en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der konkret er nærliggende fare for, at rigets udenrigspolitiske interesser mv. vil lide skade.

Det fremgår i den forbindelse af betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 717, at der bl.a. bør lægges vægt på, om der anmodes om aktindsigt på et tidspunkt, hvor forhandlingerne pågår, eller om der anmodes om aktindsigt på et tidspunkt, hvor forhandlingerne er endeligt afsluttede. I sidstnævnte tilfælde vil oplysninger om Danmarks forhandlingspositioner mv. i almindelighed ikke kunne undtages, med henvisning til at det vil skade rigets udenrigspolitiske interesser mv., medmindre oplysningerne f.eks. blotlægger den strategi, som Danmark har lagt.

Selv om der i maj 2015 blev udsendt et antal personer til Somalia, er der endnu ikke indgået en generel aftale, og jeg forstår, at de danske myndigheder stadig er i dialog med de somaliske myndigheder med henblik på at foretage flere udsendelser. I dette lys mener jeg ikke, at jeg kan tilsidesætte den vurdering, som ministeriet har foretaget af, at ekstraheringspligtige oplysninger burde undtages med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 2.

7. Anvendelsen af offentlighedslovens § 14

7.1. Retsgrundlaget

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 14 har denne ordlyd:

”**§ 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. …”

7.2. Min vurdering

Det fremgår af afgørelserne, at Udenrigsministeriet overvejede, om der var grundlag for at udlevere de undtagne oplysninger og dokumenter efter princippet om meroffentlighed. Ved afgørelsen af 2. juni 2015 fandt ministeriet ikke grundlag herfor. Ved afgørelsen af 10. juli 2015 fandt ministeriet derimod grundlag for at udlevere visse dokumenter og oplysninger.

Ved de samlede afslag på meroffentlighed foretog ministeriet i den forbindelse en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens § 23, stk. 1, § 24, stk. 1, § 30, stk. 1, § 31, § 32, stk. 1 og 2, samt § 33, nr. 5, og på den anden side den berettigede interesse, som du som journalist måtte antages at have i, at anmodningen om aktindsigt blev imødekommet.

Jeg kan ikke kritisere ministeriets vurdering. For så vidt angår oplysningerne undtaget efter § 32, stk. 1, bemærker jeg, at disse formentlig må anses for omfattet af tavshedspligt, og at der allerede af den grund ikke kan gives meroffentlighed i dem.

8. Sammenfatning

Det er min opfattelse, at Udenrigsministeriets journalisering og identifikation af akter og ministeriets opmærksomhed på din specifikke anmodning om aktindsigt i aktlisterne har været meget mangelfuld, og at det samme gælder ministeriets markering i dokumenter og oplysninger af, hvad der er undtaget efter hvilke bestemmelser i offentlighedsloven.

Dette har på visse punkter vanskeliggjort min kontrol af, om Udenrigsministeriets vurdering af sagen er korrekt. Det mener jeg er meget kritisabelt.

Jeg har gjort Udenrigsministeriet bekendt med min opfattelse, men i lyset af de tiltag, som Udenrigsministeriet har beskrevet for at rette op, foretager jeg mig ikke mere. Jeg vil imidlertid fremover i behandlingen af sager vedrørende Udenrigsministeriet være opmærksom på spørgsmålet.

For så vidt angår Udenrigsministeriets retlige vurdering af, hvilke dokumenter og oplysninger der kan undtages fra aktindsigt, har jeg konstateret forskellige forhold. Jeg har imidlertid ikke fundet fuldt tilstrækkeligt grundlag for at henstille til Udenrigsministeriet at genoptage sagens behandling.

Det skyldes bl.a., at de dokumenter/oplysninger, som jeg ud fra min undersøgelse har ment, at Udenrigsministeriet ikke har kunnet undtage med hjemmel i den angivne bestemmelse i offentlighedsloven,

sandsynligvis kan undtages efter andre bestemmelser, herunder lovens § 32. Det skyldes også, at der er tale om meget få dokumenter/oplysninger i forhold til de dokumenter, der er omfattet af din aktindsigtsanmodning, og at disse formentlig ikke ligger i kernen af, hvad du er interesseret i at opnå.

Hvis du er interesseret i at modtage eventuel yderligere aktindsigt, henviser jeg dig derfor til selv at rette henvendelse til ministeriet, med anmodning om at ministeriet træffer en ny afgørelse i lyset af det, som jeg har anført.

Med venlig hilsen

Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Udenrigsministeriet

Sagsfremstilling

I e-mail af 10. marts 2015 anmodede du Udenrigsministeriet om aktindsigt i ”alle dokumenter, som Udenrigsministeriet er i besiddelse af, vedrørende hjemsendelse af asylansøgere til Somalia fra perioden 1. januar 2014 til dato for besvarelsen af denne aktindsigtsbegæring”. Du bemærkede, at begæringen også omfattede den korrespondance, som ministeriet måtte have haft med andre myndigheder om hjemsendelse af asylansøgere.

