

Udskriftsdato: 15. juni 2026 (Gældende)

Delvist afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende besparelserne på udviklingsbistanden i 2015. Ekstrahering

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 16/00430

Delvist afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende besparelserne på udviklingsbistanden i 2015. Ekstrahering

Svar til journalist A, medie B

30-05-2016

Sag nr. 16/00430

Delvist afslag på aktindsigt – Udenrigsministeriet

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Efter min gennemgang er jeg enig med Udenrigsministeriet i, at dokumenterne, som sagen drejer sig om, som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, nr. 2.

Udenrigsministeriets vurdering af, at der er pligt til at foretage ekstrahering af de oplysninger, der fremgår af bilaget, der fulgte afgørelsen, og ministeriets undladelse af at foretage ekstrahering af oplysninger, efter offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Det er imidlertid min opfattelse, at nogle akter indeholder yderligere oplysninger, der er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, end dem, som du har fået aktindsigt i.

Jeg har gjort Udenrigsministeriet bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse om spørgsmålet om ekstrahering efter offentlighedslovens § 28.

Nedenfor kan du læse nærmere om begrundelsen for resultatet af min undersøgelse. Fra side 12 er der en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

Sagen drejer sig om Udenrigsministeriets delvise afslag på aktindsigt i akter vedrørende besparelserne på udviklingsbistanden i 2015.

Det fremgår, at du den 13. oktober 2015 bad Udenrigsministeriet om aktindsigt i ”alle akter vedrørende besparelserne på udviklingsbistanden i 2015, herunder også aktlisten”. Den 20. oktober 2015 præciserede du, at du var interesseret i alle dokumenter både før og efter offentliggørelsen af beslutningen om tilpasningen af udviklingsbistanden i 2015.

Ved afgørelse af 24. november 2015 meddelte Udenrigsministeriet dig delvist afslag på aktindsigt.

I den forbindelse undtog ministeriet en række dokumenter og oplysninger fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og efter § 23, stk. 1, nr. 2, jf. § 24, stk. 1, nr. 2. Ministeriet vurderede, at der i de undtagne dokumenter er ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28. Ministeriet foretog imidlertid ikke ekstrahering af en række af oplysningerne, med henvisning til at oplysningerne er offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Ministeriet undtog endvidere enkelte oplysninger med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Udenrigsministeriet overvejede i forbindelse med afgørelsen meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, og fandt grundlag for at give dig yderligere aktindsigt.

Din klage til mig omfatter ministeriets anvendelse af bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 23, 24 og 28.

Med klagen har du indsendt en række aktlister, som du modtog sammen med afgørelsen. På nogle af listerne har ministeriet anført, at akterne udleveres. På andre er anført, at nogle af akterne udleveres, eller at nogle af akterne er undtaget fra aktindsigt, mens andre falder uden for den periode, som aktindsigtsanmodningen vedrører.

Akter, som er udleveret, eller som er vurderet at falde uden for den periode, som aktindsigtsanmodningen vedrører, er ikke indgået i min undersøgelse. Uden for min undersøgelse falder også akt 71 i sagen med sagsnummer 2015-28930. Du fik delvist aktindsigt i akten, bestående af en række eksterne e-mails, men ministeriet undtog enkelte oplysninger med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Endelig omfatter min undersøgelse ikke akter, hvorom det på aktlisterne er anført, at akterne udleveres efter offentlighedslovens § 14.

2. Anvendelsen af offentlighedslovens § 23 og § 24

2.1. 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 (...) 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.

...

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.

...

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."

2.2. Min vurdering

2.2.1. Offentlighedslovens § 23

Udenrigsministeriet har i afgørelsen af 24. november 2015 oplyst, at der er tale om interne notater og interne mails samt talepunkter og beredskaber udarbejdet til udenrigsministeren.

I udtalelsen af 4. marts 2016 har ministeriet oplyst, at dokumenterne ikke har været afgivet til udenforstående.

Jeg har gennemgået de akter, som Udenrigsministeriet på aktlisterne og/eller på dokumenterne med aktdetaljer har markeret med henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Ved min gennemgang har jeg konstateret, at der bl.a. er tale om e-mailkorrespondance mellem medarbejdere i Udenrigsministeriet og mellem medarbejdere i ministeriet og enheder i ministeriet, herunder 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.

