

Udskriftsdato: 15. juni 2026 (Gældende)

## Afslag på aktindsigt i 14 år gammelt referat af møde

---

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 16/01568

# Afslag på aktindsigt i 14 år gammelt referat af møde

Svar til journalist A, medie B

27-06-2016

Sag nr. 16/01568

## **Statsministeriet – aktindsigt i dokument overgivet til Irak- og Afghanistankommissionen**

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere resultatet af Statsministeriets afgørelse af 12. februar 2016 – som fastholdt den 9. marts 2016 – for så vidt angår akt 46, dokument 1.

Jeg kan ikke kritisere, at Statsministeriet anså det omhandlede dokument for et ministerbetjeningsdokument omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og derfor som udgangspunkt for undtaget fra aktindsigt.

Jeg er enig med Statsministeriet i, at dokumentet indeholder en række oplysninger, som må anses for omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., og dermed som udgangspunkt omfattet af retten til aktindsigt (ekstraheringspligt).

Men jeg har ikke grundlag for at kritisere Statsministeriets vurdering af, at de ekstraheringspligtige oplysninger i dokumentet kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 1.

Jeg har heller ikke anledning til at kritisere, at Statsministeriet ikke gav dig aktindsigt i form af meroffentlighed.

I det følgende kan du læse nærmere om baggrunden for resultatet af min undersøgelse. Fra side 14 er der en gennemgang af sagens forløb.

## **Ombudsmandens udtalelse**

### **1. Hvad handler sagen om?**

Sagen handler om aktindsigt i ét dokument (akt 46, dokument 1) i Statsministeriet.

Dokumentet, som er udarbejdet af Statsministeriet, er et referat af et møde den 27. marts 2002 mellem den daværende statsminister og USA's daværende viceforsvarsminister.

Statsministeriet har undtaget dokumentet fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og har under henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 1, endvidere undladt ekstrahering efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Ligeledes har Statsministeriet overvejet, om dokumentet kunne udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed, men ikke fundet grundlag for dette (offentlighedslovens § 14).

Du har klaget til mig over ministeriets afgørelse, da du særligt mener, at du har ret til aktindsigt i dokumentet i form af meroffentlighed.

Jeg har fra ministeriet bl.a. modtaget det dokument, som sagen handler om.

## **2. Offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2**

**2.1.** Bestemmelsen i § 24, stk. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) lyder således:

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

- 1) Et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.
- 2) Forskellige ministerier.

...”

I de specielle bemærkninger til § 24 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der anført bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i stk. 1 finder alene anvendelse, hvor interne dokumenter og oplysninger udveksles *i forbindelse med ministerbetjening*. Dette er (...) 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.

...

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. ”

**2.2.** Statsministeriet har om akt 46, dokument 1, anført, *at* der er tale om et referat af et møde den 27. marts 2002 mellem den daværende statsminister og USA's daværende viceforsvarsminister, *at* dokumentet er udvekslet med andre ministerier som led i betjening af den daværende regerings ministre, men *at* dokumentet ikke har været udvekslet med andre, bortset fra Irak- og Afghanistankommissionen.

Det er på den baggrund ministeriets opfattelse, at dokumentet blev 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. Derfor kunne dokumentet undtages fra aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

**2.3.** Dokumentet fremstår som et referat af et møde den 27. marts 2002 mellem den daværende statsminister og USA's daværende viceforsvarsminister. Det fremgår af de akter, som jeg har modtaget fra Statsministeriet, at dokumentet blev udvekslet med Forsvarsministeriet umiddelbart efter udarbejdelsen.

Jeg har ud fra indholdet af dokumentet og tidspunktet for udvekslingen ikke grundlag for at kritisere, at Statsministeriet anså dokumentet for et såkaldt ministerbetjeningsdokument omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og dermed som udgangspunkt for undtaget fra aktindsigt. Jeg bemærker i den forbindelse, at det følger af ikrafttrædelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 42, at loven som udgangspunkt også gælder for dokumenter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden. Det gælder bl.a. dokumenter omfattet af § 24.

