Udskriftsdato: 30. oktober 2026 (Gældende)

Delvist afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende flygtninge og migranter, der passerer uregistrerede gennem Danmark til Sverige. Ministerbetjeningsdokumenter. Ekstrahering. Meroffentlighed

Ministerium: Folketingets Ombudsmand	Journalnummer: Sag nr. 16/01341

Delvist afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende flygtninge og migranter, der passerer uregistrerede gennem Danmark til Sverige. Ministerbetjeningsdokumenter. Ekstrahering. Meroffentlighed

Svar til journalist A, medie B

Sag nr. 16/01341

30-06-2016

Justitsministeriets afgørelse af 15. marts 2016 om aktindsigt

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere, at Justitsministeriet i ministeriets afgørelse af 15. marts 2016 undtog dokumenter og oplysninger fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24.

Jeg har i alt væsentligt ikke grundlag for at kritisere Justitsministeriets vurdering af spørgsmålet om ekstraheringspligt efter offentlighedslovens § 28.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere Justitsministeriets vurdering efter offentlighedslovens § 32.

Jeg har heller ikke grundlag for at kritisere omfanget af den meroffentlighed, som Justitsministeriet gav dig i forbindelse med afgørelsen af 15. marts 2016.

Nedenfor under "Ombudsmandens udtalelse" kan du læse nærmere om baggrunden for resultatet af min undersøgelse. Fra side 17 er der en fremstilling af sagsforløbet.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om, og hvad tager jeg stilling til?

Du anmodede ved e-mail af 14. september 2015 Justitsministeriet om aktindsigt i alle dokumenter fra de sidste to år, som vedrører flygtninge og migranter, der passerer uregistrerede gennem Danmark til Sverige.

Justitsministeriet traf den 10. november 2015 delafgørelse i sagen og meddelte dig aktindsigt i en række dokumenter journaliseret på ministeriets sag med j.nr. 2015-100-0061 indtil den 15. september 2015 og i sagens aktliste. Ministeriet undtog samtidig en række dokumenter fra aktindsigt efter bestemmelserne i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, nr. 1 og 2.

Du har ikke klaget over Justitsministeriets afgørelse af 10. september 2015, og de dokumenter, som blev undtaget fra aktindsigt ved denne afgørelse, er således ikke omfattet af min undersøgelse.

I afgørelsen af 10. september 2015 meddelte Justitsministeriet dig samtidig, at ministeriet havde iværksat en høring af Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, Rigspolitiet samt kriminalforsorgen med anmodning om de pågældende myndigheders eventuelle bemærkninger til, at Justitsministeriet meddelte dig aktindsigt i den resterende del af dokumenterne journaliseret på ministeriets sag med j.nr. 2015-100-0061 indtil den 15. september 2015.

Efter at have modtaget de nævnte myndigheders bemærkninger tog Justitsministeriet i en afgørelse af 15. marts 2016 stilling til den resterende del af dokumenterne journaliseret på ministeriets sag med j.nr. 2015-100-0061. Ved afgørelsen undtog ministeriet en række dokumenter fra aktindsigt efter bestemmelserne i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, nr. 1 og 2.

Ministeriet fandt, at visse af dokumenterne indeholdt oplysninger, der var ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1. Du fik udleveret disse oplysninger, dog således at der blev undtaget visse oplysninger fra aktindsigt efter bestemmelserne i offentlighedslovens § 31, § 32, stk. 1, § 32, stk. 2, og § 33, nr. 1. Ministeriet undtog også visse øvrige oplysninger fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 31, § 32, stk. 1, § 32, stk. 2, og § 33, nr. 1.

Justitsministeriet overvejede, om det undtagne materiale burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, og fandt, at der i et vist omfang var grundlag herfor.

Du har i din klage til mig anført, at du for så vidt angår afgørelsen af 15. marts 2016 klager over Justitsministeriets brug af offentlighedslovens § 24 og over ministeriets vurdering af, i hvilket omfang du blev meddelt meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14. Du har i den forbindelse henvist til, at aktindsigten vedrører hændelser, som er foregået for mere end seks måneder siden, og at der derfor ikke længere bør være grundlag for at afslå meroffentlighed i dokumenter undtaget efter offentlighedslovens § 24 i den grad, som Justitsministeriet har gjort.

