

Udskriftsdato: 15. juni 2026 (Gældende)

Afslag på aktindsigt i interne dokumenter vedrørende det folkeretlige grundlag for militær indgriben i Syrien. Ekstrahering efter offentlighedslovens §§ 28 og 29. Undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 32

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 16/01792

Afslag på aktindsigt i interne dokumenter vedrørende det folkeretlige grundlag for militær indgriben i Syrien. Ekstrahering efter offentlighedslovens §§ 28 og 29. Undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 32

Svar til journalist A, medie B

20-06-2016

Sag nr. 16/01792

Delvist afslag på aktindsigt i Udenrigsministeriet i dokumenter vedrørende det folkeretlige grundlag i forbindelse med militær indgriben i Syrien

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Jeg har ikke bemærkninger til, at Udenrigsministeriet undtog dokumenterne fra aktindsigt som interne efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Jeg har heller ikke bemærkninger til, hvilke dele af dokumenterne ministeriet ikke anså for omfattet af din aktindsigtsanmodning.

Jeg kan ikke kritisere den vurdering, som ministeriet har foretaget af ekstraheringsspørgsmålet efter offentlighedslovens § 28, herunder at ministeriet undtog enkelte af de ekstraheringspligtige oplysninger fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 32.

Udenrigsministeriet har ikke forholdt sig til spørgsmålet om, hvorvidt der i dokumenterne er oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 29, stk. 1.

Det er min opfattelse, at et fremsat forslag til folketingsbeslutning er et politisk initiativ, der er omfattet af bestemmelsen. Efter min gennemgang af dokumenterne er det også min opfattelse, at de indeholder interne faglige vurderinger i bestemmelsens forstand.

Jeg mener på denne baggrund, at Udenrigsministeriet i sin afgørelse burde have forholdt sig til, om der var oplysninger i dokumenterne, der skulle ekstraheres efter offentlighedslovens § 29, stk. 1.

Jeg kan ikke på det foreliggende grundlag vurdere, om de øvrige betingelser i bestemmelsen er opfyldt, herunder om vurderingerne er i endelig form, eller om de pågældende dokumenter er udarbejdet til brug for ministerrådgivning.

Jeg har derfor henstillet til Udenrigsministeriet at genoptage sagens behandling med henblik på en vurdering af, om dokumenterne indeholder oplysninger, der er ekstraheringspligtige efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 29.

Nedenfor i afsnittet ”Ombudsmandens udtalelse” er der en nærmere begrundelse for resultatet af min undersøgelse. Fra side 14 er der en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

Sagen drejer sig om aktindsigt i dokumenter i Udenrigsministeriet om det folkeretlige grundlag for militær indgriben i Syrien i forbindelse med forslag til folketingsbeslutning B 108 fremsat den 29. marts 2016.

Udenrigsministeriet gav dig ved afgørelse af 13. april 2016 afslag på aktindsigt i syv dokumenter med henvisning til § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven.

Det var samtidig ministeriets vurdering, at der i dokumenterne var oplysninger, der var ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1. Du fik indsigt i nogle af disse oplysninger, mens der for andres vedkommende blev henvist til, at de fremgik af andre dokumenter, som blev udleveret i forbindelse med aktindsigten, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Enkelte af de ekstraheringspligtige oplysninger blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 32.

Udenrigsministeriet fandt ikke grundlag for at udlevere dokumenterne til dig efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14.

Udenrigsministeriet anså ikke dokumenter, der blot efterfølgende gengav ministeriets folkeretlige vurdering, for omfattet af din aktindsigtsanmodning, men henviste dig – hvis du havde interesse i sådanne dokumenter – til at rette henvendelse til Udenrigsministeriet igen. Det gjorde du den 18. april 2016. Udenrigsministeriet har i udtalelsen af 17. maj 2016 til mig oplyst, at ministeriet på daværende tidspunkt ikke havde truffet afgørelse om indsigt i disse dokumenter.

Jeg bemærker, at min undersøgelse af sagen kun angår de dokumenter, der er omfattet af Udenrigsministeriets afgørelse af 13. april 2016.

2. Interne dokumenter – offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

2.1. Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, lyder således (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013):

”§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses
1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,
(...)”