Det anførte gælder også, selvom dokumentet har været sendt til den nu nedlagte Irak- og Afghanistan-kommission og dermed for en umiddelbar betragtning kan siges at have mistet sin interne karakter. Om dette spørgsmål bemærker jeg:

I offentlighedslovens § 23, stk. 1, bestemmes det, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter. Som interne dokumenter anses bl.a. dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1 (offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2).

Ifølge offentlighedslovens § 23, stk. 2, mister dokumenter omfattet af § 23, stk. 1, deres interne karakter, hvis de afgives til udenforstående, medmindre afgivelsen sker af bl.a. retlige grunde.

Det betyder – som også nævnt af Statsministeriet – at afgivelse af interne dokumenter til en undersøgelseskommission, der er nedsat i henhold til lov om undersøgelseskommissioner, ikke medfører, at dokumenterne mister deres interne karakter. Det skyldes, at det følger af §§ 9, 10 og 16 i lov nr. 357 af 2. juni 1999 om undersøgelseskommissioner, at en forvaltningsmyndighed har pligt til at udlevere materiale til en undersøgelseskommission, når kommissionen anmoder om det. Se også Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 416.

### **3. Offentlighedslovens § 28 (ekstrahering)**

**3.1.** Spørgsmålet er herefter, om oplysninger i det undtagne dokument er omfattet af retten til aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28 om ekstraheringspligt. Bestemmelsen 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, herunder i de specielle bemærkninger til § 28, stk. 1 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013). Se også Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 476 ff.

**3.2.** Jeg forstår Statsministeriets afgørelse sådan, at det er Statsministeriets opfattelse, at der i dokumentet, der er undtaget fra aktindsigt efter § 24, stk. 1, nr. 2, er oplysninger om sagens faktiske grundlag, der er relevante for sagen, og som derfor som udgangspunkt skal ekstraheres efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Statsministeriet har dog ikke redegjort nærmere for, hvilke oplysninger i dokumentet der er tale om.

**3.3.** Jeg er efter min gennemgang af dokumentet enig med Statsministeriet i, at det indeholder en række oplysninger, som må anses for omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., og dermed som udgangspunkt ekstraheringspligtige.

Statsministeriet har imidlertid med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 1, undtaget oplysningerne omfattet af § 28, stk. 1, 1. pkt., fra aktindsigt.

#### **4. Offentlighedslovens § 32, stk. 1**

**4.1.** 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 el.lign.

*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.”

I de specielle bemærkninger til § 32 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der anført bl.a. følgende:

”Bestemmelserne i *stk. 1 og 2* viderefører 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 retsædvaner 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.

Der kan om bestemmelsen i stk. 1 henvises til betænkningens kapitel 17, pkt. 5.5.1 og pkt. 5.5.2 (side 710 ff.).

...

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 det nærmere indhold af offentlighedslovens § 32, stk. 1, henviser jeg også til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 710 ff. – som forarbejderne til bestemmelsen også henviser til – og til Mohammad Ahsan, a. st., side 545 ff.

**4.2.** Statsministeriet har om baggrunden for efter offentlighedslovens § 32, stk. 1, at undtage ekstraeringspligtige oplysninger i akt 46, dokument 1, fra aktindsigt anført, at disse oplysninger gengiver indholdet af en samtale mellem Danmark og USA, der er blevet ført under en forventning om fortrolighed på grundlag af en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme.

Det fremgår af de akter, jeg har modtaget fra Statsministeriet, nærmere herom, at Udenrigsministeriet over for Statsministeriet har oplyst, at der – specifikt for så vidt angår breve mv. sendt fra officielle amerikanske repræsentanter (f.eks. den herboende amerikanske ambassadør eller en amerikansk minister)

til danske myndigheder – generelt er en stiltiende forventning (kutyme) om fortrolighed i forhold til materiale af denne karakter.

