

Udskriftsdato: 15. juni 2026 (Gældende)

Afslag på aktindsigt i borgers sag om ministersvar. Spørgsmål om meroffentlighed i interne dokumenter

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 16/02487

Afslag på aktindsigt i borgers sag om ministersvar. Spørgsmål om meroffentlighed i interne dokumenter

Svar til A

09-09-2016

Sag nr. 16/02487

Social- og Indenrigsministeriets delvise afslag på aktindsigt

Jeg har nu færdigbehandlet sagen om Social- og Indenrigsministeriets afgørelse af 27. maj 2016 om delvist afslag på din anmodning om aktindsigt.

Jeg er enig med Social- og Indenrigsministeriet i, at de to undtagne dokumenter er omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og dermed som udgangspunkt ikke omfattet af retten til aktindsigt.

Med hensyn til meroffentlighedsvurderingen kan det efter min opfattelse umiddelbart være vanskeligt at forstå, at hensynene bag offentlighedslovens § 23 i den foreliggende sag har en sådan styrke, at de overstiger din interesse i at få indsigt i dokumenterne. Hvis Social- og Indenrigsministeriet under disse omstændigheder vil fastholde sin vurdering, bør ministeriet efter min opfattelse give en konkret forklaring.

Jeg har derfor henstillet til Social- og Indenrigsministeriet at genoptage sagen for på ny at overveje, om der kan være grundlag for at give dig meraktindsigt i de to dokumenter, som ministeriet har undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

En nærmere begrundelse for resultatet af min undersøgelse findes nedenfor i afsnittet ”Ombudsmandens udtalelse”. Efter udtalelsen er der en gennemgang af sagens forløb.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad tager jeg stilling til i sagen?

Du har klaget over Social- og Indenrigsministeriets afgørelse af 27. maj 2016 om delvist afslag på aktindsigt i en sag, som vedrørte den daværende økonomi- og indenrigsministers besvarelse af dit spørgsmål af

4. juli 2014 til ministeren (om ligestilling af offentlige myndigheder og private firmaer med hensyn til sanktioner ved brud på datasikkerhed).

Ministeriet undtog to af i alt 11 dokumenter i sagen fra aktindsigt. Ministeriet henviste til, at dokumenterne er interne dokumenter, som ikke er afgivet til udenforstående, og at dokumenterne dermed ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Ministeriet vurderede desuden, at de undtagne dokumenter ikke var omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 26. Ligeledes var det ministeriets opfattelse, at der ikke blandt de undtagne dokumenter var oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne eller interne faglige vurderinger, der skulle udleveres efter offentlighedslovens §§ 28 og 29.

Endelig vurderede ministeriet, at der ikke var grundlag for at udlevere de to interne dokumenter i medfør af princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet udleverede dog andre interne dokumenter med henvisning til denne bestemmelse.

I den aktliste, som du fik udleveret i forbindelse med afgørelsen, var titelfeltet for de to undtagne dokumenter tomt. Ministeriet har i sin udtalelse af 15. juni 2016 til mig redegjort for, at dette skyldtes en beklagelig fejl ved udarbejdelsen af aktlisten til dig. Ministeriet har samtidig sendt en ny aktliste til dig, hvor alle titelfelter er udfyldt.

På den baggrund foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Jeg tager i det følgende således kun stilling til ministeriets afgørelse om at undtage akt nr. 7 og 10 fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

2. Retsgrundlaget

2.1. Offentlighedslovens § 23 (og § 26 og §§ 28 og 29)

Bestemmelsen i § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) lyder således:

”§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

...”

Social- og Indenrigsministeriet har oplyst, at de to undtagne dokumenter ikke har været afgivet til udenforstående. Jeg er på den baggrund enig med ministeriet i, at dokumenterne efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, som udgangspunkt er undtaget fra retten til aktindsigt.

Jeg er enig i Social- og Indenrigsministeriets vurdering af, at de undtagne dokumenter ikke er omfattet af offentlighedslovens § 26.

Jeg kan i alt væsentligt heller ikke kritisere, at Social- og Indenrigsministeriet fandt, at der i dokumenterne ikke var oplysninger, der var omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 28 og 29.

2.2. Offentlighedslovens § 14, stk. 1

Offentlighedslovens § 14, stk. 1, om meroffentlighed har følgende indhold:

”§ 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.”

I forarbejderne til offentlighedsloven er der anført bl.a. følgende om § 14, stk. 1, 1. pkt. (lovforslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, side 57):

”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 specielle bemærkninger til § 23 er der i lovforslaget bl.a. anført følgende:

”I det omfang et dokument imidlertid ikke indeholder foreløbige overvejelser eller tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces, kan der være en særlig grund for myndigheden til at overveje, om det pågældende dokument kan udleveres i medfør af meroffentlighedsprincippet i lovforslagets § 14, stk. 1.”