Min undersøgelse af afgørelsen af 15. marts 2016 angår kun de spørgsmål, som du har klaget over, nemlig undtagelse af dokumenter efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 24 og spørgsmål, der relaterer sig hertil, bl.a. om ekstrahering og meroffentlighed.

Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg for så vidt angår ekstrahering kun tager stilling til dette i relation til dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24.

Jeg tager på den baggrund ikke stilling til undtagelse af ekstraheringspligtige oplysninger i dokumenterne 36 og 40 efter offentlighedslovens § 31, oplysninger i dokumenterne 33, 34, 46, 70, 76, 81, 87 og 89, der er undtaget efter offentlighedslovens § 32, stk. 2, og oplysninger i dokumenterne 10, 31, 35, 39, 41, 55, 75, 78 og 80, der er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 1.

2. Anvendelsen af offentlighedslovens § 24

2.1. Retsgrundlaget

§ 24, stk. 1 og 2, 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.

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. "

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 24 fremgår bl.a. følgende (jf. lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13):

"Bestemmelsen i stk. 1 finder alene anvendelse, hvor interne dokumenter og oplysninger udveksles i forbindelse med ministerbetjening. Dette er – i lyset af den politiske aftale, jf. pkt. 1.1 og pkt. 4.14.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger – i bestemmelsens ordlyd beskrevet på den måde, at dokumenter og oplysninger alene kan undtages fra aktindsigt, hvis der på det tidspunkt, hvor de pågældende dokumenter eller oplysninger udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier, er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det vil således fortsat gælde som et almindeligt udgangspunkt, at udveksling af internt materiale mellem forskellige forvaltningsmyndigheder i forbindelse med udførelsen af opgaver, der ikke vedrører ministerbetjening, bevirker, at materialet bliver undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler, jf. lovforslagets § 23, stk. 2.

Det afgørende for, om et dokument eller en oplysning, der udveksles mellem f.eks. to ministerier i stk. 1's forstand sker i forbindelse med ministerbetjening, er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren *har* eller *vil få* behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det vil dog uden videre kunne lægges til grund, at ministeren har brug for rådgivning og bistand, såfremt udvekslingen af dokumenter mellem to forskellige forvaltningsmyndigheder sker i et tilfælde, hvor ministeren selv eller ministersekretariatet på ministerens vegne har bedt embedsværket f.eks. undersøge eller overveje et spørgsmål. I mange tilfælde vil der imidlertid ikke foreligge en konkret 'bestilling' fra ministeren, og ved vurderingen af, om der er konkret grund til at antage, at der vil opstå et behov for at yde ministeren bistand m.v., må der i stedet for lægges vægt på, om ministeren i den konkrete sammenhæng erfaringsmæssigt får brug for embedsværkets bistand, eller om det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter må forventes, at ministeren får brug herfor.

Bestemmelsen i stk. 1 skal fortolkes og anvendes restriktivt, og i tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om *hensynet til den interne og politiske beslutningsproces* taler for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt.

Bestemmelsen finder således anvendelse, hvor udvekslingen sker i forbindelse med det, der kan betegnes 'den politiske' ministerbetjening.

Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen, kan bl.a. nævnes embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller 'fysisk' møde med andre ministre, embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af folketingsspørgsmål samt embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger.

…

Omfattet af bestemmelsen er forskellige *typer af interne dokumenter (og oplysninger)*, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, herunder bl.a. udkast til 'talepapir' og 'beredskabstalepunkter', udkast til pressemeddelelser, materiale til brug for pressemøder m.v., udkast til bidrag til besvarelse af folketingsspørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner m.v.

…

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

…

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

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

Bestemmelserne i stk. 1, nr. 1 og 2, kan – når betingelserne i øvrigt er opfyldt – finde anvendelse på udveksling af dokumenter mellem a) to ministeriers departementer, b) et ministeriums departement og en myndighed underordnet det pågældende ministerium, c) myndigheder (f.eks. to styrelser) underordnet det samme ministerium, d) et ministeriums departement og en myndighed underordnet et andet ministerium

(f.eks. et andet departements underliggende styrelse), samt e) myndigheder (f.eks. to styrelser), der er underordnet hvert sit ministerium. Det anførte gælder interne dokumenter (og oplysninger), som er udarbejdet af de nævnte myndigheder. ”

2.2. Min vurdering

I afgørelsen af 15. marts 2016 har Justitsministeriet anført, at ministeriet har undtaget visse dokumenter efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1. Det drejer sig om interne dokumenter, der er udvekslet mellem Justitsministeriet og henholdsvis Rigspolitiet og kriminalforsorgen på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at en minister havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Der er tale om e-mailkorrespondance om den nærmere håndtering af strømmen af flygtninge og migranter, herunder orienteringer fra Rigspolitiet om situationen.

