

Udskriftsdato: 15. juni 2026 (Gældende)

Afslag på aktindsigt over for journalist i dokumenter angående begæring om nedlæggelse af fogedforbud over for samme journalist. Ekstrahering efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 16/03140

Afslag på aktindsigt over for journalist i dokumenter angående begæring om nedlæggelse af fagedforbud over for samme journalist. Ekstrahering efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Svar til journalist A, medie B

16-11-2016

Sag nr. 16/03140

Transport- og Bygningsministeriets afgørelse af 8. juli 2016 om afslag på aktindsigt

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere Transport- og Bygningsministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, § 24, stk. 1, og § 27, nr. 4.

Jeg har imidlertid fundet eksempler på oplysninger i de undtagne dokumenter, som efter min opfattelse må anses for oplysninger om sagens faktiske grundlag, der er relevante for sagen, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., om ekstraheringspligtige oplysninger.

Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse på baggrund af det, som jeg har anført.

Nedenfor under ”Ombudsmandens udtalelse” kan du læse nærmere om baggrunden for resultatet af min undersøgelse. Fra s. 11 er der en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Den 1. juni 2016 anmodede du som journalist på medie B Trafik- og Byggestyrelsen om aktindsigt i amerikanske ansøgninger om at overflyve dansk luftrum i perioden 2010-2013. I en afgørelse af 2. juni 2016 gav styrelsen dig fuld aktindsigt.

Afgørelsen var imidlertid ifølge Trafik- og Byggestyrelsen og Transport- og Bygningsministeriet behæftet med væsentlige sagsbehandlingsfejl, og styrelsen v/ Kammeradvokaten anmodede efterfølgende Københavns Byret om, at der i medfør af retsplejelovens § 441 blev nedlagt fagedforbud over for dig og medie B. Ministeriet har i udtalelsen af 8. september 2016 til mig oplyst, at denne sag stadig verserer ved domstolene.

Den 8. juni 2016 bad du Trafik- og Byggestyrelsen om aktindsigt i materiale, der relaterer sig til den sagsbehandling, som førte til begæringen om et fagedforbud fra Kammeradvokaten. Styrelsen videresendte din anmodning til Transport- og Bygningsministeriet til behandling for så vidt angik den del af din anmodning, der vedrørte ministeriets akter.

Ministeriet traf afgørelse den 8. juli 2016. Ved afgørelsen fik du udleveret en aktliste over de ønskede dokumenter, som fandtes på ministeriets sag nr. 2016-3246, men ministeriet undtog samtlige akter på sagen. Afslaget blev givet i medfør af bestemmelserne i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, § 24, stk. 1, og § 27, nr. 4.

Ministeriet fandt ikke grundlag for at give meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14.

Det er ministeriets afgørelse af 8. juli 2016, som jeg undersøger.

2. Spørgsmål om partsstatus – offentlighedsloven eller forvaltningsloven?

I din klage af 8. juli 2016 til mig har du anført, at du må have ret til aktindsigt i mere end aktlisten, da du er part i sagen.

Retten til partsaktindsigt efter reglerne i forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014) gælder kun med hensyn til sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. lovens § 9, stk. 1.

Transport- og Bygningsministeriet har ikke anset dig for at være part i en afgørelsessag i ministeriet og har derfor behandlet din anmodning efter offentlighedsloven. Ministeriet har i sin udtalelse af 8. september 2016 til mig redegjort nærmere herfor.

Jeg er enig med ministeriet i, at den sag, som din anmodning vedrører – dvs. ministeriets sag 2016-3246 – ikke er en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand, og at din anmodning derfor skulle behandles efter offentlighedsloven.

Det forhold, at du er part i fogedforbudssagen ved domstolene, er således ikke ensbetydende med, at du er part i ministeriets sag 2016-3246. For så vidt angår fogedforbudssagen henviser jeg dig til eventuelt at gøre brug af retsplejelovens regler om fremlæggelse af dokumenter (edition).

3. Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 – interne dokumenter

3.1. § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen) lyder således:

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

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,”

3.2. Ministeriet har undtaget to dokumenter med henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Jeg har gennemgået de to dokumenter. Der er tale om e-mails, der er udvekslet internt i ministeriet og ikke afgivet til udenforstående.