Kapitel 16, pkt. 6.1.2., s. 569-570, i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven indeholder bl.a. følgende om kommissionens overvejelser om afgrænsningen af interne dokumenter:

”Det er på den baggrund kommissionens principielle opfattelse, at ethvert dokument, der udarbejdes af en myndighed, og som ikke afgives til udenforstående skal betragtes som et internt dokument, jf. således lovudkastets § 23, stk. 1, nr. 1. Et sådant retsteknisk enkelt kriterium vil understøtte de hensyn, der ligger bag bestemmelsen, herunder at embedsværket skal have frihed i udførelsen af deres arbejde, idet der ikke vil være tvivl om, hvornår et dokument skal betragtes som et internt dokument og derved som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

I den forbindelse finder kommissionen dog grund til at fremhæve, at det er væsentligt, at forvaltningsmyndighederne i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt er opmærksomme på, om der i det enkelte tilfælde foreligger en reel og saglig begrundelse for at undtage et internt dokument omfattet af lovudkastets § 23, stk. 1, fra retten til aktindsigt.

Hvis der efter en konkret vurdering ikke foreligger en reel og saglig begrundelse for at undtage det interne dokument – f.eks. fordi dokumentet ikke indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter eller i øvrigt ikke tjener som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces – bør forvaltningsmyndighederne efter kommissionens opfattelse i almindelighed give aktindsigt i dokumentet efter meroffentlighedsprincippet i lovudkastets § 14, stk. 1. (...)

Social- og Indenrigsministeriet har ifølge afgørelsen af 27. maj 2016 overvejet, om de undtagne dokumenter burde udleveres efter princippet om meroffentlighed, men ikke fundet grundlag herfor. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og på den anden side den berettigede interesse, du må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.

Som det fremgår ovenfor, er det forudsat, at en myndighed vurderer, om der i det enkelte tilfælde er en reel og saglig begrundelse for at undtage et internt dokument fra aktindsigt. I det omfang et dokument ikke indeholder en myndigheds foreløbige overvejelser eller tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces, er der således særlig grund til, at myndigheden overvejer, om det pågældende dokument kan udleveres i medfør af meroffentlighedsprincippet i lovforslagets § 14, stk. 1.

De to dokumenter, som ministeriet har undtaget fra aktindsigt, vedrører umiddelbart forhold af mere praktisk karakter.

På den anførte baggrund – og i lyset af, at Social- og Indenrigsministeriet har fundet grundlag for at udlevere andre interne dokumenter som led i meroffentlighed – kan det efter min opfattelse umiddelbart være vanskeligt at forstå, at hensynene bag § 23 for så vidt angår de to undtagne dokumenter har en sådan styrke, at de overstiger din interesse i at få aktindsigt i dokumenterne.

Hvis Social- og Indenrigsministeriet under disse omstændigheder vil fastholde sin vurdering, bør ministeriet efter min opfattelse give en konkret forklaring.

Jeg har derfor henstillet til ministeriet at genoptage sagen for på ny at overveje, om der kan være grundlag for at give dig meraktindsigt i de to dokumenter, som ministeriet har undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Jeg beder dig om at afvente Social- og Indenrigsministeriets nye afgørelse og foretager mig på det foreliggende grundlag ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Social- og Indenrigsministeriet

Sagsfremstilling

Du bad den 20. maj 2016 om at få aktindsigt i din sag i Social- og Indenrigsministeriet.

Ministeriet opfattede din anmodning således, at du ønskede at få indsigt i en sag, som blev rejst på baggrund af din forespørgsel af 4. juli 2014 til den daværende økonomi- og indenrigsminister. Din forespørgsel vedrørte ligestilling af offentlige myndigheder og private firmaer med hensyn til politianmeldelse og sanktioner ved brud på datasikkerhed, og du modtog den 23. marts 2015 et svar herpå fra den daværende minister.

Ministeriet besvarede den 27. maj 2016 din anmodning om aktindsigt i ovennævnte sag. I afgørelsen anførte ministeriet bl.a. følgende:

”Social- og Indenrigsministeriet har behandlet din anmodning om aktindsigt efter offentlighedslovens regler.

Aktlisten over sagens dokumenter vedlægges. Som det fremgår af aktlisten, indeholder sagen i alt 11 dokumenter.

Social- og Indenrigsministeriet giver dig aktindsigt i akt nr. 1-6, 8, 9 og 11, der vedlægges i deres helhed.

Social- og Indenrigsministeriet giver dig ikke aktindsigt i akt nr. 7 og 10, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1.

Efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, 1. pkt., omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Akt nr. 7 og 10 udgør sådanne interne dokumenter som nævnt i lovens § 23, stk. 1, nr. 1, og er derfor ikke omfattet af retten til aktindsigt. Social- og Indenrigsministeriet kan til din orientering oplyse, at dokumenterne tjener som grundlag for ministeriets interne beslutningsproces.