4.3. Ifølge forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 1, kan retten til aktindsigt i almindelighed begrænses efter bestemmelsen, hvis der foreligger en forpligtelse af folkeretlig karakter mv. til at hemmeligholde oplysningerne eller dokumenterne, idet et brud på en sådan forpligtelse generelt må antages at skade Danmarks forhold til internationale organisationer mv. Der tænkes her bl.a. på tilfælde, hvor et andet land har en berettiget forventning om, at oplysningerne ikke offentliggøres.

Det er ifølge forarbejderne en forudsætning for at anvende bestemmelsen i § 32, stk. 1, at forvaltningsmyndigheden 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.

Det er også en forudsætning, at oplysningerne ikke er gjort offentligt tilgængelige af det pågældende fremmede land, eller at oplysningerne ikke i øvrigt er tilgængelige hos det andet land ved brug af almindelige regler om aktindsigt.

Medmindre det er åbenbart, at oplysningerne kan udleveres eller nægtes udleveret, bør myndigheden ifølge forarbejderne i almindelighed indhente en udtalelse fra det fremmede land med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne kan udleveres.

Der stilles således en række krav til anvendelsen af offentlighedslovens § 32, stk. 1.

Folketingets Ombudsmand har i flere tidligere sager efter offentlighedsloven (herunder den gældende offentlighedslov, jf. sagen, som er offentliggjort på Folketingets Ombudsmands hjemmeside som [sag nr. 2015-14](#)) anerkendt, at tavshedspligt kan følge af folkeretlige sædvaner eller kutyper.

Jeg har også 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 tilkendegivelse af, at de danske myndigheder ikke bør offentliggøre dokumenterne eller oplysningerne.

Ud fra karakteren af de oplysninger, der indgår i det omhandlede dokument, og ud fra det, som Statsministeriet har anført om forudsætningerne for udvekslingen af oplysningerne, har jeg ikke grundlag for at tilsidesætte Statsministeriets vurdering af, at den omhandlede samtale mellem Danmark og USA er ført under en forventning om fortrolighed på grundlag af en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme.

Jeg går ud fra, at oplysningerne ikke er offentligt kendt, jf. også nedenfor.

Jeg har derfor ikke grundlag for at kritisere resultatet af Statsministeriets afgørelse om, at de ekstraheringspligtige oplysninger i det omhandlede dokument kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 1.

Jeg er opmærksom på din oplysning om, at ”ordlyden af det omtalte dokument i denne sag allerede er blevet offentliggjort i en artikel i medie C den [dato]”.

Jeg anmodede den 2. maj 2016 om Statsministeriets eventuelle bemærkninger til din oplysning, men Statsministeriet skrev den 3. maj 2016 til mig, at ministeriet i det hele kunne henholde sig til det, som fremgik af ministeriets udtalelse af 21. april 2016, uden at kommentere din oplysning.

Jeg går på det foreliggende grundlag ud fra, at Statsministeriet – eller med Statsministeriets viden en anden myndighed – ikke har givet det omhandlede dokument (eller oplysninger herfra) til udenforstående.

Herefter kan det, som du oplyser, ikke ændre min vurdering.

Jeg bemærker i den forbindelse, at der i de specielle bemærkninger til offentlighedslovens § 23, stk. 2, hvorefter dokumenter omfattet af § 23, stk. 1 – dvs. bl.a. § 24, stk. 1-dokumenter – mister deres interne karakter, hvis de afgives til udenforstående, medmindre afgivelsen sker af bl.a. retlige grunde (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013), er anført bl.a. følgende:

”Hvis et internt dokument er kommet til en udenforståendes kendskab på grund af en fejl eller ved et retsstridigt forhold, vil dokumentet heller ikke være afgivet, da vedkommende myndighed m.v. i sådanne tilfælde ikke kan anses for at have givet afkald på den beskyttelse af dokumentet, der følger af stk. 1, jf. herved også begrundelsen bag sidste led i den foreslåede stk. 2.”