Justitsministeriet har desuden undtaget visse interne dokumenter efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. Det drejer sig om dokumenter udvekslet mellem Justitsministeriet og henholdsvis Statsministeriet, Udenrigsministeriet samt Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at en minister havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Disse dokumenter består af e-mailkorrespondance mellem de nævnte myndigheder om den nærmere håndtering af strømmen af flygtninge og migranter, herunder korrespondance om muligheden for at indføre grænsekontrol og korrespondance vedrørende pressehåndtering fra aktindsigt.

Jeg har gennemgået de akter, som Justitsministeriet i sin afgørelse af 15. marts 2016 har undtaget med henvisning til offentlighedslovens § 24.

Efter min gennemgang er jeg enig med Justitsministeriet i, at dokumenterne må anses for at være ministerbetjeningsdokumenter. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, at dokumenterne blev udvekslet på et tidspunkt, hvor håndteringen af strømmen af flygtninge og migranter var et højaktuelt politisk emne, og hvor der således var konkret grund til at antage, at en minister havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Jeg er derfor enig med Justitsministeriet i, at dokumenterne kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24. Jeg henviser bl.a. til det, som er anført i forarbejderne til bestemmelsen, jf. ovenfor under pkt. 2.1.

3. Anvendelsen af offentlighedslovens § 28 om ekstrahering

3.1. Retsgrundlag

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.

…

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. ”

Om det nærmere indhold af offentlighedslovens § 28 henviser jeg også til Mohammad Ahsan, Offentlighedslovens med kommentarer (2014), side 476 ff.

3.2. Min vurdering

I afgørelsen af 15. marts 2016 har Justitsministeriet anført, at visse af de dokumenter, som er undtaget fra aktindsigt, indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, og at disse oplysninger derfor som udgangspunkt skal udleveres efter offentlighedslovens § 28.

Du fik imidlertid ikke udleveret alle de oplysninger, som Justitsministeriet vurderede var omfattet af ekstraheringspligt, bl.a. fordi visse af de ekstraheringspligtige oplysninger blev undtaget fra aktindsigt efter f.eks. offentlighedslovens § 32, jf. pkt. 4.3. nedenfor.

Jeg har i alt væsentligt ikke grundlag for at kritisere Justitsministeriets vurdering af, hvilke oplysninger der måtte anses for omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

For visse oplysningers vedkommende – i bilagene til akt nr. 73, 92 og 96 – kan spørgsmålet ganske vist efter min opfattelse overvejes, men hovedparten af disse oplysninger er offentligt tilgængelige fra to avisartikler og regeringsgrundlaget og derfor efter § 28, stk. 2, nr. 3, under alle omstændigheder ikke omfattet af ekstraheringspligt.

Jeg foretager mig derfor ikke videre i dette spørgsmål.

4. Anvendelsen af offentlighedslovens § 32

4.1. Retsgrundlaget

Offentlighedslovens § 32 lyder således:

"§ 32. Retten til aktindsigt kan af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, begrænses, i det omfang fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser 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 bl.a. 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 i *stk. 1* indebærer for det første, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, fortrolighed følger af *EU-retlige forpligtelser*. Bestemmelsen kan således begrunde afslag, hvis det f.eks. følger af en *umiddelbart gældende EU-forordning*, at der gælder tavshedspligt i forhold til bestemte typer af oplysninger eller dokumenter.

Endvidere kan bestemmelsen begrunde en begrænsning i retten til aktindsigt, hvis de pågældende oplysninger eller dokumenter er omfattet af *interne tavshedsforskrifter i EU*, herunder forordning nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europaparlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter. Det følger af denne forordnings artikel 5, at en forvaltningsmyndighed, der er i besiddelse af oplysninger og dokumenter, som hidrører fra en EU-institution, skal rådføre sig med vedkommende EU-institution, medmindre det er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres. Forordningen indebærer således en tidsbegrænset undtagelse fra retten til aktindsigt. Der henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 17, pkt. 5.5.2 (side 714 f.), og betænkningens kapitel 7, pkt. 2 (side 216 ff.).