Du tilføjede, at du også ønskede aktindsigt i ”journallister for de sager, som dokumenterne hører til”, og at du ønskede listerne udleveret hurtigst muligt.

Den 20. marts 2015 rykkede du ministeriet for svar på begæringen om aktindsigt. Du gjorde i den forbindelse opmærksom på, at du hurtigst muligt ønskede aktindsigt i ”journaloversigter/aktlister over de sager, hvorpå de dokumenter, jeg har bedt om aktindsigt i, er journaliseret”. Du uddybede det således:

”Hermed mener jeg ikke min ’aktindsigtssag’, men de sager som ministeriet i forvejen har. ”

Herudover understregede du, at din anmodning udelukkende omhandlede tvangsmæssige udsendelser til Somalia.

Den samme dag skrev Udenrigsministeriet til dig, at det ikke ville være muligt at overholde sagsbehandlingsfristen på syv arbejdsdage, og at ministeriet forventede at kunne færdigbehandle din aktindsigtsanmodning inden for 30 arbejdsdage.

I e-mail af 6. maj 2015 skrev ministeriet til dig, at det "henset til omfanget af det aktmateriale, der knytter sig til din anmodning, herunder juridiske overvejelser om hensynet til rigets udenrigspolitiske interesser" ikke var muligt at afgøre din sag den 6. maj 2015. Ministeriet tilkendegav, at ministeriet forventede at give dig et svar om de dokumenter, der var omfattet af din aktindsigtsanmodning, senest den 29. maj 2015.

Den 29. maj 2015 meddelte ministeriet dig telefonisk, at du ville modtage akterne senest den 2. juni 2015.

I afgørelse af 2. juni 2015 meddelte Udenrigsministeriet dig bl.a. følgende:

"Udenrigsministeriet har foretaget en søgning i ministeriets journalsystem m.v. efter dokumenter af den i aktindsigtsanmodningen omhandlede karakter og har identificeret de dokumenter, som vurderes at være omfattet af din anmodning frem til og med den 18. maj 2015.

Der vedlægges en aktliste over de identificerede dokumenter. Herudover vedlægges de dokumenter, der gives aktindsigt i. Udenrigsministeriet har helt eller delvist undtaget en række dokumenter og oplysninger, herunder i selve aktlisten fra retten til aktindsigt. Det er ud for hver enkelt indførsel på aktlisten anført, hvis og i givet fald efter hvilken bestemmelse i offentlighedsloven de pågældende dokumenter eller oplysninger er undtaget.

***

Det følger af offentlighedslovens § 23, stk. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter. Efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, anses dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående, som interne. Udenrigsministeriet har undtaget en række interne dokumenter.

Det følger endvidere af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2 og § 24, stk. 1, nr. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter eller 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.

Udenrigsministeriet har i medfør heraf undtaget en række dokumenter. Det drejer sig om interne dokumenter, der er udvekslet med Justitsministeriet og Statsministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at udenrigsministeren, justitsministeren og statsministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det er Udenrigsministeriets vurdering, at der i de interne dokumenter indgår oplysninger om sagens faktiske grundlag, der skal ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 28 og vurderes efter reglerne i offentlighedslovens §§ 30-33. Oplysningerne undtages i et vist omfang, jf. nedenfor. De resterende oplysninger vedlægges som ekstraherede oplysninger.

***

Efter offentlighedslovens § 30, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Udenrigsministeriet har på den baggrund anonymiseret en række dokumenter, hvoraf identiteten på afviste asylansøgere fremgår. Udenrigsministeriet udleverer således ikke navne, fødselsdatoer eller andre oplysninger, der kan afsløre identiteten på de pågældende personer.

Efter offentlighedslovens § 31 kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Udenrigsministeriet har undtaget akter og passager af nævnte karakter i akterne.

Efter offentlighedslovens § 32, stk. 1, kan retten til aktindsigt begrænses af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, i det omfang fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende.

I medfør heraf har Udenrigsministeriet undtaget en række oplysninger, som ministeriets repræsentation i Nairobi har modtaget og sendt, herunder vedrørende andre landes samarbejde med de somaliske myndigheder om tvangsmæssige udsendelser til Somalia. Derudover er der ligeledes undtaget oplysninger om det bilaterale samarbejde mellem danske og somaliske myndigheder.

Der er tale om oplysninger, som er modtaget som led i et diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion enten under forudgående udtrykkelig tilkendegivelse fra afgiveren eller under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme.