## **5. Offentlighedslovens § 14 (meroffentlighed)**

### **5.1. Offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed lyder således:**

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

*Stk. 2. Stk. 1 gælder også i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21.”*

I de specielle bemærkninger til § 14 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der anført bl.a. følgende:

”Myndighederne er efter bestemmelsen alene forpligtet til af egen drift at overveje, om der kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, mens myndighederne efter bestemmelsen *ikke er forpligtet til at give aktindsigt.*

I forbindelse med vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt efter stk. 1, må der – som efter gældende ret – foretages en *afvejning af modstående interesser*. Der skal således på den ene side tages hensyn

til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn. I de tilfælde, hvor et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut anmoder om aktindsigt, vil det i almindelighed kunne lægges til grund, at der foreligger en berettiget interesse i at få indsigt i dokumenterne eller oplysningerne, som vil skulle afvejes overfor eventuelle modstående interesser. Det bemærkes dog mere overordnet, at i de nævnte tilfælde, hvor der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter m.v., vil vurderingen af spørgsmålet om meraktindsigt formentlig meget ofte føre til, at der ikke er grundlag for at give indsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Det må i den forbindelse antages, at afvejningen i de tilfælde, hvor der er tale om at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i lovforslagets §§ 30-33, i almindelighed vil føre til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Dette skyldes, at de oplysninger, der kan undtages med hjemmel i §§ 30-33, i almindelighed vil være underlagt tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, hvis formulering foreslås ændret med det samtidig fremsatte forslag til ændringer i bl.a. forvaltningsloven.

Meroffentlighedsprincippet vil derfor have størst praktisk betydning i de tilfælde, hvor dokumenter og oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt efter andre undtagelsesbestemmelser end lovforslagets §§ 30-33. Det bemærkes dog, at der også i de tilfælde, hvor oplysningerne er omfattet af de nævnte undtagelsesbestemmelser, kan gives aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Det gælder f.eks. i de tilfælde, hvor de pågældende oplysninger er omfattet af en undtagelsesbestemmelse, der varetager hensynet til en offentlig interesse, som myndigheden selv råder over, f.eks. hensynet til det offentliges økonomiske interesser (lovforslagets § 33, nr. 3). ”

**5.2.** Ifølge Statsministeriets afgørelse af 12. februar 2016 overvejede Statsministeriet meroffentlighed, men fandt ikke grundlag herfor. For så vidt angik akt 46, dokument 1, foretog Statsministeriet i den forbindelse en afvejning mellem på den ene side de beskyttelsesinteresser, der ligger bag reglerne i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og § 32, stk. 1, og på den anden side den interesse, du som journalist måtte antages at have i, at anmodningen om aktindsigt blev imødekommet.

I en udtalelse af 21. april 2016 har Statsministeriet redegjort nærmere for ministeriets vurdering. Ministeriet har bl.a. anført, at der på det møde, som akt 46, dokument 1, er et referat af, blev drøftet en række emner i fortrolighed, og referatet er i overensstemmelse med bestemmelserne i sikkerhedscirkulæret (cirkulære nr. 10338 af 17. december 2014 om sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO eller EU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt) klassificeret ”Fortroligt”.

Statsministeriet har også anført, at efter ministeriets opfattelse ville alle oplysningerne i dokumentet kunne undtages efter offentlighedslovens § 32, stk. 1, hvis ikke dokumentet kunne undtages efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. Af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser er der efter Statsministeriets opfattelse således et generelt behov for, at oplysninger, som et andet land, herunder en nært allieret, deler med Danmark i fortrolighed, og som begge parter i øvrigt har indrettet sig i tillid til ikke videregives, i udgangspunktet ikke efterfølgende deles med udenforstående – f.eks. som led i behandlingen af en aktindsigtsanmodning.

Det er af samme grund Statsministeriets principielle vurdering, at der bør udvises tilbageholdenhed med en videre adgang til aktindsigt i medfør af princippet om meroffentlighed i oplysninger af denne karakter. En sådan praksis ville kunne føre til, at tilliden til Danmark i internationale sammenhænge, herunder i relation til Danmarks nære allierede, generelt bliver reduceret. Og en praksis med en videre adgang end i dag til indsigt i oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 32 ville samlet set kunne indebære, at Danmarks muligheder for at agere på den udenrigspolitiske scene, herunder modtage oplysninger fra andre lande og internationale organisationer og derigennem varetage Danmarks udenrigspolitiske interesser, bliver forringet betydeligt.