Jeg kan således ikke kritisere ministeriets anvendelse af § 23, stk. 1, nr. 1.

4. Offentlighedslovens § 24, stk. 1 – ministerbetjeningsdokumenter

4.1. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 24 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.

Stk. 3. Selv om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v., gælder stk. 1 ikke

1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed,

2) i sager om indgåelse af kontraktforhold og

3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.”

Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144, Folketinget 2012-13, fremsat den 7. februar 2013):

”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 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 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, (...).

...

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 folketings spørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner m.v.”

4.2. Ministeriet har undtaget seks dokumenter med henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1.

Jeg har gennemgået de seks dokumenter. Dokumenterne er udvekslet mellem Transport- og Bygningsministeriet og Trafik- og Byggestyrelsen.

Jeg kan ikke kritisere, at Transport- og Bygningsministeriet har anset dokumenterne for at være omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1. Jeg har bl.a. lagt vægt på det, som ministeriet har anført om, at sager om ansøgninger om statsflyvninger fra amerikanske myndigheder generelt har haft stor bevågenhed, samt at der er tale om en usædvanlig situation, hvor myndighederne har fundet det nødvendigt at bede Kammeradvokaten om at begære fagedforbud.

Dokumenterne må på den baggrund anses for udvekslet i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

5. Offentlighedslovens § 27, nr. 4 – brevudveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres

5.1. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 4, lyder således:

”§ 27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

...

4) Brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres. ”

Bestemmelsen, som viderefører § 10, nr. 4, i den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985), har til formål at sikre, at det offentlige på samme måde som en modpart har ret til – som grundlag for sine overvejelser om eventuelt at føre retssag – at modtage fornøden sagkyndig vejledning, uden at andre skal have adgang til at gøre sig bekendt med sådanne responsa, jf. bl.a. betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 237.

Med hensyn til rækkevidden af § 27, nr. 4, henviser de specielle bemærkninger (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) til beskrivelsen af gældende ret i betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 541 ff. Af betænkningen fremgår bl.a. følgende (s. 545):

”4.4.3. Nærmere om udtrykket ’retssager’

4.4.3.1. Verserende retssager

Med udtrykket ’retssager’ sigtes både til sager, der føres for de almindelige domstole og voldgiftssager. Også retshandlinger i forbindelse med håndhævelsen eller fuldbyrdelsen af retskrav så som fogedforbud anses for omfattet af bestemmelsen, jf. betænkning 857/1978, side 239. ”

Af samme betænkning 1510/2009 fremgår endvidere følgende (s. 549):

”Udtrykket brevveksling i § 10, nr. 4, indebærer, at ikke blot selve den sagkyndige udtalelse, men også f.eks. processkrifter og andre dokumenter, som myndighedens advokat sender til myndigheden, kan undtages fra aktindsigt. Det gælder, selvom dokumenterne har været fremlagt i retten eller i øvrigt er gjort tilgængelige for modparten i retssagen, jf. Vogter, side 207, med omtale af en sag fra Justitsministeriets Lovafdeling (L. A. 1981-543-111).

På samme måde er også skrivelser fra den pågældende myndighed til den sagkyndige omfattet af undtagelsen. Et internt dokument mister ikke sin interne karakter ved at blive udleveret til en sagkyndig, jf. UfR 1968.278 H, hvor det blev fastslået, at afgivelse af Landsskatterettens referat- og voteringsark til

Finansministeriets advokat til brug for forberedelsen af en retssag, der var indbragt for domstolene, ikke kunne give vedkommende skatteyder krav på aktindsigt. Endvidere har ansøgeren om aktindsigt ikke krav på at få oplyst, hvilke dokumenter i sagen der er stillet til den sagkyndiges rådighed til brug for dennes overvejelser, jf. betænkning nr. 857/1978, side 240. ”

5.2. Ministeriet har undtaget syv dokumenter med henvisning til offentlighedslovens § 27, nr. 4.

Jeg har gennemgået de syv dokumenter. Der er tale om e-mails, som er udvekslet mellem Kammeradvokaten og Transport- og Bygningsministeriet i forbindelse med Kammeradvokatens udarbejdelse af begæring om fagedforbud.