Efter offentlighedslovens § 32, stk. 2, kan retten til aktindsigt herudover begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer. I medfør heraf har Udenrigsministeriet undtaget oplysninger om den interne danske forberedelse af forhandlingerne med Somalia vedrørende hjemsendelse af somaliske statsborgere. Det er Udenrigsministeriets vurdering, at forhandlingerne og samarbejdet med Somalia på området vil lide væsentlig skade, hvis oplysningerne offentliggøres.

Retten til aktindsigt kan i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 5, begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Udenrigsministeriet har undtaget oplysninger i visse akter vedr. hvilke luftfartsselskaber, der har transporteret somaliske statsborgere fra Danmark til Mogadishu. Oplysningerne vedrører bl.a. flyruter til og fra Somalia og ansøgning om landingstilladelser. Det er Udenrigsministeriets vurdering, at luftfartsselskabernes sikkerhed, herunder besætningernes, vil blive udsat for væsentlig fare, såfremt oplysningerne offentliggøres.

Det følger af offentlighedslovens § 34, at hvis de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold, medmindre det vil medføre en prisgivelse af hensynene i §§ 30-33. For en række dokumenters vedkommende er det Udenrigsministeriets vurdering, at en udlevering af dokumentets øvrige indhold vil prisgive de førnævnte hensyn, hvorfor det/de pågældende dokument(er) undtages fra aktindsigt i sin helhed.

Udenrigsministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter og oplysninger burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Udenrigsministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens § 23, stk. 1, § 24, stk. 1, § 30, stk. 1, § 31, § 32, stk. 1 og 2 samt § 33, nr. 5, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Udenrigsministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere de pågældende dokumenter. ”

Den 18. juni 2015 klagede du til mig over Udenrigsministeriets ”anvendelse af § 23 og § 24 i offentlighedsloven” og over ministeriets vurdering af meroffentlighed i de pågældende dokumenter, jf. offentlighedslovens § 14. Du klagede endvidere over, at ministeriet ikke havde meddelt dig aktindsigt i aktlister/

journallister over de sager, som de dokumenter, din aktindsigtssag angik, er journaliseret på.

Den 29. juni 2015 bad jeg Udenrigsministeriet om en udtalelse i anledning af klagen over den del af ministeriets afgørelse, der vedrørte spørgsmålet om afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 23 og 24, jf. § 14. Jeg sendte samtidig din henvendelse videre til ministeriet som en anmodning fra dig om, at ministeriet over for dig tog stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der kunne meddeles dig aktindsigt i aktlisterne/journallisterne.

Den 8. juli 2015 meddelte Udenrigsministeriet dig bl.a. følgende afgørelse:

”Udenrigsministeriet har foretaget en søgning i ministeriets journalsystemer m.v. og har lavet et udtræk af de akt- og journallister, som omfatter både manuel og elektronisk registrering på de journalnumre, hvorpå de dokumenter, som din aktindsigtsanmodning vedrører, findes. Listerne indeholder tillige enkelte aktregistreringer, som ikke ses at være omfattet af din anmodning.

Aktlisterne vedlægges. Udenrigsministeriet har undtaget en række oplysninger fra retten til aktindsigt. Det er ud for hver enkelt indførsel på aktlisten anført, hvis og i givet fald efter hvilken bestemmelse i offentlighedsloven de pågældende oplysninger er undtaget.

…

***

Udenrigsministeriet skal endvidere oplyse, at man i forbindelse med gennemgangen af akt- og journallisterne yderligere har identificeret akter registreret under sagsnr. 2015-19817 og 2015-8058, som vurderes at være omfattet af din oprindelige anmodning om aktindsigt af 10. marts 2015. Disse akter er på journallisten markeret med en stjerne. Udenrigsministeriet beklager, at dokumenterne ikke er indgået i ministeriets afgørelse af 2. juni 2015. Udenrigsministeriet vil nu vurdere de pågældende dokumenter og forventer at kunne træffe afgørelse vedrørende disse fredag den 10. juli 2015. ”

Udenrigsministeriet afgav en udtalelse i sagen den 10. juli 2015. I den forbindelse modtog jeg kopi af ministeriets brev af 8. juli 2015.

Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

”Som det fremgår af Udenrigsministeriets afgørelse af 2. juni 2015 og anførelserne på den vedlagte aktliste har Udenrigsministeriet undtaget en række interne dokumenter efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Det drejer sig om interne e-mails og notitser til udenrigs- og handels- og udviklingsministeren om sagen. De interne dokumenter er ikke udvekslet med udenforstående.

Endvidere har Udenrigsministeriet undtaget en række interne dokumenter og oplysninger efter § 24, stk. 1, nr. 2, jf. § 23, stk. 1, nr. 2. Det drejer sig om dokumenter og oplysninger, der er udvekslet mellem forskellige ministerier på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at udenrigsministeren, justitsministeren og statsministeren havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det bemærkes for god ordens skyld, at Udenrigsministeriet i forbindelse med ministeriets behandling af sagen vurderede, at der i de undtagne dokumenter indgik oplysninger om sagens faktiske grundlag, der skulle ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 28 og vurderes efter reglerne i offentlighedslovens §§ 30-33. Oplysningerne blev i et vist omfang udleveret, men den overvejende del af de ekstraherede oplysninger blev imidlertid undtaget efter offentlighedslovens § 32, stk. 1 og 2.