Der er på denne baggrund efter Statsministeriets opfattelse konkret et reelt og sagligt behov for, at oplysningerne i det omhandlede dokument, der i udgangspunktet er undtaget fra adgangen til aktindsigt, ikke udleveres i medfør af princippet om meroffentlighed. I denne vurdering er det indgået, at der er tale om et dokument, som er 14 år gammelt.

**5.3.** Det er i forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed anført, at det må ”antages, at afvejningen i de tilfælde, hvor der er tale om at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i lovforslagets §§ 30-33, i almindelighed vil føre til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet”. Dette skyldes ifølge forarbejderne, ”at de oplysninger, der kan undtages med hjemmel i §§ 30-33, i almindelighed vil være underlagt tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27”.

På den baggrund og efter min gennemgang af oplysningerne i det omhandlede dokument har jeg ikke anledning til at kritisere Statsministeriets konkrete vurdering af ikke at give dig aktindsigt i oplysninger fra akt 46, dokument 1, i form af meroffentlighed.

For så vidt angår betydningen af din oplysning om, at ”ordlyden af det omtalte dokument i denne sag allerede er blevet offentliggjort i en artikel i medie C den [dato]”, henviser jeg til det, som jeg har anført ovenfor i pkt. 4.3.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

**Kopi til:**

Statsministeriet

## Sagsfremstilling

Du anmodede den 9. juli 2015 Statsministeriet om aktindsigt i alt materiale, som Statsministeriet havde overgivet til den nedlagte Irak- og Afghanistankommission.

Der var herefter en korrespondance mellem dig og Statsministeriet om konkretisering af din anmodning om aktindsigt.

Den 19. januar 2016 skrev du til Statsministeriet, at du ønskede at dele din anmodning op i to dele, således at Statsministeriet i første omgang tog stilling til aktindsigt i 12 udvalgte sager/dokumenter.

Statsministeriet traf herefter den 12. februar 2016 afgørelse om aktindsigt, hvor der blev undtaget en række dokumenter. Ministeriet skrev bl.a. følgende:

**”2.1.** Efter offentlighedsloven er der som udgangspunkt ikke adgang til aktindsigt i interne dokumenter. Efter offentlighedsloven anses bl.a. følgende dokumenter som interne: Dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående (offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1), og dokumenter, der efter offentlighedslovens § 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 (offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2).

Det bemærkes i tilknytning hertil, at det følger af offentlighedslovens § 23, stk. 2, sidste led, at et dokument omfattet af stk. 1, der er afgivet til udenforstående, ikke mister sin interne karakter, hvis afgivelsen sker af bl.a. retlige grunde. Dette vil være tilfældet, hvis en myndighed ved lov er forpligtet til at afgive (interne) dokumenter til en udenforstående. Det betyder f.eks., at interne dokumenter, der afgives til en undersøgelseskommission, der er nedsat i henhold til lov om undersøgelseskommissioner (lov nr. 357 af 2. juni 1999 med senere ændringer), ikke herved mister deres interne karakter, idet det følger af §§ 9, 10 og 16 i lov om undersøgelseskommissioner, at en forvaltningsmyndighed har pligt til at udlevere materiale til en undersøgelseskommission, når kommissionen anmoder om det.

Irak- og Afghanistankommissionen blev nedsat i medfør af § 1, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner. De dokumenter, som du har begæret aktindsigt i, og som hverken før eller efter, at Statsministeriet oversendte dem til Irak- og Afghanistankommissionen, er blevet udvekslet med andre myndigheder, har således ikke mistet deres interne karakter ved afgivelsen til kommissionen. Dokumenterne er derfor som udgangspunkt undtaget fra retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, eller § 24, stk. 1, nr. 2.