Som anført ovenfor under pkt. 5.1 med omtale af retsgrundlaget omfatter udtrykket ”retssager” også fagedforbud.

Jeg er herefter enig med ministeriet i, at korrespondancen mellem Kammeradvokaten og ministeriet skete i en sammenhæng, hvor offentlighedslovens § 27, nr. 4, finder anvendelse.

Jeg kan således ikke kritisere ministeriets anvendelse af § 27, nr. 4.

6. Ekstrahering

6.1. 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. ”

Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144, Folketinget 2012-13, fremsat den 7. februar 2013):

”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. ”

6.2. Ministeriet har overvejet, om de efter § 23, stk. 1, nr. 1, § 24, stk. 1, og § 27, nr. 4, undtagne akter indeholder ”oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1”, jf. ministeriets afgørelse af 8. juli 2016.

6.3. For så vidt angår spørgsmålet om eksterne faglige vurderinger, jf. § 28, stk. 1, 2. pkt., er jeg enig med ministeriet i, at de efter § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, undtagne dokumenter ikke indeholder eksterne faglige vurderinger.

Hvad angår dokumenterne undtaget efter § 27, nr. 4, bemærker jeg i den forbindelse, at § 28, stk. 1, 2. pkt., om eksterne faglige vurderinger ikke finder anvendelse. Det skyldes, at bestemmelsen kun henviser til § 27, nr. 1-3. Om baggrunden for dette henviser jeg til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 626.

6.4. Spørgsmålet er herefter, om de undtagne dokumenter indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag, som er relevante for sagen, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Ministeriet har vurderet, at ingen af de i medfør af § 23, stk. 1, nr. 1, § 24, stk. 1, og § 27, nr. 4, undtagne dokumenter indeholder sådanne oplysninger.

Ved min gennemgang af dokumenterne har jeg imidlertid fundet eksempler på oplysninger, som efter min opfattelse må anses for oplysninger omfattet af § 28, stk. 1, 1. pkt.

Det gælder bl.a. en lang række af de oplysninger, der er indeholdt i bilaget til Trafik- og Byggestyrelsens e-mail af 7. juni 2016 til Transport- og Bygningsministeriet, jf. id.nr. 159737.

Bilaget indeholder Trafik- og Byggestyrelsens redegørelse af 7. juni 2016 med titlen ”Redegørelse for forløbet i en sag om aktindsigt i statsflyvninger”.

Redegørelsen er opdelt i fire punkter. Det første punkt har overskriften "Sagens faktiske forhold" og indeholder en ganske detaljeret beskrivelse af sagsforløbet fra den 1. juni 2016, hvor du søgte om aktindsigt, frem til det tidspunkt, hvor Trafik- og Byggestyrelsen kontaktede Kammeradvokaten med henblik på nedlæggelse af fogedforbud.

Efter min opfattelse må oplysningerne i redegørelsens pkt. 1 karakteriseres som oplysninger om sagens faktiske grundlag, hvilket afsnittets overskrift, "Sagens faktiske forhold", også indikerer. Jeg mener også, at oplysningerne må anses for relevante for sagen.

Som et andet eksempel kan jeg nævne id.nr. 159972, der er en e-mail af 3. juni 2016 fra Trafik- og Byggestyrelsen til Transport- og Bygningsministeriet. E-mailen indeholder et "kort notat til hændelsesforløbet". Også oplysningerne heri må efter min opfattelse karakteriseres som relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og dermed omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse. Jeg har henstillet til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse på baggrund af det, som jeg har anført om ekstrahering.

7. Interne faglige vurderinger

7.1. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 29 lyder således:

"§ 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. "

7.2. Det fremgår af ministeriets afgørelse, at ministeriet har overvejet, om de efter § 23, stk. 1, nr. 1, § 24, stk. 1, og § 27, nr. 4, undtagne dokumenter indeholder interne faglige vurderinger i endelig form, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1.

Jeg er enig med ministeriet i, at dokumenterne undtaget efter § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, ikke indeholder interne faglige vurderinger omfattet af § 29, stk. 1.