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.

…

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

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

Endvidere omfatter bestemmelsen oplysninger og dokumenter, der vedrører den *interne danske forberedelse af forhandlinger med andre lande og i internationale organisationer*, f.eks. instruktioner til de danske forhandlere i forbindelse med forslag til regler, indberetninger fra de danske repræsentationer og notater 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. Justitsministeriets anvendelse af bestemmelsen

Det fremgår af Justitsministeriets afgørelse af 15. marts 2016, at ministeriet foretog en høring af Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Udlændinge-, Integrations og Boligministeriet, Rigspolitiet samt kriminalforsorgen, før ministeriet den 15. marts 2016 traf afgørelse om aktindsigt i de resterende dokumenter journaliseret på sagen med j.nr. 2015-100-0061.

4.2.1. § 32, stk. 1

Udenrigsministeriet har i sit høringssvar anført, at visse ekstraheringspligtige oplysninger om Statsministeriets samtale med den herværende tyske ambassadør (journaliseret på akt nr. 52, som blev undtaget efter offentlighedslovens § 24) bør undtages fra aktindsigt af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser,

fordi de pågældende oplysninger er udvekslet som led i diplomatisk samarbejde, hvor fortrolighed følger af en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme.

Som følge heraf undtog Justitsministeriet oplysningerne med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 1.

4.2.2. § 32, stk. 2

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har i sit høringssvar til Justitsministeriet oplyst, at visse af de ekstraheringspligtige oplysninger i dokumenter undtaget efter offentlighedslovens § 24 i form af en dialog med Sverige og Tyskland om den aktuelle flygtningesituation bør undtages efter offentlighedslovens § 32, stk. 2, fordi en udlevering af oplysningerne vil kunne skade Danmarks forhold til Sverige henholdsvis Tyskland.

Det drejer sig om Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets samtale med det svenske Migrationsverket og oplysninger om en telefonsamtale mellem udlændinge-, integrations- og boligministeren og hendes tyske kollega (journaliseret på akt nr. 12, 52, 56, 72, 216 og 219).

Rigspolitiet har vurderet, at en række ekstraheringspligtige oplysninger om dansk politis samarbejde med udenlandske myndigheder, herunder tysk politi, i dokumenter undtaget efter offentlighedslovens § 24 (journaliseret på akt nr. 4, 10, 56, 82, 88,og 90) er af en sådan karakter, at de vil kunne kompromittere væsentlige hensyn til efterforskninger i og efterretninger fra udlandet, hvis de udleveres.

Justitsministeriet undtog på grundlag af høringssvarene fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og fra Rigspolitiet de ovenfor nævnte oplysninger efter offentlighedslovens § 32, stk. 2.

4.3. Min vurdering

4.3.1. Jeg har ved min gennemgang af sagens akter konstateret, at Justitsministeriet i forbindelse med vurderingen af, hvilke oplysninger der kunne udleveres til dig, foretog en høring af de myndigheder, som også havde været en del af den e-mailkorrespondance, der var journaliseret på ministeriets sag med j.nr. 2015-100-0061.

Jeg har også bemærket, at Justitsministeriet i sin afgørelse af 15. marts 2016 har lagt vægt på myndighedernes høringssvar i forbindelse med vurderingen af, hvilke oplysninger der kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 32.

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

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

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 dokument 52, og det, som Udenrigsministeriet har anført om forudsætningerne for udvekslingen af oplysningerne, har jeg ikke grundlag for at tilsidesætte Justitsministeriets vurdering af, at de ekstraheringspligtige oplysninger i dokument 52 kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 32, stk. 1.

4.3.2. [rettelig 4.3.3. ; min tilføjelse] Efter bestemmelsen i 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. Det er en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at rigets udenrigspolitiske interesser m.v. vil lide skade.

Omfattet af stk. 2 er bl.a. de tilfælde, hvor navnlig ministerier indbyrdes udveksler dokumenter og oplysninger i forbindelse med sager, der har udenrigspolitisk karakter.