Statsministeriet har på den baggrund undtaget dels en række interne notater og talepunkter (...) omfattet af din anmodning om aktindsigt fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Det drejer sig om dokumenter udarbejdet til den daværende statsminister samt referater fra forskellige møder om sagen. Statsministeriet har desuden undtaget en e-mail udvekslet mellem Statsministeriet og Udenrigsministeriet på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få brug for embedsværkets rådgivning og bistand, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

Det bemærkes, at nogle af dokumenterne, der er undtaget fra adgangen til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, eller § 24, stk. 1, nr. 2, indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag, som er relevante for sagen. Disse oplysninger udleveres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., om ekstrahering af oplysninger, jf. herunder til dels i medfør af princippet om meroffentlighed. Statsministeriet har dog for så vidt angår to af de identificerede dokumenter (akt 44, dokument 1, og akt 46, dokument 1) undtaget oplysninger af denne karakter efter offentlighedslovens § 32, stk. 1, jf. nærmere pkt. 2.2 nedenfor.

...

Det følger af offentlighedslovens § 32, stk. 1, at retten til aktindsigt kan begrænses af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, i det omfang fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende. Statsministeriet har i medfør af bestemmelsen i § 32, stk. 1, undtaget en række oplysninger fra nogle af de identificerede dokumenter, da disse oplysninger gengiver indholdet af samtaler mellem Danmark og USA hhv. Storbritannien, der er blevet ført under en forventning om fortrolighed på grundlag af en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme.

...

Der henvises i øvrigt til vedlagte bemærkningsark til de identificerede akter.

**3.** Princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1, er – udover det, der er anført ovenfor under pkt. 2.1 – indgået i Statsministeriets overvejelser i forbindelse med behandlingen af din anmodning om aktindsigt. Statsministeriet har i medfør af princippet om meroffentlighed besluttet at meddele aktindsigt i akt 731, dokument 4, og akt 734, dokument 1.

Statsministeriet har herudover ikke fundet grundlag for at meddele dig aktindsigt i videre omfang. Statsministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning mellem på den ene side de beskyttelsesinteresser, der ligger bag reglerne i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og § 32, stk. 1 og 2, samt på den anden side den interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen imødekommes fuldt ud.”

Af det bemærkningsark, som Statsministeriet har henvist til i afgørelsen, fremgår det, at akt 46, dokument 1, blev undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og at der under henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 1, ikke skete ekstrahering efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Du rettede den 29. februar 2016 henvendelse til Statsministeriet for så vidt angik afslaget på aktindsigt i akt 46, dokument 1.

Den 9. marts 2016 skrev Statsministeriet bl.a. følgende til dig:

”**3.** Ved aktindsigtsafgørelsen af 12. februar 2016 undtog Statsministeriet akt 46, dokument 1, fra din adgang til aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, da det er blevet udvekslet med andre ministerier som led i betjeningen af den daværende regerings ministre. De faktiske oplysninger, som dokumentet indeholder, blev ikke ekstraheret i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.,

da disse oplysninger vurderes at kunne undtages efter lovens § 32, stk. 1, om undtagelse af oplysninger af hensyn til forholdet til fremmede magter.

...

Når Statsministeriet har undtaget akt 46, dokument 1, fra din adgang til aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2 – og ikke efter offentlighedslovens § 32, stk. 1 – er det, fordi ministeriet vurderede, at det umiddelbart er bedst stemmende med offentlighedslovens systematik. Det skyldes, at offentlighedslovens kapitel 4 (§§ 19-35) om undtagelser fra retten til aktindsigt er opbygget på den måde, at udgangspunktet om retten til aktindsigt, jf. § 7, stk. 1, fraviges således, at visse *sager* (§§ 19-22), visse *dokumenter* (§§ 23-25 og § 27) og visse *oplysninger* (§§ 30-33) er undtaget fra retten til aktindsigt. Da akt 46, dokument 1, som nævnt er blevet udvekslet med andre ministerier som led i betjeningen af den daværende regerings ministre, er det således – i lyset af denne systematik – mest nærliggende først at undtage dokumentet (jf. § 24, stk. 1, nr. 2) fra adgangen til aktindsigt og derefter overveje, om der skal foretages ekstrahering af faktiske oplysninger (jf. § 28, stk. 1, 1. pkt.), og hvis dette er tilfældet, om disse faktiske oplysninger skal undtages efter en af bestemmelserne i lovens §§ 30-33. I den foreliggende sag blev de faktiske oplysninger, som akt 46, dokument 1, indeholder, ikke ekstraheret i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., da disse oplysninger – ligesom de øvrige oplysninger i dokumentet – vurderes at være omfattet af lovens § 32, stk. 1, om undtagelse af oplysninger af hensyn til forholdet til fremmede magter.