Udenrigsministeriet overvejede om de dokumenter som er undtaget efter offentlighedslovens §§ 23 og 24 burde udleveres til journalist A efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Udenrigsministeriet foretog således en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens §§ 23 og 24, og på den anden side den berettigede interesse, A som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Udenrigsministeriet fandt således ikke grundlag for at udlevere de pågældende dokumenter.

Det skal i den sammenhæng bemærkes, at det er Udenrigsministeriets vurdering, at der for så vidt angår de ikke-ekstraheringspligtige interne vurderinger og overvejelser mv. indgår oplysninger, som er udenrigspolitisk følsomme, hvilket har haft indvirkning på Udenrigsministeriets vurdering af, hvorvidt der skulle meddeles meroffentlighed i disse oplysninger.

Udenrigsministeriet skønner, at det vil være af betydning for ombudsmandens prøvelse af sagen, at ministeriet videregiver oplysninger og synspunkter af fortrolig karakter. Udenrigsministeriet vedlægger de fortrolige oplysninger i et fortroligt bilag (bilag 1) som ikke kan sendes til partshøring hos A. ”

Den samme dag traf Udenrigsministeriet følgende afgørelse over for dig:

”Udenrigsministeriet har nu gennemgået de dokumenter, som ministeriet i forbindelse med gennemgangen af aktlisterne vurderede også var omfattet af din anmodning om aktindsigt af 10. marts 2015.

Der vedlægges en aktliste over de identificerede dokumenter. Herudover vedlægges de dokumenter, der gives aktindsigt i. Udenrigsministeriet har helt eller delvist undtaget en række dokumenter og oplysninger, herunder i selve aktlisten fra retten til aktindsigt. Det er ud for hver enkelt indførsel på aktlisten anført, hvis og i givet fald efter hvilken bestemmelse i offentlighedsloven de pågældende dokumenter eller oplysninger er undtaget.

***

Det følger af offentlighedslovens § 23, stk. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter. Efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, anses dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående, som interne. Udenrigsministeriet har undtaget en række interne dokumenter.

Det følger endvidere af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1, nr. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter eller 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.

Udenrigsministeriet har i medfør heraf undtaget en række dokumenter. Det drejer sig om interne dokumenter, der er udvekslet med Justitsministeriet og Statsministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at udenrigsministeren, justitsministeren og statsministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det er Udenrigsministeriets vurdering, at der i de interne dokumenter indgår oplysninger om sagens faktiske grundlag, der skal ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 28 og vurderes efter reglerne i offentlighedslovens §§ 30-33. Oplysningerne undtages i et vist omfang, jf. nedenfor. De resterende oplysninger vedlægges som ekstraherede oplysninger.

***

Efter offentlighedslovens § 31 kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Udenrigsministeriet har undtaget akter og passager af nævnte karakter i akterne.

Efter offentlighedslovens § 32, stk. 1, kan retten til aktindsigt begrænses af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, i det omfang fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende.

I medfør heraf har Udenrigsministeriet undtaget en række oplysninger, som ministeriets repræsentation i Nairobi har modtaget og sendt, herunder vedrørende andre landes samarbejde med de somaliske myndigheder om tvangsmæssige udsendelser til Somalia. Derudover er der ligeledes undtaget oplysninger om det bilaterale samarbejde mellem danske og somaliske myndigheder.

Der er tale om oplysninger, som er modtaget som led i et diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion enten under forudgående udtrykkelig tilkendegivelse fra afgiveren eller under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme.

Efter offentlighedslovens § 32, stk. 2, kan retten til aktindsigt herudover begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer. I medfør heraf har Udenrigsministeriet undtaget oplysninger om den interne danske forberedelse af forhandlingerne med Somalia vedrørende hjemsendelse af somaliske statsborgere. Det er Udenrigsministeriets vurdering, at forhandlingerne og samarbejdet med Somalia på området vil lide væsentlig skade, hvis oplysningerne offentliggøres.

Det følger af offentlighedslovens § 34, at hvis de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold, medmindre det vil medføre en prisgivelse af hensynene i §§ 30-33. For en række dokumenters vedkommende er det Udenrigsministeriets vurdering, at en udlevering af dokumentets øvrige indhold vil prisgive de førnævnte hensyn, hvorfor de pågældende dokumenter undtages fra aktindsigt i sin helhed.

Udenrigsministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter og oplysninger burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Udenrigsministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens § 23, stk. 1, § 24, stk. 1, § 31 og § 32, stk. 1 og 2, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Udenrigsministeriet har herudfra fundet grundlag for at udlevere visse dokumenter og oplysninger. For så vidt angår visse andre dokumenter og oplysninger, har Udenrigsministeriet imidlertid omvendt ikke fundet grundlag for at udlevere de pågældende dokumenter og oplysninger.

Udenrigsministeriet beklager, at dokumenterne ikke er indgået i ministeriets afgørelse af 2. juni 2015. ”

Du rettede herefter henvendelse til Udenrigsministeriet med spørgsmål til ministeriets behandling af din anmodning om aktindsigt. I brev af 14. juli 2015 svarede ministeriet dig bl.a. følgende:

”– Hvorfor udleverede Udenrigsministeriet ikke de originale aktlister i første omgang, når jeg specifikt bad om det?

Sv. : Udenrigsministeriet og de danske repræsentationer i udlandet befinder sig i øjeblikket i en overgangsfase med hensyn til implementeringen af et nyt elektronisk arkiv- og sagsbehandlingssystem. Systemet afløser de hidtidige arkivsystemer, herunder fysiske aktformater. I overgangsfasen er det nødvendigt at arbejde i parallelle systemer, for så vidt angår arkiv- og sagsbehandling, idet udrulningen af det nye system pågår gradvist i den samlede udenrigstjeneste.

I det hidtidige system var skrive- og mailfunktion adskilt fra arkivsystemet, og det var af tekniske grunde ikke muligt i dette arkivsystem at generere aktlister. Det er det i det nye sagsbehandlingssystem.

De lister, der kunne genereres fra det nye system, var på tidspunktet for din anmodning om aktindsigt endnu ikke fuldstændige. Udenrigsministeriet udarbejdede derfor – som det skete under det gamle arkivsystem – manuelt en samlet liste over de akter, som var identificeret som værende omfattet af din anmodning. De indhentede akter beroede hos flere enheder i ministeriet og hos ambassaden i Nairobi, og akterne i enhederne og på ambassaden var registreret under flere forskellige journalnumre. I aktlisten tildeltes akterne sagsnummer 2015-8058, som vil være det fremadrettede sagsnummer i det nye arkivsystem.

- **Hvordan kan det være, at ministeriet opdager nye dokumenter, da I udleverer de originale aktlister?**
- **Hvordan kan I overse de dokumenter, når I har brugt knap 3 mdr. på at behandle sagen, og når der specifikt er bedt om aktindsigt i de aktlister, hvorpå disse dokumenter optræder?**

Sv. : Parallelt med behandlingen af din anmodning om aktindsigt og opfølgning på din anmodning om systemgenererede lister foretoges en række journaliseringer af mails og mailtråde, som fandtes at være

omfattet af din anmodning, men som endnu ikke var overført fra det gamle Outlook til det nye F2 system. Ved en beklagelig fejl blev et antal af disse mails som bekendt ikke inddraget i ministeriets afgørelse af 2. juni 2015 af din anmodning.

- **Der er sagsnumre, som slet ikke optræder på de første lister, I udleverede. Fx 2015-34321 og 17. Somalia. 6-1. MGQ. Derudover er der uoverensstemmelser mellem, hvor mange akter der er på sagerne. Fx 2015-8058. Den er der ifølge den originale aktoversigt (som I nu har udleveret) 35 akter på, men minus akt 14, altså 34 akter i alt. Men på den liste, I udleverede i første omgang, er der 134 akter. Hertil kommer, at 17 ud af de 34 akter er 'nye', ifølge jeres seneste afgørelse. Altså er der en forskel på 117 akter mellem de to lister/oversigter.**
- **Hvordan hænger det sammen? Hvad er forklaringen på, at der er så stor diskrepans?**

Sv. : Som nævnt ovenfor udarbejdede Udenrigsministeriet en samlet liste over de akter, som var identificeret som værende omfattet af din anmodning. Akterne blev markeret under sagsnummer 2015-8058.

I ministeriets afgørelse af 2. juni 2015 blev der identificeret i alt 188 akter, indklusive forbundne mailtråde, der beroede hos flere enheder i Udenrigsministeriet og på ambassaden i Nairobi og var journaliseret under forskellige journalnumre, jf. det oprindelige arkivsystem.

I ministeriets afgørelse af 8. juli 2015 vedr. din anmodning om originale aktlister identificeredes 178 akter jfr. de fire bilag. Blandt de identificerede 178 akter var 35 akter, som var blevet arkiveret på rette sag, men parallelt med og efter afsendelsen af afgørelsen af 2. juni 2015 og som fandtes at være omfattet af din anmodning. For at anskueliggøre dette for dig markerede Udenrigsministeriet disse 35 akter med en stjerne på listerne.