For så vidt angår dokumenterne undtaget efter § 27, nr. 4, bemærker jeg dog, at § 29 ikke finder anvendelse. Det følger af § 29, stk. 1, der kun henviser til § 27, nr. 1-3.

8. Meroffentlighed

Transport- og Bygningsministeriet har ikke fundet grundlag for at give meraktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 14.

Under hensyn til at jeg har henstillet til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse for så vidt angår spørgsmålet om ekstrahering, har jeg ikke fundet anledning til at tage stilling til ministeriets afslag på meroffentlighed.

Jeg har bedt om at blive underrettet om ministeriets nye afgørelse, men jeg foretager mig ikke i øvrigt mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Transport- og Bygningsministeriet

Sagsfremstilling

I en e-mail af 8. juni 2016 skrev du således til Trafik- og Byggestyrelsen:

”I henhold til loven om offentlighed i forvaltningen anmoder jeg hermed om aktindsigt,

Onsdag d. 1. juni 2016 bad jeg om aktindsigt i ansøgninger om statsflyvninger fra amerikanske myndigheder, og fredag d. 3. juni modtog jeg et USB-stik med svaret.

Jeg anmoder nu om alt det materiale, der relaterer sig til den sagsbehandling, der førte til begæringen om et fogedforbud fra Kammeradvokaten.

- Jeg er interesseret i en komplet liste over sagsforløbet fra d. 1. juni til 7. juni.
- Al den korrespondance, Trafik og Byggestyrelsen har haft med Transportministeriet, øvrige ministerier og offentlige myndigheder.
- Mødereferater fra de møder, man har holdt med øvrige ministerier om sagen.
- Al den korrespondance Trafik og Byggestyrelsen/Transportministeriet har haft med udenlandske myndigheder

- Al den korrespondance Trafik og Byggestyrelsen/Transportministeriet har haft med Kammeradvokaten.”

Trafik- og Byggestyrelsen videresendte din anmodning til Transport- og Bygningsministeriet til behandling for så vidt angik den del af din anmodning, der vedrørte ministeriets akter.

I en afgørelse af 8. juli 2016 skrev Transport- og Bygningsministeriet bl.a. således:

”Transport- og Bygningsministeriets departement har den 10. juni 2016 fra Trafik- og Byggestyrelsen modtaget din aktindsigtsanmodning om materiale, der relaterer sig til den sagsbehandling, der førte til begæringen om et fogedforbud fra Kammeradvokaten.

Som nævnt i departementets skrivelse af 24. juni 2016 skyldes dette, at din anmodning indeholder elementer, som relaterer sig til departementets akter i sagen. Departementet behandler således anmodningen for så vidt angår:

- 1) En komplet aktliste over sagsforløbet,
- 2) al den korrespondance, Trafik- og Byggestyrelsen har haft med Transportministeriet, øvrige ministerier og offentlige myndigheder,
- 3) mødereferater fra møder med øvrige ministerier i sagen,
- 4) al den korrespondance, som Transport- og Bygningsministeriet har haft med udenlandske myndigheder, og
- 5) al den korrespondance, som Transport- og Bygningsministeriet har haft med Kammeradvokaten.

Ministeriet har gennemgået og foretaget en konkret vurdering af relevante akter for din aktindsigtsanmodning, herunder sager, dokumenter og oplysninger, jf. offentlighedslovens § 7, og har i den forbindelse vurderet, hvilke akter der skal udleveres.

Ad 1)

De samlede sagsakter ligger på sag nr. 2016-3246. Der henvises til vedlagte aktliste, som er en komplet aktliste over akter til og med den 10. juni 2016.

Ministeriet har behandlet de akter, som ligger forud for tidspunktet for modtagelsen af din aktindsigtsanmodning, dvs. til og med den 10. juni 2016.

Ad 2, 3 og 4)

For så vidt angår pkt. 3 og 4 kan departementet oplyse, at der ikke er afholdt møder med andre ministerier om sagen, ligesom der ikke foreligger korrespondance med udenlandske myndigheder. Der kan således ikke udleveres noget herom.