I de specielle bemærkninger til § 23 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der bl.a. anført følgende:

”Bestemmelsen i *nr. 1* indebærer – i sammenhæng med stk. 2 – at ethvert dokument, der udarbejdes af en myndighed, og som ikke afgives til udenforstående, har karakter af et internt dokument. Det er således ikke en betingelse for at undtage et dokument efter nr. 1, at dokumentet indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter, eller at det tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces.”

2.2. Efter min gennemgang af de syv dokumenter kan det ikke give mig anledning til bemærkninger, at Udenrigsministeriet har undtaget dem fra aktindsigt som interne dokumenter efter offentlighedslovens § 23, stk. 1. nr. 1.

Jeg har efter min gennemgang heller ikke bemærkninger til, hvilke dele af dokumenterne ministeriet ikke anså for omfattet af din aktindsigtsanmodning.

3. Ekstrahering – offentlighedslovens § 28

3.1. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 28 har følgende ordlyd (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013):

”§ 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.”

I de specielle bemærkninger til § 28 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der anført følgende:

”Bestemmelsen i *stk. 1*, der fastsætter den såkaldte ’ekstraheringspligt’, viderefører med visse redaktionelle og sproglige ændringer den gældende lovs § 11, stk. 1. Der henvises herom til pkt. 4.1.1.15, jf. pkt. 3.4.2.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, er – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Udtrykket *oplysninger om en sags faktiske grundlag* i *stk. 1, 1. pkt.*, omfatter på den baggrund 'egentlige faktuelle oplysninger', som f.eks. oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt eller en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt, samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de 'egentlige faktuelle oplysninger'.

Ekstraheringspligten efter *stk. 1, 1. pkt.*, omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.

...

Betydningen af, at en oplysning er omfattet af bestemmelserne i *stk. 1, 1. og 2. pkt.*, er på den ene side, at oplysningerne er undergivet aktindsigt, uanset at de er indeholdt i et dokument, der som sådan er undtaget fra aktindsigt. På den anden side vil oplysningerne efter omstændighederne kunne undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i lovforslagets §§ 30-33, ligesom der ikke vil være ret til aktindsigt i oplysningerne, hvis de er omfattet af en særlig tavshedspligtsbestemmelse omfattet af § 35.

...

Bestemmelsen i *stk. 2, nr. 2*, fastslår, at myndighederne m.v. ikke er forpligtede til at foretage ekstrahering efter *stk. 1*, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten. Denne adgang til at undlade at foretage ekstrahering følger allerede af gældende ret, og bestemmelsen er således udtryk for en lovfæstelse af denne retstilstand. ”

3.2. Det fremgår af det ”bemærkningsark”, som Udenrigsministeriet sendte til dig sammen med afgørelsen, i hvilke af dokumenterne Udenrigsministeriet har ment, at der er oplysninger, der er ekstraheringspligtige efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, *stk. 1*.

Det drejer sig om bilaget til dokument 10, bilaget til dokument 13, bilaget til dokument 14, bilaget til dokument 15, bilaget til dokument 16 og bilaget til dokument 17. Bilagene til dokument 15 og 16 er identiske. Det samme gælder bilagene til dokument 10 og 17.

Det fremgår af de dokumenter, som jeg har fået fremsendt, hvilke oplysninger i dokumenterne ministeriet har ment er omfattet af § 28, *stk. 1*.

Efter min gennemgang af dokumenterne er jeg enig i den vurdering, som Udenrigsministeriet har foretaget.

Jeg er også enig i vurderingen af, at de ekstraheringspligtige oplysninger i bilagene til dokumenterne 13, 14, 15, 16 og 17 fremgår af det dokument med ekstraheringspligtige oplysninger, som du har fået udleveret fra dokument nr. 10, og at der dermed for deres vedkommende kunne henvises til bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Samlet set kan jeg således ikke kritisere den vurdering, som Udenrigsministeriet har foretaget af ekstraheringsspørgsmålet efter offentlighedslovens § 28.

4. Offentlighedslovens § 32

4.1. Retsgrundlaget

Offentlighedslovens § 32 lyder således (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013):

”§ 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 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 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.

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

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.

...