Efter min gennemgang af sagen har jeg ikke grundlag for at kritisere Justitsministeriets konkrete vurdering – der bygger på udtalelser fra relevante myndigheder – af, at der var grundlag for at undtage ekstraheringspligtige oplysninger i dokumenterne 4, 10, 12, 52, 56, 72, 82, 88, 90, 216 og 219 fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 32, stk. 2.

5. Anvendelsen af offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed

5.1. Retsgrundlaget

Offentlighedslovens § 14, stk. 1, om meroffentlighedsprincippet 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 bl.a. anført følgende:

”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. Min vurdering

Du har din klage til mig anført, at din aktindsigtsanmodning omfatter hændelser, som på tidspunktet for Justitsministeriets afgørelse af 15. marts 2016 var mere end seks måneder gamle. Du mener på den baggrund ikke, at der længere var – eller er – grundlag for at afslå meroffentlighed i de dokumenter, som blev undtaget efter offentlighedslovens § 24, i den grad, som Justitsministeriet har gjort i afgørelsen af 15. marts 2016.

Det fremgår af Justitsministeriets afgørelse af 15. marts 2016, at ministeriet i forbindelse med vurderingen af, om det undtagne materiale burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed, foretog en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag de nævnte undtagelsesbestemmelser, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.

Justitsministeriet fandt på den baggrund grundlag for at meddele dig meroffentlighed i flere oplysninger og dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 24.

Videre fremgår det af Justitsministeriets udtalelse af 18. april 2016, at ministeriet i forbindelse med vurderingen af muligheden for meroffentlighed i dokumenter omfattet af § 24 inddrog høringssvarene fra de øvrige myndigheder, og at Justitsministeriet vurderede, at der ikke kunne meddeles meroffentlighed i videre omfang, end det var tilfældet, med henvisning til den beskyttelsesinteresse, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 24, og andre lovlige hensyn.

Ministeriet har således anført, at den konkrete sag, som din aktindsigtsanmodning vedrører – dvs. flygtningesituationen ved den dansk-tyske grænse – fortsat er aktuel, og at det er ministeriets vurdering, at der i sagen var og fortsat er et reelt og sagligt behov for at beskytte den interne og politiske beslutningsproces.

Jeg finder efter min gennemgang af dokumenterne ikke grundlag for at kritisere Justitsministeriets vurdering af, i hvilket omfang du kunne meddeles meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14.

Jeg konstaterer således, at ministeriet nøje overvejede din anmodning om aktindsigt i lyset af princippet om meroffentlighed og i den forbindelse foretog en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens § 24, og på den anden side den berettigede interesse, du måtte antages at have i, at anmodningen om aktindsigt blev imødekommet. Jeg kan ikke tilsidesætte ministeriets vurdering.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Justitsministeriet

Sagsfremstilling

Du anmodede ved e-mail af 14. september 2015 Justitsministeriet om aktindsigt i alle dokumenter fra de sidste to år, som vedrører flygtninge og migranter, der passerer uregistrerede gennem Danmark til Sverige.

Justitsministeriet traf den 10. november 2015 delafgørelse i sagen og gav aktindsigt i visse dokumenter.

Den 15. marts 2016 traf Justitsministeriet endnu en afgørelse og skrev bl.a. følgende til dig:

"2. Justitsministeriet traf den 10. november 2015 delafgørelse i sagen, hvorved du og en række andre journalister – der havde anmodet om aktindsigt i stort set det samme materiale som dig – blev meddelt aktindsigt i en række dokumenter journaliseret på sagen j.nr. 2015-100-0061 indtil den 15. september 2015 og i sagens aktliste.

Justitsministeriet oplyste i den forbindelse, at Justitsministeriet havde iværksat en høring af Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, Rigspolitiet samt Kriminalforsorgen med en anmodning om de pågældende myndigheders eventuelle bemærkninger til, at Justitsministeriet meddeler aktindsigt i den resterende del af dokumenterne journaliseret på sagen j.nr. 2015-100-0061 indtil den 15. september 2015.

3. Justitsministeriet har nu modtaget de nævnte myndigheders bemærkninger, og du meddeles hermed aktindsigt i den resterende del af dokumenterne journaliseret på sagen j.nr. 2015-100-0061 indtil den 15. september 2015 i overensstemmelse med offentlighedslovens § 7, stk. 1, jf. dog nedenfor.