Forskellen i antallet af akter mellem aktlisten af 2. juni og de senere systemgenerede lister kan tilskrives sanering af akterne for maildubletter.

- **Har jeres sagsbehandling af aktindsigtsanmodningen været god nok?**

Sv. : Det er selvfølgelig ikke tilfredsstillende, at vi ved den første gennemgang ikke får identificeret alle relevante akter, og det beklagede Udenrigsministeriet i skrivelse af 8. juli 2015.

Som du ved, er ombudsmanden nu i færd med at se på sagen, og Udenrigsministeriet finder det derfor rigtigst ikke på nuværende tidspunkt at udtale sig nærmere om dets egen sagsbehandling. Udenrigsministeriet kan i øvrigt henvise til dets udtalelse til ombudsmanden, som vi er bekendt med, at du har fået tilsendt i dag. "

Den 14. juli 2015 partshørte jeg dig over Udenrigsministeriets udtalelse af 10. juli 2015.

Ved e-mail af 16. juli 2015 fremsatte du bl.a. følgende bemærkninger til ministeriets udtalelse:

"Jeg vil indledningsvis bemærke, at Udenrigsministeriet den 10. juli 2015 har meddelt delvist aktindsigt i en række akter, som ministeriet har identificeret efter at have udleveret de originale aktlister. Denne afgørelse forventer jeg også inddraget i ombudsmandens behandling af sagen.

Hvad angår spørgsmålet om de originale aktlister mener jeg, at det er kritisabelt, at Udenrigsministeriet ikke i første omgang udleverede ministeriets egne lister, men i stedet en til lejligheden konstrueret liste. Som jeg allerede har gjort opmærksom på, valgte Udenrigsministeriet at gøre dette på trods af, at jeg udtrykkeligt havde bedt om ministeriets egne lister, altså de originale aktlister. Udenrigsministeriet har forklaret, at ministeriet har arbejdet med forskellige arkivsystemer, hvilket har betydet, at ministeriet enten ikke har kunnet generere aktlister, eller at de aktlister, som kunne genereres, var ufuldstændige. Det er meget problematisk, da Udenrigsministeriet ifølge offentlighedslovens § 15 har pligt til at journalisere dokumenter i et journalsystem, og at jeg som aktindsigtssøgende har ret til indsigt i aktlisterne, jf. § 7, stk. 2, nr. 2. Disse klare regler har Udenrigsministeriet efter min mening overtrådt.

…

Som aktindsigtssøgende står jeg tilbage med en uvished om, hvorvidt Udenrigsministeriet har inddraget alle relevante dokumenter i behandlingen af min aktindsigtsanmodning. Formålet med journalisering og indsigt i aktlister er ellers netop, at de aktindsigtssøgende kan kontrollere, at man har fået aktindsigt i alle relevante dokumenter. Dette formål har Udenrigsministeriet totalt set bort fra i sin behandling af min aktindsigtsanmodning. ”

Den 17. juli 2015 bad jeg Udenrigsministeriet om en udtalelse i anledning af din klage over ministeriets afgørelse af 10. juli 2015 og over det forhold, at ministeriet ikke udleverede de ønskede aktlister senest i forbindelse med afgørelsen af 2. juni 2015.

I den anledning afgav Udenrigsministeriet en udtalelse den 21. august 2015, og ministeriet anførte heri bl.a. følgende:

”For så vidt angår Udenrigsministeriets delvise aktindsigt af 10. juli 2015 kan ministeriet i det hele henvise til Udenrigsministeriets udtalelse af 10. juli 2015 til Folketingets Ombudsmand, herunder Udenrigsministeriets fortrolige udtalelse vedrørende anvendelsen af offentlighedslovens § 32, stk. 1 og 2. Det bemærkes, at det her anførte også gør sig gældende for de oplysninger, der er undtaget i aktlisterne.

Udenrigsministeriet har i sagen endvidere undtaget oplysninger efter offentlighedslovens §§ 30, nr. 1, 31 og 33, nr. 5.

Udenrigsministeriet har således anonymiseret en række dokumenter og indførsler i aktlisten, hvoraf identiteten på afviste asylansøgere fremgår. Udenrigsministeriet har således ikke udleveret navne, fødselsdatoer og andre specifikke oplysninger, der kan afsløre identiteten på de pågældende personer.

Udenrigsministeriet har også undtaget oplysninger i dokumenter og aktlisterne efter offentlighedslovens § 31, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Udenrigsministeriet har efter bestemmelsen undtaget oplysninger, der vurderes at have væsentlig betydning for beskyttelsen af udsendt ambassadepersonales sikkerhed, herunder specifikke oplysninger der vedrører tilrettelæggelsen af besøg i Mogadishu.