Jeg har også konstateret, at der er tale om interne e-mails indeholdende samtalereferater eller vedlagt notater om samtaler, notitser til ministeren med udkast til besvarelse af henvendelser til ministeren eller med udkast til besvarelse af spørgsmål fra Finansudvalget, med udkast til cover til brug for behandling i regeringens økonomiudvalg af sagen om tilpasning af udviklingsbistanden i 2015, med forslag til udmøntning af beslutning i regeringens økonomiudvalg om tilpasning af udviklingsbistanden i 2015 eller med forslag til justeringer i budgettet for udviklingsbistanden ("Rammejustering III", 2015), samt beredskaber.

Efter min gennemgang af dokumenterne er jeg enig med Udenrigsministeriet i, at de som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

2.2.2. Offentlighedslovens § 24

I afgørelsen af 24. november 2015 har Udenrigsministeriet oplyst, at ministeriet har undtaget en række interne dokumenter efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1, nr. 2. Det drejer sig om interne dokumenter, der er udvekslet med Finansministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at udenrigsministeren og finansministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Jeg har også gennemgået de akter, som Udenrigsministeriet på aktlisterne og/eller på dokumenterne med aktdetaljer har markeret med henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

Akterne består af bl.a. e-mailkorrespondance mellem Udenrigsministeriet og Finansministeriet om sagen om tilpasning af udviklingsbistanden i 2015, tilsvarende korrespondance om og med udkast (i flere versioner) til cover til brug for behandlingen i regeringens økonomiudvalg af sagen om tilpasning af udviklingsbistanden i 2015, korrespondance mellem de nævnte ministerier med udkast til besvarelse af spørgsmål fra Finansudvalget og korrespondance mellem ministerierne om beredskabsnotits.

Det er min opfattelse, at dokumenterne fremstår som udarbejdet og udvekslet i forbindelse med ministerbetjening.

Jeg er derfor enig med Udenrigsministeriet i, at dokumenterne som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

3. Anvendelsen af offentlighedslovens § 28 om ekstrahering

3.1. 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. ”

3.2. Min vurdering

3.2.1. I afgørelsen af 24. november 2015 har Udenrigsministeriet anført, at det er ministeriets vurdering, at der i de undtagne dokumenter er oplysninger om sagens faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger, der skal ekstraheres efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28 og vurderes efter reglerne i lovens §§ 30-33.

Ministeriet har vedlagt sådanne oplysninger i et separat bilag. Ministeriet har samtidig anført, at en række oplysninger dog ikke er ekstraheret, fordi disse oplysninger er offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3. I afgørelsen har ministeriet tilføjet, at der i aktlisten er indsat links til websider, hvor de offentligt tilgængelige oplysninger findes.

I udtalelsen af 4. marts 2016 har Udenrigsministeriet afgivet tilsvarende oplysninger. Om oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, har ministeriet bemærket, at det på aktlisten er anført, hvor de pågældende oplysninger ville kunne findes.

3.2.2. Bilaget med ekstraherede oplysninger, som Udenrigsministeriet vedlagde afgørelsen til dig, indeholder sætningen: ”I 2015 udgør de uudmøntede tilsagn på nuværende tidspunkt ca. 5,5 mia. kr., som fordeler sig på følgende hovedkategorier:”

Herefter fulgte en tabel 1 over udestående bidrag under udviklingsbistanden i 2015. Tabellen indgår i udkast (i flere versioner) til cover til brug for behandlingen i regeringens økonomiudvalg af sagen om tilpasning af udviklingsbistanden i 2015, og det både i tilfælde, hvor dokumentet er omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, og i tilfælde, hvor det er omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

Ministeriet har således ekstraheret oplysninger, som fremgår af bilag 1, i følgende sager og akter: sagsnummer 2015-37427, akterne 1, 3 og 44, og sagsnummer 2015-33653, akterne 9-14, 16-18, og 20-21. (Af de akter, som jeg har modtaget, fremgår de ekstraherede oplysninger dog ikke af akt. 14).

Jeg er enig med Udenrigsministeriet i vurderingen af, at der er pligt til at foretage ekstrahering af de oplysninger, der fremgår af bilaget, der fulgte afgørelsen.

3.2.3. Som anført ovenfor har ministeriet derudover vurderet, at yderligere oplysninger er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1. Ministeriet har imidlertid ikke foretaget ekstrahering af sådanne oplysninger, med henvisning til at oplysningerne er offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Der er i følgende sager og akter henvist til offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3: sagsnummer 2015-48726, akt 2, sagsnummer 2014-11430, akt 22, sagsnummer 2015-26273, akt 15, sagsnummer 2015-48878, akt 1, sagsnummer 2015-48191, akt 1, sagsnummer 2014-2932, akt 99.