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 m.v., 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.”

4.2. Hvad har Udenrigsministeriet anført?

Udenrigsministeriet har i bilaget til dokument 10 undtaget en del af en sætning efter offentlighedslovens § 32, stk. 1, og en sætning efter § 32, stk. 2 (de samme oplysninger findes i bilagene til dokumenterne 13, 14, 15, 16 og 17).

Udenrigsministeriet har om undtagelse af oplysninger efter § 32, stk.1, i afgørelsen af 13. april 2016 anført, at der efter bestemmelsen er undtaget oplysninger om den internationale koalitions tilrettelæggelse af indsatsen mod ISIL, og at der er tale om oplysninger, der er modtaget i forventning om fortrolighed.

I udtalelsen til mig af 17. maj 2016 har ministeriet anført, at der er tale om oplysninger, der er modtaget som led i diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme, og at det var ministeriets vurdering, at de pågældende oplysninger burde undtages af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser, da fortrolighed vedrørende de pågældende oplysninger fulgte af kutymen.

Om undtagelse af oplysninger efter § 32, stk. 2, har Udenrigsministeriet i afgørelsen af 13. april 2016 anført, at ministeriet efter en konkret vurdering har undtaget oplysninger vedrørende det folkeretlige grundlag for operationer i Syrien, henset til væsentlige hensyn til Danmarks udenrigspolitiske interesser, herunder forholdet til Syrien.

I udtalelsen af 17. maj 2016 har ministeriet anført, at der er tale om oplysninger af udenrigspolitisk sensitiv karakter i relation til Syrien, hvorfor det var ministeriets vurdering, at det var nødvendigt at undtage oplysningerne fra aktindsigt.

4.3. Min vurdering af oplysningerne undtaget efter offentlighedslovens § 32, stk. 1

Det er ifølge forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 1, en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at myndigheden oplyser, *at* der gælder en folkeretlig forpligtelse eller praksis mv., der indebærer, at oplysninger ikke kan offentliggøres, og *at* de foreliggende oplysninger er omfattet af forpligtelsen.

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

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

Udenrigsministeriet har ikke i afgørelsen eller udtalelsen til mig anført noget nærmere om omstændighederne ved udvekslingen af oplysningerne, herunder om, hvorfor oplysningerne ansås for modtaget med forbehold om diskretion under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme.

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

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 tilkendegivelse af, at danske myndigheder ikke bør offentliggøre dokumenterne eller oplysningerne.

Under hensyn hertil, og til at oplysningerne – hvis ikke offentlighedslovens § 32, stk. 1, kunne finde anvendelse – formentlig efter en konkret vurdering ville kunne undtages efter bestemmelsen i § 32, stk. 2, har jeg ikke grundlag for at kritisere, at de pågældende oplysninger blev undtaget fra aktindsigt.

Jeg går i den forbindelse ud fra, at de undtagne oplysninger ikke er offentligt kendt.

4.4. Min vurdering af oplysningerne undtaget efter § 32, stk. 2

Jeg har efter min gennemgang af dokumenterne ikke grundlag for at tilsidesætte Udenrigsministeriets konkrete vurdering af, at det var nødvendigt at undtage oplysninger fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 2, til beskyttelse af væsentlige hensyn til Danmarks udenrigspolitiske interesser, herunder forholdet til Syrien.

Ligesom for oplysningerne undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 32, stk. 1, går jeg ud fra, at de undtagne oplysninger ikke er offentligt kendt.

5. Ekstrahering – offentlighedslovens § 29

5.1. Offentlighedslovens § 29 lyder således (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013):

”§ 29. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan el.lign. Det gælder dog ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og for Danske Regioner.

Stk. 2. § 28, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse. ”

I de specielle bemærkninger til § 29 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der anført følgende:

”Ved en *faglig vurdering* forstås – i lighed med det tilsvarende udtryk i lovforslagets § 28, stk. 1, 2. pkt. – en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har *særlige forudsætninger* for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. En faglig

vurdering i bestemmelsens forstand omfatter således også den kollektive, embedsmæssige særlige indsigt, der oparbejdes (i myndigheden) som følge af en kontinuerlig beskæftigelse med særlige områder.

...