For så vidt angår pkt. 2 vedr. din forespørgsel om at få udleveret al den korrespondance, som Trafik- og Byggestyrelsen har haft med Transportministeriet, øvrige ministerier og offentlige myndigheder, er denne anmodning behandlet af Trafik- og Byggestyrelsen den 1. juli 2016.

Ministeriet behandler derfor alene pkt. 2 fsva den korrespondance, som ministeriet har haft med Trafik- og Byggestyrelsen i perioden frem til den 10. juni 2016.

For så vidt angår id nr. 157963 og 157964 følger det af offentlighedslovens § 23, at retten til aktindsigt ikke omfatter myndighedens interne dokumenter. Som interne dokumenter anses dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Ministeriet har i medfør af denne bestemmelse efter en konkret vurdering besluttet at undtage disse akter.

For så vidt angår id nr. 157061, 157074, 159735, 159736, 159737 og 159972 følger det af offentlighedslovens § 24, stk. 1, jf. § 23, stk. 1, nr. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter myndighedens 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. Ministeriet har i medfør af denne bestemmelse efter en konkret vurdering besluttet at undtage disse akter.

Det bemærkes, at bilagene til id nr. 157061 godt kunne udleveres til dig, men da der er tale om aktlisterne fra Trafik- og Byggestyrelsens afgørelse af 2. juni 2016, som du allerede har modtaget, lægger ministeriet til grund, at du ikke ønsker disse udleveret. Såfremt du alligevel ønsker disse bilag udleveret, er du velkommen til at vende tilbage til ministeriet.

Uanset at disse akter kan undtages, er ministeriet forpligtet til efter offentlighedslovens § 26, § 28, § 29 samt § 14, at vurdere, om akterne eller dele heraf alligevel skal udleveres.

Ministeriet har således overvejet, om de pågældende akter er omfattet af offentlighedslovens § 26, hvorefter visse interne dokumenter i endelig form kan være omfattet af retten til aktindsigt, uanset at dokumentet i udgangspunktet ville kunne undtages efter § 23. Ministeriet har konkret vurderet, at dette ikke er tilfældet.

Ministeriet har endvidere overvejet, om de pågældende akter indeholder oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1. Ministeriet har konkret vurderet, at dette ikke er tilfældet.

Ministeriet har herudover overvejet, om de pågældende akter indeholder oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1. Ministeriet har konkret vurderet, at dette ikke er tilfældet.

Ministeriet har endelig overvejet, om de pågældende akter burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, § 24 samt § 27, nr. 4, og på den anden side den berettigede interesse, som du må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Ministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere de pågældende akter.

Ad 5)

For så vidt angår id nr. 157066, 157068, 157069, 159979, 159981, 159985, 160838 følger det af offentlighedslovens § 27, nr. 4, at retten til aktindsigt ikke omfatter brevveksling med sagkyndige til brug for

retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres. Ministeriet har i medfør af denne bestemmelse efter en konkret vurdering besluttet at undtage disse akter.

Det bemærkes, at bilagene til id nr. 157069 og 160838 godt kunne udleveres til dig, men da der er tale om fagedforbudsbegæringen og den korrigerede fagedforbudsbegæring fra Trafik- og Byggestyrelsen samt udskrift fra retsbogen fra retsmødet den 4. juni 2016, antager departementet, at medie B som part i sagen allerede er bekendt med dokumenterne. Såfremt du alligevel ønsker disse bilag udleveret, er du velkommen til at vende tilbage til ministeriet.

Uanset at disse akter kan undtages, er ministeriet forpligtet til efter offentlighedslovens § 28, § 29 samt § 14, at vurdere, om akterne eller dele heraf alligevel skal udleveres.

Ministeriet har således overvejet, om de pågældende akter indeholder oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1. Ministeriet har konkret vurderet, at dette ikke er tilfældet.

Ministeriet har endvidere overvejet, om de pågældende akter indeholder oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1. Ministeriet har konkret vurderet, at dette ikke er tilfældet.

Ministeriet har endelig overvejet, om de pågældende akter burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, § 24 samt § 27, nr. 4, og på den anden side den berettigede interesse, som du må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Ministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere de pågældende akter. ”

Den 8. juli 2016 klagede du til mig over ministeriets afgørelse. Du henviste særligt til, at du som part i sagen måtte have ret til aktindsigt i mere end aktlisten.