Statsministeriet finder på den baggrund ikke grundlag for at ændre ministeriets afgørelse af 12. februar 2016.”

Du klagede den 5. april 2016 til mig over Statsministeriets afgørelse af 12. februar 2016 som fastholdt den 9. marts 2016 for så vidt angik afslaget på aktindsigt i akt 46, dokument 1.

Jeg anmodede den 7. april 2016 Statsministeriet om en udtalelse.

I en udtalelse af 21. april 2016 har Statsministeriet anført bl.a. følgende:

”2. Ved brev af 12. februar 2016 traf Statsministeriet afgørelse om aktindsigt i bl.a. akt 46, dokument 1 (om den daværende statsministers møde med USA’s daværende viceforsvarsminister Paul Wolfowitz den 26. marts 2002 [ifølge akt 46, dokument 1, fandt mødet sted den 27. marts 2002; min bemærkning]. Statsministeriet undtog i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, dokumentet fra adgang til aktindsigt, da det er blevet udvekslet med andre ministerier som led i betjening af den daværende regerings ministre. De faktiske oplysninger, dokumentet indeholder, og som i udgangspunktet er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., blev i medfør af offentlighedslovens § 32, stk. 1, undtaget fra adgangen til aktindsigt, da der er tale om oplysninger, der gengiver indholdet af en samtale mellem Danmark og USA, der er blevet ført under en forventning om fortrolighed på grundlag af en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme.

...

3. Statsministeriet skal i lyset af det, som journalist A i sin klage af 5. april 2016 har anført om adgang til aktindsigt i medfør af princippet om meroffentlighed, supplerende anføre følgende:

...

Som det fremgår ovenfor under pkt. 2, vurderede Statsministeriet i forbindelse med afgørelsen af 12. februar 2016, der blev fastholdt ved afgørelsen af 9. marts 2016, at der ikke var grundlag for i medfør af princippet om meroffentlighed at meddele aktindsigt i akt 46, dokument 1. Dette skyldes flere forhold, hvorom der uddybende kan bemærkes følgende:

For det første blev der på det møde, som akt 46, dokument 1, er et referat af, jf. ovenfor under pkt. 2, drøftet en række emner i fortrolighed, og referatet er i overensstemmelse med bestemmelserne i cirkulære nr. 10338 af 17. december 2014 om sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO eller EU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt (sikkerhedscirkulæret) klassificeret 'Fortroligt'. Denne klassifikationsgrad skal anvendes om informationer, hvis videregivelse uden dertil indhentet ville kunne forvolde Danmark eller landene i NATO eller EU skade, jf. sikkerhedscirkulærets § 1, stk. 1, nr. 3. Det bemærkes i den sammenhæng, at Statsministeriet har overvejet, om dokumentet eller dele heraf kan nedklassificeres eller afklassificeres, jf. sikkerhedscirkulærets § 7, stk. 1, men efter en konkret vurdering ikke har fundet anledning hertil, da det fortsat vurderes, at betingelsen i cirkulærets § 1, stk. 1, nr. 3, er opfyldt.