…

5. Justitsministeriet har endvidere efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, undtaget visse dokumenter fra aktindsigt, idet det drejer sig om interne dokumenter, der er udvekslet mellem Justitsministeriet og henholdsvis Rigspolitiet og Kriminalforsorgen på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at en minister havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Justitsministeriet har efter bestemmelsen undtaget e-mail-korrespondance om den nærmere håndtering af strømmen af flygtninge og migranter, herunder orienteringer fra Rigspolitiet om situationen, fra aktindsigt. De pågældende dokumenter er journaliseret på sagens akt nr. 4, 5, 6, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 20, 23, 24, 25, 26, 27, 65, 66, 82, 86, 88, 94, 96, 99, 111, 112, 113, 127, 133, 134, 136, 218 og 221. Det bemærkes i den forbindelse, at visse af dokumenterne er journaliseret på flere af de nævnte akter.

Justitsministeriet har dog som udtryk for meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, fundet grundlag for at meddele dig aktindsigt i visse dokumenter i deres helhed og i visse oplysninger indeholdt i andre dokumenter, jf. pkt. 10 nedenfor. De pågældende dokumenter og oplysninger er journaliseret på sagens akt nr. 10, 13, 15, 16, 17, 18, 20, 24, 25, 26, 27, 80, 85, 112, 114, 115, 127, 129, 133, 134, 136 og 218. Det bemærkes i den forbindelse, at en del af materialet er journaliseret på flere akter.

6. Justitsministeriet har endelig efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, undtaget visse dokumenter fra aktindsigt, idet det drejer sig om interne dokumenter, der er udvekslet mellem Justitsministeriet og henholdsvis Statsministeriet, Udenrigsministeriet samt Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet på

et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at en minister havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Justitsministeriet har efter bestemmelsen undtaget e-mailkorrespondance mellem de nævnte myndigheder om den nærmere håndtering af strømmen af flygtninge og migranter, herunder korrespondance om muligheden for at indføre grænsekontrol og korrespondance vedrørende pressehåndtering fra aktindsigt. De pågældende dokumenter er journaliseret på sagens akt nr. 1, 5, 6, 8, 12, 16, 17, 18, 20, 22, 25, 26, 52, 56, 63, 64, 66, 67, 72, 73, 83, 90, 92, 96, 109, 111, 113, 115, 116, 117, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 130, 131, 135, 214, 215, 216, 217, 219, 220 og 221. Det bemærkes i den forbindelse, at visse af dokumenterne er journaliseret på flere af de nævnte akter.

Justitsministeriet har dog som udtryk for meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, fundet grundlag for at meddele dig aktindsigt i ét dokument og visse oplysninger i ét af de undtagne dokumenter, jf. pkt. 10 nedenfor. Det pågældende dokument og oplysninger er journaliseret på sagens akt nr. 22 og 123.

7.1. Offentlighedslovens § 28, stk. 1, fastsætter en pligt til at meddele aktindsigt i faktiske oplysninger og oplysninger om eksterne faglige vurderinger, selv om dokumentet, som de pågældende oplysninger fremgår af, er undtaget fra aktindsigt. Oplysninger af denne karakter betegnes som 'ekstraheringspligtige'.

Visse af de dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt efter de regler, der er beskrevet under pkt. 4-6 ovenfor, indeholder sådanne ekstraheringspligtige oplysninger. Disse oplysninger udleveres derfor, jf. dog pkt. 7.2.-7.4.3 nedenfor.

7.2. Udenrigsministeriet har i ministeriets høringssvar til Justitsministeriet oplyst, at visse af de ekstraheringspligtige oplysninger efter Udenrigsministeriets opfattelse bør undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 32, stk. 1. Efter denne bestemmelse 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 el.lign.

Udenrigsministeriet har som begrundelse henvist til, at de pågældende oplysninger er udvekslet som led i diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion eller under forudgående udtrykkelig tilkendegivelse fra afgiveren eller under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme. Oplysningerne bør derfor undtages fra aktindsigt af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser, da fortrolighed vedrørende oplysningerne følger af den omtalte kutyme.

Justitsministeriet har på den baggrund undtaget oplysninger journaliseret på sagens akt nr. 52 om Statsministeriets samtale med den herværende tyske ambassadør fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 32, stk. 1.