Ved brev af 11. juli 2016 bad jeg Transport- og Bygningsministeriet om en udtalelse i anledning af din klage, herunder din bemærkning om, at du er part i sagen. Jeg bad også om at låne sagens akter.

I en udtalelse af 8. september 2016 skrev ministeriet bl.a. således:

”Kort om sagen

Medie B v/ journalist A får ved Trafik- og Byggestyrelsens aktindsigtsafgørelse af 2. juni 2016 fuld aktindsigt i amerikanske ansøgninger om at overflyve dansk luftrum i perioden 2010-2013.

Styrelsens afgørelse er behæftet med væsentlige sagsbehandlingsfejl, idet det udleverede materiale indeholder en række oplysninger, herunder personhenførbare oplysninger om medarbejdere i et andet lands myndigheder, hvor det efter normal praksis i lignende sager burde have været vurderet, hvorvidt udlevering af oplysningerne kunne skade disse medarbejdere og dermed Danmarks udenrigspolitiske interesser. Der blev således ikke gennemført sædvanlige høringer af f.eks. Udenrigsministeriet eller uden-

landske myndigheder med henblik på at vurdere eventuelle undtagelseshensyn efter offentlighedslovens § 32 forud for udleveringen.

Trafik- og Byggestyrelsen v/ Kammeradvokaten søger efterfølgende at afværge, at oplysningerne anvendes i offentligheden ved at nedlægge forbud efter retsplejelovens § 411. Denne sag verserer stadig ved domstolene.

Departementet følger fra og med den 3. juni 2016, hvor departementet får kendskab til Trafik- og Byggestyrelsens udlevering af oplysningerne, sagen tæt af hensyn til at holde transport- og bygningsministeren orienteret om sagen samt at varetage Danmarks udenrigspolitiske interesser i forhold til USA i sagen.

Medie B v/ A anmoder den 8. juni 2016 om aktindsigt ved Trafik- og Byggestyrelsen over sagsforløbet, der fører til beslutningen om at indlede en forbudssag ved domstolene. Denne anmodning relaterer sig delvist til akter i departementet, hvorfor styrelsen videresender anmodningen med henblik på, at departementet kan træffe afgørelse om denne del.

Departementet træffer afgørelse om ikke at give aktindsigt i sidstnævnte akter den 8. juli 2016. Denne afgørelse indbringer medie B efterfølgende for Folketingets Ombudsmand.

For en mere detaljeret gennemgang af sagsforløbet set fra departementets side henvises til bilag 1 til denne udtalelse.

Om medie B v/ A's klage til Folketingets Ombudsmand

Medie B v/ A anfører i klagen af 8. juli 2016:

'[...] Ministeriet udleverede ved en fejl for mange dokumenter, og sammen med Kammeradvokaten fik man Københavns byret til at nedlægge fagedforbud samt beslaglæggelse af dokumenterne. Undervejs i forløbet har jeg bedt om indsigt i det materiale, der relaterer sig til ministeriets behandling af sagen – herunder den interne korrespondance samt redegørelse til ministeren. Alt undtagen en aktliste er undtaget i sagen, og det vil jeg gerne klage over, da jeg er part i sagen. '

Departementet skal for ordens skyld hertil bemærke:

- Der er rettelig tale om, at *Trafik- og Byggestyrelsen* ved en fejl udleverede akter, idet medie B v/ A's anmodning om aktindsigt fsva. ansøgninger om statsflyvninger fra amerikanske myndigheder blev rettet mod Trafik- og Byggestyrelsen, som herefter traf aktindsigtsafgørelsen.
- Der er dernæst rettelig tale om, at *Trafik- og Byggestyrelsen* nedlagde fagedforbud i samarbejde med Kammeradvokaten – ikke Transport- og Bygningsministeriets departement.
- Endelig er der rettelig tale om, at medie B v/ A den 8. juni 2016 anmodede *Trafik- og Byggestyrelsen* om aktindsigt i dokumenter, der relaterer sig til den sagsbehandling, der førte til begæringen om et fagedforbud. Anmodningen var ikke rettet til Transport- og Bygningsministeriets departement, men departementet fik som nævnt anmodningen tilsendt af Trafik- og Byggestyrelsen den 10. juni 2016, idet anmodningen delvist relaterede sig til departementets akter i ministerbetjeningssagen, jf. nedenfor.