Det er som anført ovenfor under pkt. 2 Statsministeriets vurdering, at alle *oplysninger* i referatet skulle undtages efter offentlighedslovens § 32, stk. 1, hvis ikke *dokumentet* undtages efter § 24, stk. 1, nr. 2. Som det fremgår af bemærkningerne til offentlighedslovens § 14, må anvendelsesområdet for aktindsigt i medfør af meroffentlighedsprincippet i forhold til oplysninger af denne karakter generelt antages at være begrænset. Dette er Statsministeriet enig i. Af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser er der efter Statsministeriets opfattelse således et generelt behov for, at oplysninger, som et andet land, herunder en nært allierede, deler med Danmark i fortrolighed, og som begge parter i øvrigt har indrettet sig i tillid til ikke videregives, i udgangspunktet ikke efterfølgende deles med udenforstående – fx som led i behandlingen af en aktindsigtsanmodning. Det er af samme grund Statsministeriets principielle vurdering, at der bør udvises tilbageholdenhed med en videre adgang til aktindsigt i medfør af princippet om meroffentlighed i oplysninger af denne karakter. En sådan praksis ville kunne føre til, at tilliden til Danmark i internationale sammenhænge, herunder i relation til Danmarks nære allierede, generelt bliver reduceret, og en praksis med en videre adgang end i dag til indsigt i oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 32, ville samlet set kunne indebære, at Danmarks muligheder for at agere på den udenrigspolitiske scene, herunder modtage oplysninger fra andre lande og internationale organisationer og derigennem varetage Danmarks udenrigspolitiske interesser, bliver forringet betydeligt.

For så vidt angår akt 46, dokument 1, er der på denne baggrund efter Statsministeriets opfattelse konkret et reelt og sagligt behov for, at oplysningerne i dette dokument, der i udgangspunktet er undtaget fra adgangen til aktindsigt, ikke i medfør af princippet om meroffentlighed udleveres. Det forhold, at A er repræsentant for pressen, ændrer ikke denne vurdering.

Det bemærkes, at det er indgået i Statsministeriets vurdering, at der er tale om et dokument, som er 14 år gammelt, og at behovet for fortrolighed generelt må antages at aftage med tiden. Heroverfor står imidlertid, at dokumentet angår spørgsmål, der også i dag fortsat har politisk fokus, og herunder i Danmark fx fortsat indgår i en aktuel politisk sammenhæng. Statsministeriet skal i den anledning henviser til den i Folketinget igangværende behandling af Liberal Alliances forslag til folketingsbeslutning om offentliggørelse af Irak- og Afghanistankommissionens dokumenter (B 52) og de af justitsministeren i

den sammenhæng fremkomne udtalelser i Politiken den 25. marts 2016 om en mulig ny undersøgelse af den danske krigsindsats i bl.a. Irak.

Statsministeriet fastholder på den baggrund ministeriets afgørelse af 9. marts 2016. ”

Jeg sendte dig den 26. april 2016 en kopi af Statsministeriets udtalelse af 21. april 2016 med henblik på dine eventuelle bemærkninger.

I e-mail af 29. april 2016 har du anført bl.a. følgende:

”Samtidig vil jeg anføre, at ordlyden af det omtalte dokument i denne sag allerede er blevet offentliggjort i en artikel i medie C den [dato]. Herudover er der tale om et 14 år gammelt dokument og dermed også en 14 år gammel ministerbetjening. Jeg ved godt, at Statsministeriet i henhold til offentlighedsloven har lov at anlægge en snæver praksis men henset til offentlighedens særdeles store interesse i denne sag mener jeg, at der bør gives aktindsigt.

USA har i øvrigt selv offentliggjort en lang række dokumenter om Irak- og Afghanistan krigen ligesom flere af dets tidligere ministre i forskellige interview har fortalt om USA's beslutningsproces op til krigen mod Irak.

Samtidig må det anføres, at offentliggørelsen af et referat af en 14 år gammel samtale mellem to statsledere vel ikke i sig selv er en trussel for statens sikkerhed eller for forholdet til USA. Irak-krigen er slut for mange år siden, og dermed er de trusler og den fortrolighed, der skulle omgærde disse forhold vel ikke længere aktuelle. ”

Jeg sendte den 2. maj 2016 en kopi af din e-mail af 29. april 2016 til Statsministeriet med henblik på ministeriets eventuelle bemærkninger.

Den 3. maj 2016 skrev Statsministeriet til mig, at ministeriet i det hele kunne henholde sig til det, som fremgik af ministeriets udtalelse af 21. april 2016.

Jeg skrev den 10. maj 2016 til dig, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og Statsministeriet.