Omfattet af udtrykket '*faglige vurderinger*' vil herefter være de 'rene' faglige vurderinger, f.eks. vurderinger af lægefaglig, økonomisk eller juridisk karakter. De pågældende vurderinger vil med andre ord vedrøre sagens umiddelbare indhold. Derimod vil interne politiske og strategiske vurderinger samt vurderinger af, hvilken løsning der anbefales på grundlag af en faglig vurdering, falde uden for udtrykket.

Udtrykket '*faglige vurderinger*' omfatter ikke alene det faglige resultat som sådan – f.eks. at et lovforslag må forventes at indebære, at 5000 arbejdsløse kommer i arbejde – men også de *metoder og forudsætninger*, der af en forvaltningsmyndighed er anvendt ved den faglige vurdering.

Det vil i et vist omfang være vanskeligt at undgå, at interne faglige vurderinger i f.eks. et internt dokument er *integreret* med politisk præget rådgivning. I det omfang dette er tilfældet, vil der ikke skulle foretages ekstrahering af de faglige vurderinger efter *stk. 1, 1. pkt.* Der vil heller ikke skulle foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger, i det omfang disse vil *afspejle* de politisk-strategiske overvejelser, som den pågældende forvaltningsmyndighed har foretaget i løbet af sagens behandling.

...

Det er en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at den foreligger i *endelig form*, hvilket beror på, at hensynet til den interne beslutningsproces i almindelighed vil tale imod, at der meddeles aktindsigt i foreløbige interne faglige vurderinger.

En intern faglig vurdering vil foreligge i endelig form, hvis myndigheden har anvendt den i forbindelse med myndighedens beslutning i en sag, eller hvis vurderingen har en sådan form, at den er klar til (endelig) udsendelse eller offentliggørelse. Det vil herudover i almindelighed kunne lægges til grund, at en intern faglig vurdering foreligger i endelig form, hvis den er blevet (endeligt) godkendt af den øverst fagligt ansvarlige person for det pågældende område inden for vedkommende forvaltningsmyndighed, eller hvis det i øvrigt fremgår, at den faglige vurdering faktisk er tillagt betydning.

...

Det er i øvrigt en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at den '*indgår*' i en sag om udarbejdelse af et lovforslag, en redegørelse, en handlingsplan eller lignende. Der skal således være en sådan nærmere og konkret sammenhæng til sagen, at oplysningerne må anses for at indgå i den pågældende sag.

Bestemmelsen omfatter interne faglige vurderinger, der indgår i sager om fremsatte lovforslag eller offentliggjorte redegørelser, handlingsplaner *eller lignende*. Der er således ikke tale om en udtømmende opregning af de initiativer, der er omfattet af bestemmelsen, og som andre eksempler kan nævnes sager om udarbejdelse af generelle administrative forskrifter som bekendtgørelser og cirkulærer. Bestemmelsen tager således sigte på at give offentligheden indsigt i de interne faglige vurderinger, der knytter sig til *politiske initiativer*.

...

Det er en forudsætning, for at et politisk initiativ er omfattet af bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., at det pågældende initiativ har fået et vist *konkret indhold og fast karakter*. Omfattet af bestemmelsen vil således i almindelighed kun være et initiativ, der meldes *skriftligt ud*. Derimod vil mere generelle eller 'løse' udmeldinger om politiske initiativer, som f.eks. regeringen ønsker at tage, falde uden for.

Kravet om, at det politiske initiativ skal have fået et vist konkret indhold og fast karakter – dvs. have et mere endeligt indhold – før det er omfattet af bestemmelsen, skal i øvrigt ses i lyset af, at bestemmelsen alene omfatter interne faglige vurderinger, der indgår i f.eks. en sag om et lovforslag, når forslaget er *fremSAT*.

Dette indebærer for det første, at interne faglige vurderinger, der indgår i sager om overvejelser om at gennemføre et lovforslag m.v., men som ikke munder ud i et sådant forslag, ikke skal meddeles efter bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt. For det andet indebærer det, at der ikke er adgang til aktindsigt i de interne faglige vurderinger, der knytter sig til den (tidligere) del af et lovforslag m.v., der ikke bliver fremsat, f.eks. fordi denne del under tilblivelsesprocessen (dvs. inden offentliggørelsen) udgår af forslaget eller er blevet ændret.