Indledende bemærkninger om departementets rolle og interesse i sagen.

Sager om ansøgninger om statsflyvninger fra amerikanske myndigheder har af hensyn til deres særlige karakter generelt haft stor politisk bevågenhed i Danmark. Sagerne berører i væsentlig grad hensynet til Danmarks udenrigspolitiske interesser og hensynet til fremmede magter, herunder USA. Udover sagernes generelle følsomme karakter indeholder sagerne også potentielt personhenførbare oplysninger af følsom og fortrolig karakter om ansatte i amerikanske myndigheder, som kan påføre enkeltpersoner skade, hvis de gøres offentlige tilgængelige.

Der er således tale om et sagsområde, som af hensyn til Danmarks forhold til USA generelt har væsentlig betydning for regeringen og dermed også transport- og bygningsministeren.

Da Trafik- og Byggestyrelsen den 2. juni 2016 træffer afgørelse om at give fuld aktindsigt i ansøgninger om amerikanske statsflyvninger uden at vurdere eventuelle undtagelseshensyn efter offentlighedslovens § 32, får sagen således afgørende og væsentlig betydning for regeringen i almindelighed og for transport- og bygningsministeren i særdeleshed.

Der er fra det tidspunkt tale om en sag, hvor det for departementet er helt afgørende at følge sagen tæt af to overordnede politiske hensyn:

- At varetage Danmarks udenrigspolitiske interesse over for USA henset til at sagen potentielt kunne få udenrigspolitiske konsekvenser.
- I lyset af pkt. 1 at betjene transport- og bygningsministeren henset til at sagen kan få politiske konsekvenser.

Med henblik på at forfølge disse to overordnede hensyn deltog departementet derfor i dagene efter afgørelsen af 2. juni 2016 i kommunikation og korrespondance med Trafik- og Byggestyrelsen samt med Kammeradvokaten, ligesom der blev afholdt møder mellem disse parter. Endvidere varetog departementet kontaktrollen i forhold til den amerikanske ambassade. Endelig har der i sagens natur været intern behandling i departementet af sagen.

Det er væsentligt at understrege, at hovedformålet med Trafik- og Byggestyrelsens (v/ Kammeradvokaten) håndtering af sagen i hovedsagen er juridisk, dvs. så vidt muligt at begrænse skaderne af en konkret fejlbehandlet aktindsigtsanmodning. Hovedspørgsmålet i denne del af sagen er kort sagt at få fastlagt, hvem der har retten til oplysningerne: den myndighed, der har udleveret dem ved en væsentlig sagsbehandlingsfejl, eller den aktindsigtssøgende, der har modtaget oplysningerne ved en lovlig truffet afgørelse efter offentlighedsloven. Dette spørgsmål er som nævnt nu en verserende sag ved domstolene.

Ad 1 – en udtalelse i anledning af klagen, herunder A's bemærkning om, at han er 'part i sagen'.

Departementets håndtering af medie B's aktindsigtsanmodning i sagsforløbet op til fagedforbuddet ift. hovedsagen

Det skal indledningsvist bemærkes, at departementet anser Trafik- og Byggestyrelsens aktindsigtsafgørelse af 2. juni 2016, hvor medie B får fuld aktindsigt i amerikanske ansøgninger om overflyvninger, samt den efterfølgende fagedforbudssag for at udgøre hovedsagen.

Transport- og Bygningsministeriets departement var ikke en del af Trafik- og Byggestyrelsens sagsbehandling, der førte til aktindsigtsafgørelsen af 2. juni 2016, ligesom departementet ikke er part i fogedforbudssagen. Men departementet har i forhold til fogedforbudssagen fulgt sagen tæt, og der vil derfor være akter, som er relevante for både styrelsens og departementets håndtering af sagen. Transport- og Bygningsministeriet har derfor akter i sin besiddelse af hensyn til ministerbetjeningsagen samt af hensyn til forholdet til USA, som Trafik- og Byggestyrelsen også har i sin besiddelse – her dog af hensyn til hovedsagen.