De nævnte akter er ikke omfattet af offentlighedslovens § 26, hvorefter retten til aktindsigt uanset § 23, stk. 1, omfatter visse interne dokumenter, som foreligger i endelig form.

Endvidere er der ikke blandt de undtagne dokumenter oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne eller interne faglige vurderinger, der skal udleveres i medfør af offentlighedslovens §§ 28-29.

Social- og Indenrigsministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter burde udleveres efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Social- og Indenrigsministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og på den anden side den berettigede interesse, du må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Social- og Indenrigsministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere de pågældende dokumenter.

Social- og Indenrigsministeriet bemærker, at akt nr. 1, dokument nr. 2, akt nr. 5, dokument nr. 1 og akt nr. 6 også er interne dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Ministeriet har givet dig aktindsigt i disse dokumenter efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. ”

Du fik samtidig udleveret en aktliste. På denne var titelfeltet for så vidt angår de to undtagne dokumenter tomt.

Jeg bad den 6. juni 2016 Social- og Indenrigsministeriet om en udtalelse på baggrund af din klage af 30. maj 2016 til mig. I brevet til ministeriet anførte jeg bl.a. følgende:

”A har klaget til mig over Social- og Indenrigsministeriets afgørelse af 27. maj 2016 om delvist afslag på aktindsigt. Jeg sender en kopi af A’s klageskema af 30. maj 2016 og en kopi af hans e-mail af 30. maj 2016 med bilag. Jeg bemærker i den forbindelse, at A den 2. juni 2016 telefonisk har præciseret klagen til alene at omfatte ministeriets afgørelse af 27. maj 2016. Jeg beder ministeriet om en udtalelse om sagen.

Efter § 15, stk. 3, nr. 2, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) skal et journalsystem være indrettet således, at det indeholder oplysninger om de dokumenter, der journaliseres, herunder en kort tematisk angivelse af dokumentets indhold. Efter § 7, stk. 2, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt indførelser i journaler og registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

På den aktliste, som A modtog med ministeriets afgørelse af 27. maj 2016, fremgår de akter, som blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, akterne nr. 7 (18. maj 2016) og 10 (15. januar 2015), uden nærmere indførelser i rubrikken ’Titel’.

Det fremgår ikke af afgørelsen af 27. maj 2016, at Social- og Indenrigsministeriet har undtaget indførelser i journalen om de to dokumenter fra aktindsigt. Jeg beder på den baggrund ministeriet også om at redegøre for, hvorfor der ikke for de to dokumenter er anført noget i rubrikken ’Titel’.”

I en udtalelse af 15. juni 2016 skrev Social- og Indenrigsministeriet følgende:

”Social- og Indenrigsministeriet kan efter en fornyet gennemgang af sagen og den aktliste, som blev tilsendt A, konstatere, at aktlisten ikke indeholder oplysninger i titelfeltet om de undtagne akter.

Social- og Indenrigsministeriet kan hertil oplyse, at der er tale om en beklagelig fejl ved udarbejdelsen af aktlisten. Det har således ikke været ministeriets hensigt at undtage oplysningerne i titelfeltet på akt nr. 7 og 10. Dette er også årsagen til, at der ikke i afgørelsen er redegjort herfor.

Social- og Indenrigsministeriet har derfor d.d. fremsendt en ny aktliste til A, hvori alle titelfelter er udfyldt. Kopi af brevet med bilag vedlægges.

Social- og Indenrigsministeriet vedlægger kopi af akterne i aktindsigtssagen (sagsnr. 2016-4182).

Social- og Indenrigsministeriet vedlægger endvidere særskilt kopi af akt nr. 7 og akt nr. 10, som blev undtaget fra aktindsigt. Det bemærkes, at der i aktindsigtssagens akt. nr. 3, dokument nr. 4, også findes kopi af akt. nr. 7 og 10 samt en fuldstændig aktliste. ”

Udtalelsen af 15. juni 2016 var vedlagt ministeriets samtidige brev til dig, som var vedlagt en ny aktliste, hvor alle titelfelter var udfyldt.

Social- og Indenrigsministeriet oplyste den 16. juni 2016 telefonisk, at ministeriet i øvrigt henholdt sig til sin afgørelse af 27. maj 2016. Ministeriet oplyste samtidig, at de undtagne dokumenter ikke var afgivet til udenforstående.

Social- og Indenrigsministeriet har i et brev af 5. oktober 2016 oplyst, at ministeriet på baggrund af min udtalelse af 9. september 2016 havde genoptaget sagen og meddelt A meraktindsigt i de to interne dokumenter. Jeg har efterfølgende meddelt Social- og Indenrigsministeriet, at jeg ikke foretager mig mere i sagen.