Endelig har Udenrigsministeriet undtaget enkelte oplysninger i dokumenter og aktlister efter offentlighedslovens § 33, nr. 5. Udenrigsministeriet har undtaget oplysninger, der vedrører transporten af somaliske statsborgere fra Danmark til Mogadishu. Oplysningerne vedrører bl.a. flyruter til og fra Somalia,

luftfartselskaber og oplysninger om landingstilladelser. Det er Udenrigsministeriets vurdering, at luftfartselskaberne, herunder besætningerne, vil blive udsat for væsentlig fare, såfremt oplysningerne offentliggøres. Udenrigsministeriet finder således hemmeligholdelse af oplysningerne efter forholdets særlige karakter påkrævet.

2. …

Udenrigsministeriet var i forbindelse med sagsbehandlingen af A's anmodning i første omgang ikke opmærksom på A's specifikke anmodning, og ministeriet behandlede derfor anmodningen, herunder indsigt i aktlisten, efter offentlighedslovens almindelige udgangspunkt, jf. § 7, stk. 2, og udleverede en aktliste vedrørende de dokumenter, som var omfattet af A's anmodning. Udenrigsministeriet blev først opmærksom på A's specifikke anmodning om aktindsigt i de fulde aktlister over de sager, hvorpå de dokumenter, som aktindsigtsanmodningen vedrører, findes, da anmodningen blev videresendt fra Folketingets Ombudsmand den 29. juni 2015.

Det er Udenrigsministeriets opfattelse, at ministeriet burde have været opmærksomt på og taget stilling til A's specifikke anmodning om aktindsigt i de fulde aktlister over de sager, hvorpå de dokumenter, som aktindsigtsanmodningen vedrører, findes senest samtidig med Udenrigsministeriets afgørelse af 2. juni 2015.

Udenrigsministeriet skal herudover til det, som A i øvrigt har anført, oplyse, at Udenrigsministeriet og de danske repræsentationer i udlandet er i gang med implementering af et nyt elektronisk sags- og dokumenthåndteringssystem (ESDH-systemet F2). Systemet afløser ministeriets hidtidige arkivsystemer, herunder fysiske arkiver. I overgangsfasen er det nødvendigt at arbejde i parallelle systemer, idet implementeringen af det nye system pågår over en længere periode i den samlede udenrigstjeneste.

A's anmodning om aktindsigt berørte dokumenter, der var journaliseret i forskellige journalsystemer og på flere forskellige sager samt dokumenter som på tidspunktet for modtagelsen af anmodningen ikke var journaliseret i ministeriets ESDH-system, men som blev opbevaret i de involverede sagsbehandleres mailsystemer.

Udenrigsministeriet udarbejdede og udleverede en samlet liste over dokumenter vedrørende den pågældende sag. Det bemærkes, at denne fremgangsmåde har været den hidtidige praksis i Udenrigsministeriet, da det som udgangspunkt ikke var muligt i ministeriets hidtidige arkivsystemer at danne og udskrive aktlister over de dokumenter, som er omfattet af en aktindsigtsanmodning.

I forbindelse med behandlingen af A's specifikke anmodning om aktindsigt i aktlisterne over de sager, hvorpå de dokumenter, som aktindsigtsanmodningen vedrører, findes, konstaterede Udenrigsministeriet, at et antal akter ved en fejl ikke var indgået i ministeriets afgørelse af 2. juni 2015. Udenrigsministeriet traf afgørelse for så vidt angår disse akter den 10. juli 2015.

Udenrigsministeriet har endvidere i anledning af A's udvidelse af sin klage, særligt det som A har anført om, at der er uoverensstemmelse mellem antallet af akter på den første aktliste og aktlisterne over de sager, som dokumenterne var journaliseret på, foretaget en fornyet gennemgang af aktlisterne. Udenrigsministeriet har i den anledning konstateret, at ministeriet ikke ved afgørelsen den 8. juli 2015 havde fået efterjournaliseret alle de dokumenter, som var omfattet af A's anmodning. Der indgik derfor dokumenter

i Udenrigsministeriets afgørelse af 2. juni 2015, som fortsat ikke var journaliseret, da Udenrigsministeriet den 8. juli 2015 udleverede aktlister over de sager, hvorpå dokumenterne, som var omfattet af anmodningen, findes.

Endelig har Udenrigsministeriet konstateret, at der var to sagsnumre (2015-14640 og 2014-26193), som ved en fejl ikke blev udleveret til A den 8. juli 2015. Samtidig har Udenrigsministeriet konstateret, at ministeriet er i besiddelse af yderligere fire dokumenter, som ministeriet hidtil ikke har taget stilling til, og som er omfattet af A's anmodning. Udenrigsministeriet forventer senest den 25. august 2015, at udlevere de pågældende aktlister til A samt træffe afgørelse for så vidt angår de fire dokumenter. Folketingets Ombudsmand vil modtage kopi af ministeriets afgørelse.