7.3. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har i ministeriets høringssvar til Justitsministeriet oplyst, at visse af de ekstraheringspligtige oplysninger efter Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets opfattelse bør undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 32, stk. 2. Efter denne bestemmelse kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser, herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har som begrundelse henvist til, at der er tale om oplysninger om en dialog med Sverige og Tyskland om den aktuelle flygtningesituation, som berører forholdet mellem Danmark og Sverige henholdsvis Tyskland. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har i den forbindelse bemærket, at hvis de pågældende oplysninger udleveres som led i aktindsigt, vil dette kunne skade Danmarks forhold til Sverige henholdsvis Tyskland.

Justitsministeriet har på den baggrund undtaget en række oplysninger om Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets samtale med det svenske Migrationsverket og oplysninger om en telefonsamtale mellem udlændinge-, integrations- og boligministeren og hendes tyske kollega journaliseret på sagens akt nr. 12, 52, 56, 72, 216 og 219 fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 32, stk. 2. Det bemærkes i den forbindelse, at visse af oplysningerne er journaliseret på flere af de nævnte akter.

7.4.1. Rigspolitiet har i Rigspolitiets høringssvar til Justitsministeriet oplyst, at visse af de ekstraheringspligtige oplysninger efter Rigspolitiets opfattelse bør undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 31. Efter denne bestemmelse kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Rigspolitiet har som begrundelse henvist til, at de pågældende oplysninger vurderes at have en sådan karakter, at det vil kunne skade hensynet til statens sikkerhed, hvis oplysningerne udleveres som led i aktindsigt.

Justitsministeriet har på den baggrund undtaget oplysninger om PETs efterretninger journaliseret på akt nr. 36 og 40 fra aktindsigt.

7.4.2. Rigspolitiet har endvidere i Rigspolitiets høringssvar til Justitsministeriet oplyst, at visse af de ekstraheringspligtige oplysninger efter Rigspolitiets opfattelse bør undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Rigspolitiet har som begrundelse henvist til, at de pågældende oplysninger vurderes at have en sådan karakter, at det vil kunne kompromittere væsentlige hensyn til efterforskninger i og efterretninger fra udlandet, hvis oplysningerne udleveres som led i aktindsigt.

Justitsministeriet har på den baggrund undtaget oplysninger om dansk politis samarbejde med udenlandske myndigheder, herunder tysk politi fra dokumenter journaliseret på akt nr. 4, 10, 33, 34, 46, 56, 70, 76, 81, 82, 87, 88, 89 og 90 fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 32, stk. 2. Det bemærkes i den forbindelse, at visse af oplysningerne er journaliseret på flere af de nævnte akter.

7.4.3. Rigspolitiet har endelig i sit høringssvar til Justitsministeriet oplyst, at visse af de ekstraheringspligtige oplysninger efter Rigspolitiets opfattelse bør undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 1. Efter denne bestemmelse kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til bl.a. forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser og lign.

Rigspolitiet har som begrundelse herfor henvist til, at de pågældende oplysninger vurderes at have en sådan karakter, at det vil kunne forringe politiets muligheder for at forebygge, efterforske eller forfølge lovovertrædelser, hvis oplysningerne udleveres som led i aktindsigt.

Justitsministeriet har på den baggrund undtaget en række oplysninger relateret til politioperative indsatser journaliseret på sagens akt nr. 10, 31, 35, 39, 41, 55, 75, 78 og 80 fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 1. Det bemærkes i den forbindelse, at visse af oplysningerne er journaliseret på flere af de nævnte akter.

…

10. Justitsministeriet har overvejet, om det undtagne materiale burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, og har i forhold til en række af de dokumenter og oplysninger, der som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, henholdsvis § 24, stk. 1, nr. 2, som nævnt under pkt. 5-6 ovenfor fundet grundlag herfor.

Justitsministeriet har i forbindelse med vurderingen af, om det undtagne materiale burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag de nævnte undtagelsesbestemmelser, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. ”

Den 17. marts 2016 klagede du til mig over Justitsministeriets afgørelse af 15. marts 2016.

Du skrev, at du gerne ville klage over Justitsministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 24, fordi dokumenterne omhandlede hændelser, som lå mere end seks måneder tilbage i tiden. Du mente derfor ikke, at der var grundlag for at nægte dig meroffentlighed i et sådant omfang, som Justitsministeriet havde gjort.