Der er henvist til, at faktuelle oplysninger fremgår af faktaarket vedrørende udviklingsbistanden i 2015, der er tilgængeligt på Udenrigsministeriets hjemmeside "um.dk". (I din anmodning om aktindsigt havde du henvist til det nævnte faktaark). På sagsnummer 2015-33653, akterne 4-6, 28-33, er der henvist til, at spørgsmål og svar ligger på Folketingets hjemmeside, og med nærmere angivelse heraf.

Ministeriets undladelse af at foretage ekstrahering af oplysninger efter offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, giver mig ikke anledning til bemærkninger.

3.2.4. På enkelte aktlister (2015-1051, 2014-5509, 2015-28174 og 2015-45710) har Udenrigsministeriet anført, at en akt er undtaget fra aktindsigt. Ministeriet har da henvist til offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2 (ikke pligt til ekstrahering af oplysninger, fordi de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten).

Udenrigsministeriet har ikke i begrundelsen for afgørelsen af 24. november 2015 eller i udtalelsen af 4. marts 2016 til mig henvist til offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

I sagen 2014-5509 har Udenrigsministeriet således undtaget akt 13 med henvisning til § 28, stk. 2, nr. 2, og med bemærkning om, at akten er "indeholdt i akt 12, der udleveres". Akt 13 er ganske vist indeholdt i akt 12, men akt 13 består af eksterne e-mails mellem en medarbejder i Udenrigsministeriet og medarbejdere i International Labour Organization – ILO.

I sagen 2015-28174 har Udenrigsministeriet undtaget akt 37 fra aktindsigt med henvisning til § 28, stk. 2, nr. 2. Det er på aktlisten anført, at akten udleveres som del af akt 38. Akt 37 er en ekstern e-mail fra en privat organisation til en medarbejder i ministeriet.

På aktlisten for sagen 2015-45710 har Udenrigsministeriet anført for akt 3: ”undtages: internt dokument. Ekstern del 28 (2) 2 udleveres som del af akt 1 der udleveres”. Der er tale om et brev fra Global Partnership for Education til udenrigsministeren.

Anvendelsen af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2, forudsætter bl.a., at der er tale om oplysninger i dokumenter, der er omfattet af lovens § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4.

Denne forudsætning er imidlertid, som det fremgår af de ovenfor nævnte eksempler, ikke opfyldt i alle tilfælde, hvor ministeriet har henvist til § 28, stk. 2, nr. 2. Da du har modtaget de dokumenter, der er identiske med dem, som ministeriet således har undtaget med henvisning på aktlisterne til § 28, stk. 2, nr. 2, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

3.2.5. Efter min gennemgang af sagens dokumenter er det imidlertid min opfattelse, at nogle akter indeholder yderligere oplysninger, der er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, end dem, som du har fået aktindsigt i.

Jeg kan her nævne bl.a. følgende akter:

Akterne 9-13, 16-18, 20, 21 på sagen 2015-33653 indeholder et udkast til ØU-cover om tilpasning af udviklingsbistanden i 2015. Efter min opfattelse indeholder dokumentet – i dets forskellige versioner – ud over de oplysninger, der fremgår af bilag 1 (Ekstraherede oplysninger, jf. § 28), ensartede, ekstraheringspligtige oplysninger, f.eks. oplysninger medtaget i afsnittet ”Baggrund”.

Akterne 1 (notits af 5. oktober 2015 til udenrigsministeren med bilag) og 3 (notits af 1. oktober 2015 til direktionen med bilag) på sagen 2015-44463 er i overvejende grad identiske og indeholder oplysninger, der efter min opfattelse er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Akt 22 på sagen 2014-11430 (Udenrigsministerens telefonsamtale med energi-, forsynings- og klimaministeren den 25. august 2015) indeholder ud over de oplysninger, der fremgår af faktaarket, der er tilgængeligt på ministeriets hjemmeside, ekstraheringspligtige oplysninger, f.eks. oplysninger anført i afsnittet ”Baggrund”.

Akt 1 på sagen 2015-37427 (Udkast til ØU-cover om tilpasning af udviklingsbistanden i 2015 med tilhørende bilag 1) indeholder ligeledes efter min opfattelse yderligere ekstraheringspligtige oplysninger, f.eks. i coverets afsnit ”Baggrund” og i bilag 1. Tilsvarende gør sig gældende for akt 3 (ØU-sag Tilpasning af udviklingsbistanden i 2015) i afsnittet ”Baggrund”.