Det er Udenrigsministeriets opfattelse, at det bl.a. er ministeriets manglende løbende journalisering, der har medført, at ikke alle omfattede dokumenter indgik i ministeriets første afgørelse. Sagsforløbet viser endvidere, at Udenrigsministeriet burde have sørget for, at de dokumenter, som var omfattet af A's anmodning, i hvert fald var blevet journaliseret senest samtidig med Udenrigsministeriets afgørelse af 2. juni 2015.

Det er Udenrigsministeriets samlede opfattelse, at der er begået en række fejl i sagsbehandlingen, hvilket Udenrigsministeriet beklager.

Det bemærkes afslutningsvist, at Udenrigsministeriet som en del af ministeriets interne værktøjer til behandling af aktindsigtssager, har udarbejdet en sagsgangsbeskrivelse for håndtering af aktindsigtssager i ministeriets nye ESDH-system. "

Den 25. august 2015 partshørte jeg dig over Udenrigsministeriets udtalelse af 21. august 2015.

Ved e-mail af 26. august 2015 sendte Udenrigsministeriet mig en kopi af ministeriets afgørelse af samme dato. I afgørelsen skrev ministeriet bl.a. følgende:

"Borgerservice skal indledningsvis beklage, at besvarelsen af dine anmodninger om aktindsigt har været under langvarig sagsbehandling, og at der er sket fejl undervejs.

I forbindelse med Udenrigsministeriets udarbejdelse af udtalelse til Folketingets Ombudsmand i anledning af din klage af 16. juli 2015 til ombudsmanden, er ministeriet blevet opmærksom på, at aktlister for to sagsnumre ved en fejl ikke er blevet udleveret til dig ved Udenrigsministeriets afgørelse af 8. juli 2015. Der er tale om aktlister, hvor der på hver er opført en enkelt akt, som er omfattet af din anmodning. Akterne indgik i ministeriets afgørelse af 2. juni 2015, hvor den ene blev delvist udleveret til dig.

De to lister tillige med de fire tidligere fremsendte aktlister vedlægges. Med henblik på at give dig bedre mulighed for at sammenholde Udenrigsministeriets oprindelige aktliste af 2. juni 2015 med aktlisterne fra de sager, hvorpå de dokumenter, som aktindsigtsanmodningen vedrører, findes, er disse lister markeret med korresponderende bilagsnumre fra den oprindelige aktliste.

Der er på aktlisten for sagsnummer 2015-8085 efterjournaliseret et antal dokumenter. De pågældende dokumenter indgik i ministeriets afgørelse af 2. juni 2015 og er derfor allerede udleveret delvist til

dig. Dokumenterne var imidlertid endnu ikke blevet journaliseret, da ministeriet udleverede aktlisterne den 8. juli 2015. Udenrigsministeriet har undtaget enkelte oplysninger i indførslerne af disse dokumenter på aktliste 2015-8085 efter offentlighedslovens § 32, stk. 1 og 2, jf. nedenfor. Det er ud for hver enkelt indførsel på aktlisten anført, hvis og i givet fald efter hvilken bestemmelse i offentlighedsloven de pågældende oplysninger er undtaget.

***

I forbindelse med gennemgangen af listerne har Udenrigsministeriet endvidere konstateret, at fire dokumenter, som er omfattet af din anmodning, ikke er indgået i Udenrigsministeriets tidligere afgørelser. Det drejer sig om aktnr. 18 og aktnr. 39 på sagsnummer 2015-8058, aktnr. 67 på sagsnummer 2015-19817 samt aktnr. 46 på sagsnr. 17. Somalia. 6-1. MGQ.

Det følger af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2 og § 24, stk. 1, nr. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter eller 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.

…

***

Borgerservice beklager som nævnt de fejl, der har været i sagsbehandlingen af dine anmodninger om aktindsigt. Det er selvsagt ikke tilfredsstillende, og vi kan oplyse, at der er iværksat en række opfølgende tiltag, herunder bl.a. med henblik på at sikre rettidig journalisering under den igangværende overgangsfase til ministeriets nye sagsbehandlings- og arkiveringssystem. ”

Som svar på min partshøring meddelte du mig i e-mail af 7. september 2015:

”Tak for dit brev af 25. august 2015 med kopi af Udenrigsministeriets brev af 21. august om aktindsigt i en række dokumenter vedr. tvangsudsendelser til Somalia.

Jeg er enig med Udenrigsministeriet i, at der er blevet begået en række fejl i sagsbehandlingen, og at ministeriet selvfølgelig burde have været opmærksom på min specifikke – og meget tydelige – anmodning om indsigt i aktlisterne, ikke mindst da denne anmodning er blevet gentaget og præciseret 10 dage efter den oprindelige anmodning.

Jeg har ikke andre bemærkninger til det, Udenrigsministeriet skriver. ”

Den 9. september 2015 meddelte jeg dig og Udenrigsministeriet, at jeg ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og ministeriet.