Adgangen til aktindsigt gælder som nævnt først fra det tidspunkt, hvor det pågældende politiske initiativ offentliggøres. I forhold til et lovforslag indebærer det, at der først vil være adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger, der knytter sig til lovforslaget, fra det tidspunkt forslaget bliver fremsat for Folketinget. Om baggrunden herfor henvises der til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.5.2.5 (side 632 ff.).

...

Bestemmelsen i *stk. 1, 2. pkt., 1. led*, fastslår, at der ikke er ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger, som er indeholdt i dokumenter, der er udarbejdet til brug for *ministerrådgivning*. Bestemmelsen indebærer således, at der i sådanne tilfælde ikke skal meddeles aktindsigt i interne faglige vurderinger, selv om de pågældende vurderinger foreligger i endelig form og indgår i en sag om et offentliggjort politisk initiativ.

Baggrunden for bestemmelsen er, at en efterfølgende adgang til aktindsigt i den faglige rådgivning, der er indeholdt i et ministerrådgivningsdokument, i sig selv må antages at kunne begrænse ministerens politiske 'råderum', ligesom efterfølgende offentlighed om indholdet af ministerrådgivningsdokumenter vil begrænse embedsværkets frihed i forhold til den faglige rådgivning, hvilket vil kunne føre til en forringelse af den faglige rådgivning, som ministeren modtager fra embedsværket. Der er således et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med den direkte ministerrådgivning. ”

5.2. Udenrigsministeriet har ikke i afgørelsen af 13. april 2016 eller i udtalelsen til mig af 17. maj 2016 forholdt sig til, om der i dokumenterne er oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 29, stk. 1.

Det er min opfattelse, at et fremsat forslag til folketingsbeslutning er et politisk initiativ, der er omfattet af bestemmelsen. Jeg bemærker i den forbindelse, at det er anført i forarbejderne, at bestemmelsens ordlyd

om ”fremsat lovforslag”, ”offentliggjort redegørelse, handlingsplan el.lign. ” ikke er en udtømmende opregning af de initiativer, der er omfattet af bestemmelsen.

Efter min gennemgang af dokumenterne er det også min opfattelse, at de indeholder interne faglige vurderinger i bestemmelsens forstand.

Jeg mener på denne baggrund, at Udenrigsministeriet i sin afgørelse burde have forholdt sig til, om der var oplysninger i dokumenterne, der skulle ekstraheres efter offentlighedslovens § 29, stk. 1.

Jeg kan ikke på det foreliggende grundlag vurdere, om de øvrige betingelser i bestemmelsen er opfyldt, herunder om vurderingerne er i endelig form, eller om de pågældende dokumenter er udarbejdet til brug for ministerrådgivning.

Jeg har derfor henstillet til Udenrigsministeriet at genoptage sagens behandling med henblik på en vurdering af, om dokumenterne indeholder oplysninger, der er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 29.

På baggrund af henstillingen om genoptagelse finder jeg ikke anledning til at tage stilling til spørgsmålet om meroffentlighed.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen, men jeg har bedt Udenrigsministeriet om at underrette mig om resultatet af ministeriets nye vurdering af sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Udenrigsministeriet

Sagsfremstilling:

Det fremgår af sagens akter, at du den 10. marts 2016 anmodede Udenrigsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Undertegnede ønsker hermed at søge aktindsigt i de overvejelser, Udenrigsministeriet har gjort sig omkring det folkeretlige grundlag ifm. en militær indgriben i Syrien?

Herunder også korrespondance med andre myndigheder vedr. det folkeretlige grundlag? ”

Udenrigsministeriet traf afgørelse i sagen den 13. april 2016. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

”Udenrigsministeriet har forstået din anmodning som vedrørende Udenrigsministeriets folkeretlige overvejelser i forbindelse med udsendelse af de kommende danske militære bidrag til støtte for indsatsen mod ISIL i Syrien som beskrevet i forslag til folketingsbeslutning B 108 fremsat den 29. marts 2016 og ikke tidligere udsendt militært bidrag til støtte for indsatsen mod ISIL i Syrien.