Om akt 44 på sagen 2015-37427 (ØU-cover vedrørende tilpasning af udviklingsbistanden i 2015 med tilhørende bilag 1) henviser jeg til afsnittet umiddelbart ovenfor.

Akterne 2 og 6 på sagen 2015-45710 (på aktlisten beskrevet som: "REFERAT: Udviklingspolitisk direktørs samtale med C, GPE (orientering om FFL 16)) indeholder ekstraheringspligtige oplysninger. Akterne består begge af to interne e-mails. På begge akter indeholder den ene e-mail et referat af udviklingspolitisk direktørs samtale med C. På begge akter indeholder den anden e-mail et notat, der fremstår som et referat af en medarbejders møde med C. Sidstnævnte e-mail er på den ene akt sendt "cc" til nogle medarbejdere i ministeriet, mens e-mailen på den anden akt er sendt "cc" til andre medarbejdere i ministeriet. Herudover indeholder akt 6 en intern e-mail, hvorved en medarbejder sender de to interne e-mails til sig selv.

Jeg har gjort Udenrigsministeriet bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse om spørgsmålet om ekstrahering efter offentlighedslovens § 28.

Jeg har bedt Udenrigsministeriet om at underrette mig om ministeriets nye afgørelse i sagen, men foretager mig i øvrigt ikke mere.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Udenrigsministeriet

Sagsfremstilling

Ved e-mail af 13. oktober 2015 bad du Udenrigsministeriet om aktindsigt i "alle akter vedrørende besparelserne på udviklingsbistanden i 2015, herunder også aktlisten. Besparelserne fremgår af et faktaark på UM's hjemmeside".

Af et notat vedrørende en telefonsamtale mellem dig og ministeriet den 20. oktober 2015 fremgår det, at du under samtalen præciserede, at du var interesseret i alle dokumenter både før og efter offentliggørelsen af beslutningen om tilpasningen af udviklingsbistanden i 2015. Af notatet fremgår det også, at ministeriet under samtalen underrettede dig om, at ministeriet ikke forventede at kunne "levere dokumenterne inden for 7 arbejdsdage, da det også krævede en høring af ambassader og øvrige kontorer".

Den 21. oktober 2015 sendte Udenrigsministeriet en høring til enheder og repræsentationer og bad om at få tilsendt dokumenter relaterende sig til tilpasningen i 2015. Ministeriet satte en frist for modtagelse af bidrag til den 27. oktober 2015.

Den 22. oktober 2015 meddelte Udenrigsministeriet dig, at ministeriet forventede at kunne færdigbehandle din aktindsigtsanmodning inden for 9 arbejdsdage.

I e-mail af 4. november 2015 skrev ministeriet til dig, at ministeriet da regnede med at træffe en endelig afgørelse inden 7 arbejdsdage. Sagsbehandlingen havde truffet ud, da ministeriet havde skullet indhente relevant materiale fra flere enheder i ministeriet og hos adskillige ambassader og repræsentationer. Sagen omfattede mere end 40 sagsnumre, og ministeriet var i gang med at vurdere materialet.

Ved e-mail af 16. november 2015 sendte Udenrigsministeriet dig en ny underretning i sagen. Ministeriet meddelte dig da, at ministeriet forventede at komme med et endeligt svar inden for 7 arbejdsdage.

Den 24. november 2015 traf Udenrigsministeriet afgørelse i sagen og skrev bl.a.

”Udenrigsministeriet har undtaget en række dokumenter og oplysninger fra retten til aktindsigt. Det er ud for hver enkel indførsel på aktlisterne anført, hvis og i givet fald efter hvilken bestemmelse i offentlighedsloven de pågældende dokumenter er undtaget.

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

Udenrigsministeriet har undtaget en række interne dokumenter og oplysninger fra retten til aktindsigt. Det drejer sig bl.a. om interne notater og interne mails samt talepunkter og beredskaber udarbejdet til udenrigsministeren.

...

Det følger af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1, nr. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem forskellige ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Udenrigsministeriet har i medfør af bestemmelsen undtaget en række dokumenter fra aktindsigt. Dokumenterne udgør interne dokumenter, der er udvekslet med Finansministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at udenrigsministeren og finansministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det er Udenrigsministeriets vurdering, at der i de undtagne dokumenter er oplysninger om sagens faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger, der skal ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 28 og vurderes efter reglerne i offentlighedslovens §§ 30-33. Oplysningerne vedlægges i separat bilag. Dog er en række oplysninger ikke ekstraheret, da disse er offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3. Links til websider, hvor de offentligt tilgængelige oplysninger findes, er indsat i aktlisten.