Jeg anmodede den 30. marts 2016 Justitsministeriet om en udtalelse om sagen. Jeg bad om, at ministeriet i sin udtalelse forholdt sig udtrykkeligt til det, som du havde anført i klagen til mig. Jeg bad også om at låne de dokumenter, som ministeriet havde anset for omfattet af offentlighedslovens § 24.

I en udtalelse af 18. april 2016 anførte Justitsministeriet bl.a. følgende:

”I perioden fra den 10. november 2015 til den 15. marts 2016, hvor Justitsministeriet traf endelig afgørelse i sagen, foretog ministeriet over to omgange høringer af henholdsvis Udenrigsministeriet, Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, Statsministeriet, Rigspolitiet og Kriminalforsorgen.

3. Journalist A har i sin klage til Folketingets Ombudsmand anført, at da aktindsigten vedrører hændelser, som er foregået for over seks måneder siden, bør der ikke længere være grundlag for at afslå meroffentlighed i dokumenter, som er undtaget efter offentlighedslovens § 24, i den grad, som det er gjort i Justitsministeriets afgørelse af 15. marts 2016.

4. Det fremgår af bemærkningerne til offentlighedsloven (lovforslag nr. L 144, folketingsåret 2012-13), pkt. 4.14.1.2, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 24 har til formål at beskytte dels den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening, dels 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.

Offentlighedslovens § 14 om meroffentlighedsprincippet fastslår, at en myndighed i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt af egen drift skal overveje, om der kan gives aktindsigt i videre omfang, end offentlighedsloven forpligter til. En myndighed er således forpligtet til i det enkelte tilfælde at overveje, om der kan meddeles aktindsigt i et dokument – eller dele heraf – omfattet af bl.a. offentlighedslovens § 24.

Ved vurderingen af, om der bør meddeles meroffentlighed, må der foretages en afvejning af på den ene side den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter, og på den anden side den beskyttelsesinteresse, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen og andre lovlige hensyn.

For så vidt angår dokumenter, der er undtaget efter offentlighedslovens § 24, vil der således i de tilfælde, hvor en aktindsigtsanmodning er fremsat lang tid efter, at den interne eller politiske beslutningsproces – som § 24 tilsigter at beskytte – er 'færdig', være særlig anledning til at overveje, om der kan meddeles meroffentlighed. Der kan i den forbindelse henvises til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 1. udgave (2014), s. 278.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 14, stk. 1, 2. pkt. fastslår endvidere, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, hvis reglerne om bl.a. tavshedspligt er til hinder herfor. Der vil således i almindelighed ikke kunne meddeles meroffentlighed i oplysninger, der er undtaget efter offentlighedslovens §§ 30-33, idet sådanne oplysninger i almindelighed vil være underlagt tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27. Der kan i den forbindelse henvises til de specielle bemærkninger til offentlighedslovens § 14.

5. Den konkrete sag, der er begæret aktindsigt i, vedrører flygtningesituationen ved den dansk-tyske grænse. Sagen er fortsat aktuel, og det er Justitsministeriets vurdering, at der i sagen var og fortsat er et reelt og sagligt behov for at beskytte den interne og politiske beslutningsproces.

Justitsministeriet har i forbindelse med behandlingen af aktindsigtssagen foretaget høringer af relevante myndigheder. Et af spørgsmålene i høringerne var bl.a., om der kunne meddeles meroffentlighed i de dokumenter, der blev foretaget høring over.

Hertil kommer, at de omfattede dokumenter indeholder oplysninger, som Justitsministeriet og de hørte myndigheder har vurderet, er omfattet af offentlighedslovens §§ 31-33, og som derfor som udgangspunkt er underlagt tavshedspligt, jf. forvaltningslovens § 27.

I forhold til de dokumenter, Justitsministeriet har foretaget høring over, har ministeriet inddraget høringssvarene i ministeriets vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt der kunne meddeles aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.

På den baggrund vurderede Justitsministeriet, at der ikke kunne meddeles meroffentlighed i videre omfang, end det var tilfældet i den pågældende afgørelse om aktindsigt. "

Den 20. april 2016 sendte jeg Justitsministeriets udtalelse til dig med henblik på at modtage dine eventuelle bemærkninger inden to uger.

Jeg modtog ingen bemærkninger fra dig, og ved brev af 9. maj 2016 meddelte jeg dig, at jeg nu ville behandle sagen på baggrund af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra dig og Justitsministeriet.