Udenrigsministeriet har endvidere forstået din anmodning således, at du også ønsker aktindsigt i ministeriets korrespondance med andre myndigheder om de folkeretlige overvejelser i forhold til Syrien for de kommende danske militære bidrag.

Udenrigsministeriet har foretaget en søgning i ministeriets journalsystem mv. efter dokumenter af den i aktindsigtsanmodningen nævnte karakter, Udenrigsministeriet har identificeret dokumenter, som vurderes at være omfattet af din anmodning. Udenrigsministeriet har i den forbindelse ikke anset dokumenter, der efterfølgende blot gengiver ministeriets folkeretlige vurdering, for omfattet af din anmodning. Såfremt du måtte have interesse i sådanne dokumenter, bedes du rette henvendelse igen. Udenrigsministeriet har ikke identificeret dokumenter vedrørende korrespondance med andre myndigheder om de folkeretlige overvejelser i forhold til Syrien for de kommende danske militære bidrag.

Aktoversigt og en dokumentliste over sagens dokumenter vedlægges. Herudover vedlægges de oplysninger, der gives aktindsigt i. Det bemærkes, at visse oplysninger i dokumenterne ikke er omfattet af din anmodning om aktindsigt, idet oplysningerne vedrører det folkeretlige grundlag i forhold til Irak.

Udenrigsministeriet har undtaget en række dokumenter og oplysninger fra retten til aktindsigt. Det er ud for hver enkelt indførsel på dokumentlisten 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 mails og interne juridiske vurderinger.

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 er imidlertid delvist undtaget fra retten til aktindsigt, jf. nedenfor. Derudover fremgår visse oplysninger af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. § 28, stk. 2, nr. 2. Der henvises til den udleverede aktliste.

Efter offentlighedslovens § 32, stk. 1, kan retten til aktindsigt 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.

I medfør af denne bestemmelse har Udenrigsministeriet undtaget oplysninger i visse dokumenter om den internationale koalitions tilrettelæggelse af indsatsen mod ISIL. Der er tale om oplysninger, der er modtaget i en forventning om fortrolighed.

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 mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.

I medfør af denne bestemmelse har Udenrigsministeriet efter en konkret vurdering undtaget oplysninger vedrørende det folkeretlige grundlag for operationer i Syrien, henset til beskyttelsen af væsentlige hensyn til Danmarks udenrigspolitiske interesser, herunder forholdet til Syrien.

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 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 ikke fundet grundlag for at udlevere de pågældende dokumenter.

Udenrigsministeriet kan afslutningsvis oplyse, at bemærkningerne til forslag til folketingsbeslutning B 108 fremsat 29. marts 2016 indeholder en redegørelse for det folkeretlige grundlag for de kommende militære bidrag til støtte for indsatsen mod ISIL i Irak og Syrien. ”

Den 18. april 2016 klagede du til mig over afgørelsen. Du anførte, at beslutningen om at sende fly og soldater til Syrien skete uden et klart FN-mandat, og uden at det danske militære bidrag var godkendt af den syriske regering. Det var efter din opfattelse interessant for offentligheden at vide, hvordan Udenrigsministeriets egne jurister vurderede beslutningen om at gå i krig i Syrien.

Samme dag skrev du til Udenrigsministeriet, at du gerne ville have overblik over antallet af sider, som de enkelte dokumenter var på, og at du gerne ville have tilsendt det dokument, som du havde fået delvis aktindsigt i, med sorte streger. Du anførte, at du i det, som du havde fået udleveret, ikke reelt kunne se, hvor meget tekst der var undtaget fra aktindsigt.

Den 25. april 2016 sendte Udenrigsministeriet dig en oversigt over antallet af sider i de enkelte dokumenter, som var blevet undtaget fra aktindsigt. Ministeriet bemærkede i den forbindelse, at en række oplysninger i dokumenterne ikke var omfattet af din anmodning om aktindsigt. Udenrigsministeriet sendte dig også det dokument, som de udleverede oplysninger fremgik af, i overstreget form.

I anledning af din klage bad jeg den 25. april 2016 Udenrigsministeriet om en udtalelse og om at låne akterne i sagen.