Efter offentlighedslovens § 32, stk. 2, kan retten til aktindsigt 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 af denne bestemmelse har Udenrigsministeriet efter en konkret vurdering undtaget enkelte oplysninger.

Der er tale om oplysninger, der vedrører den diplomatiske organisation D's mulige fremtidige aktiviteter.

Det er Udenrigsministeriets vurdering, at der vil være nærliggende fare for, at en offentliggørelse af disse oplysninger vil kunne skade forholdet til D.

Udenrigsministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter 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, 24 og 32, og på den anden side den berettigede interesse, du må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Udenrigsministeriet har på den baggrund fundet grundlag for at udlevere flere af de pågældende dokumenter. ”

I e-mail af 11. december 2015 skrev du bl.a. følgende til Udenrigsministeriet:

”(…) Jeg ønsker hermed at klage over afgørelsen. Jeg mener, at offentligheden har en berettiget interesse i at få indsigt i de vurderinger, som ligger bag den store spareøvelse, som har potentielt store konsekvenser i Danmark og udlandet. Dette vanskeliggøres ved de omfattende undtagelser med henvisning til § 23 og § 24. Eksempelvis er der ingen adgang til notater om spareøvelsen. I den forbindelse undrer det mig, at den eneste faktuelle oplysning, som ministeriet har udleveret i medfør af § 28 er tabellen i bilag 1. ”

Den 22. december 2015 meddelte Udenrigsministeriet dig, at ministeriet ikke fandt grundlag for at genoptage din sag. Ministeriet lagde vægt på, at der ikke var fremkommet nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning for sagen, at der var en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet udfald. Ministeriet bemærkede, at ministeriet ved den oprindelige vurdering af aktindsigtsanmodningen bl.a. havde inddraget offentlighedens interesse i at få kendskab til de pågældende oplysninger.

I e-mail af 27. januar 2016 klagede du til mig over Udenrigsministeriets afgørelse af 24. november 2015. Du anførte, at ministeriet havde undtaget ”urimeligt meget med henvisning til særligt offentlighedslovens § 23 og 24”. Du rejste også spørgsmål ved omfanget af de oplysninger, som ministeriet havde vurderet var ekstraheringspligtige, og som ministeriet derfor havde udleveret til dig i form af bilag 1.

Ved e-mail af 1. februar 2016 (vedhæftet din klage med bilag) anmodede jeg Udenrigsministeriet om en udtalelse i anledning af din klage.

Den 18. februar 2016 oplyste Udenrigsministeriet, at ministeriet ikke havde modtaget min e-mail af 1. februar 2016, hvilket formentlig skyldtes forsendelsens store omfang. Ved brev af 19. februar 2016 bad

jeg derfor på ny ministeriet om en udtalelse. Jeg vedlagde i den forbindelse et usb-stik indeholdende din klage med bilag.

Den 4. marts 2016 afgav Udenrigsministeriet en udtalelse og anførte heri bl.a. følgende:

”Som det fremgår af Udenrigsministeriets afgørelse af 24. november 2015 – samt af den aktliste, der fulgte med afgørelsen – har Udenrigsministeriet undtaget en række dokumenter fra aktindsigt, fordi der er tale om interne dokumenter, idet dokumenterne ikke har været afgivet til udenforstående (offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1), eller fordi dokumenterne var blevet udvekslet mellem forskellige ministerier på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at en minister havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand (offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1, nr. 2). For så vidt angår den sidstnævnte gruppe, var der nærmere bestemt tale om dokumenter, der var blevet udvekslet mellem Udenrigsministeriet og Finansministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at udenrigsministeren og/eller finansministeren havde eller ville få behov for embedsværkets bistand.

Det fremgår ligeledes af afgørelsen, at det var Udenrigsministeriets vurdering, at der i visse af de interne dokumenter, fandtes oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der som udgangspunkt skulle ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 28.

Visse af disse ekstraheringspligtige oplysninger blev udleveret (i et bilag til afgørelsen).

Som det fremgår af afgørelsen, blev andre ekstraheringspligtige oplysninger ikke udleveret, idet de pågældende oplysninger var offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3. Det er på aktlisten udtrykkeligt anført i hvilke tilfælde denne bestemmelse er anvendt, og hvor de pågældende oplysninger ville kunne findes. ”

Den 9. marts 2016 partshørte jeg dig over Udenrigsministeriets udtalelse. Du fremkom ikke med bemærkninger i den anledning.

Den 30. marts 2016 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.