Udenrigsministeriet anførte i en udtalelse af 17. maj 2016 bl.a. følgende:

”Det bemærkes, at ministeriet i første omgang ikke anså dokumenter, der efterfølgende blot gengiver ministeries folkeretlige vurdering, for omfattet af anmodningen. Udenrigsministeriet oplyste journalist A herom i afgørelsen og oplyste samtidig, at såfremt A måtte have interesse i sådanne dokumenter, kunne han rette henvendelse til Udenrigsministeriet igen. Den 18. april 2016 anmodede A om aktindsigt i dokumenter, der gengiver ministeriets folkeretlige vurdering. Ved e-mail af 25. april 2016 rettede Udenrigsministeriet henvendelse til A med henblik på at drøfte hans anmodning og nærmere afgrænse, hvilke dokumenter A ønsker indsigt i.

Udenrigsministeriet har endnu ikke truffet afgørelse i sagen, der fortsat beror på en nærmere afgrænsning af anmodningen.

Det bemærkes endvidere, at flere af de dokumenter, som Udenrigsministeriet identificerede som omfattet af anmodningen alene var delvist omfattet, idet visse oplysninger i dokumenterne vedrører det folkeretlige grundlag i relation til et kommende militært bidrag til Irak, hvilket Udenrigsministeriet oplyste A om. Det fremgik endvidere af det vedlagt bemærkningsark, hvilke dokumenter, der alene var delvist omfattet.

2. De syv dokumenter, som Udenrigsministeriet identificerede som helt eller delvist omfattede af anmodningen, er alle interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Udenrigsministeriet undtog de syv dokumenter fra retten til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Det drejer sig om e-mails udvekslet mellem medarbejdere i Udenrigsministeriet samt en notits, herunder udkast til notitsen, til ministeriets ledelse vedrørende det folkeretlige grundlag.

Det var Udenrigsministeriets vurdering, at der i de undtagne dokumenter er oplysninger, der skulle ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 28 og vurderes efter reglerne i offentlighedslovens §§ 30-33. Oplysningerne blev delvist udleveret. Visse oplysninger blev imidlertid undtaget fra retten til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 32. Endvidere blev oplysninger, der fremgik af andre dokumenter, som blev udleveret i forbindelse med aktindsigten, ikke udleveret, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2. Det fremgik nærmere af det vedlagte bemærkningsark, i hvilke dokumenter de pågældende oplysninger indgik.

For så vidt angår de oplysninger, der blev undtaget med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 1, drejer det sig om oplysninger, der er modtaget som led i diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme. Det var Udenrigsministeriets vurdering, at de pågældende oplysninger burde undtages af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser, da fortrolighed vedrørende de pågældende oplysninger følger af den omtalte kutyme.

For så vidt angår de oplysninger, der blev undtaget med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 2, er der tale om oplysninger af en udenrigspolitisk sensitiv karakter i relation til situationen i Syrien, hvorfor det var Udenrigsministeriets vurdering, at det var nødvendigt at undtage oplysningerne henset til beskyttelsen af væsentlige hensyn til Danmarks udenrigspolitiske interesser, herunder i relation til Syrien.

Udenrigsministeriets overvejede endelig, om de undtagne dokumenter og oplysninger burde udleveres til A efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Udenrigsministeriet foretog i den forbindelse en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for reglerne i lovens §§ 23 og 32, og på den anden side den berettigede interesse, A som journalist må antages at have i, at anmodningen

om aktindsigt imødekommes. Udenrigsministeriet fandt på den baggrund ikke grundlag for at udlevere de pågældende dokumenter.

Afslutningsvis skal det bemærkes, at Udenrigsministeriet oplyste A om, at der i bemærkningerne til forslag til folketingsbeslutning B 108 fremsat den 29. marts 2016 fremgår en redegørelse for det folkeretlige grundlag for de kommende militære bidrag til støtte for indsatsen mod ISIL i Irak og Syrien.”

Den 18. maj 2016 sendte jeg Udenrigsministeriets udtalelse til dig med henblik på bemærkninger.

Da jeg ikke modtog nogen bemærkninger, meddelte jeg dig den 8. juni 2016, at jeg ville behandle sagen på baggrund af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og ministeriet.