Departementet har i sin afgørelse af 8. juli 2016 tilstræbt alene at behandle akter, som departementet har været i besiddelse af af hensyn til forholdet til USA samt af hensyn til ministerbetjeningsagen, hvorimod dokumenter, som skulle anvendes til brug for Trafik- og Byggestyrelsens fogedforbudssag, er overladt til styrelsen at behandle i deres afgørelse om aktindsigt. Det kan dog ikke udelukkes, at der kan forekomme et vist overlap af akter på de to sager.

Spørgsmålet om partsstatus

Retsgrundlaget

A v/ medie B skriver i sin klage til Folketingets Ombudsmand, at han er 'part i sagen'.

Retten til aktindsigt efter forvaltningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014, forudsætter ifølge forvaltningslovens § 9, stk. 1, at den aktindsigtssøgende er '*[...] part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed [...]*'.

Partsbegrebet er ikke defineret nærmere i forvaltningsloven, men det er almindeligt antaget i den juridiske litteratur, at partsbegrebet omfatter ansøgere, klagere og andre der har en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald, jf. f.eks. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), side 125 f. Partsbegrebet omfatter derfor typisk – og først og fremmest – afgørelsens adressat.

For så vidt angår afgørelsesbegrebet skal dette forstås i overensstemmelse med forvaltningslovens § 2, hvorefter loven alene gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Ovenstående indebærer, at hvis der anmodes om aktindsigt i en *afgørelsessag*, som den, der fremsætter anmodningen, er *part* i, finder forvaltningslovens regler om partens aktindsigt anvendelse ved behandlingen af anmodningen i forhold til *afgørelsessagens dokumenter*, dvs. de dokumenter, der vedrører sagen, og som den myndighed, der har truffet afgørelsen derfor har liggende.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvilken myndighed, der har kompetence til at behandle en anmodning om aktindsigt, følger det af forvaltningslovens § 16, stk. 1, at afgørelsen af partsaktindsigt hører under den myndighed, som i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, dvs. at begæringer om aktindsigt i de dokumenter, der indgår i en sag, skal afgøres af den myndighed, som har afgørelsen af sagens realitet.

Hertil bemærkes, at hvis anmodningen om aktindsigt vedrører en sag, som forelægges for andre myndigheder til udtalelse, dvs. i tilfælde, hvor andre myndigheder høres om en sag, er udgangspunktet, at anmodningen skal fremsættes og behandles af den myndighed, der har iværksat høringen.

I forlængelse heraf fremgår følgende af Niels Fengers, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), side 467:

'Det anførte udgangspunkt modificeres imidlertid af det forhold, at en forvaltningsmyndigheds sag om behandling af en høring fra en anden myndighed må betragtes som en selvstændig sag hos den hørte myndighed, som i sig selv er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven. [...] Spørgsmål om aktindsigt i dokumenter i den hørte myndigheds sag, der ikke tillige er indgået i den hørende myndigheds sag, må derimod antages at høre under den hørte myndigheds afgørelse efter offentlighedsloven.'

Der henvises desuden til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), side 632 f., under kommentaren til den lignende bestemmelse i offentlighedslovens § 36, stk. 1, og Betænkning nr. 857 af 1978 om offentlighedslovens revision, side 308.

Transport- og Bygningsministeriets vurdering

A har som journalist på medie B begæret aktindsigt på vegne af [mediet] og skal derfor i relation til aktindsigtsanmodningen anses for at repræsentere medie B. A kan ikke i øvrigt anses for part i sagen.

Afgørende for, om medie B har partsstatus, er, om B's anmodning om aktindsigt af 8. juni 2016 for så vidt angår de dokumenter, som Transport- og Bygningsministeriets departement har liggende om sagen vedrører en *afgørelsessag* hos departementet, hvori B kan anses for at være *part*.

Anmodningen af 8. juni 2016 til Trafik- og Byggestyrelsen angik aktindsigt i dokumenter, der relaterer sig til den sagsbehandling, der førte til Trafik- og Byggestyrelsens begæring om et forbud efter retsplejelovens § 411. Af departementets afgørelse af 8. juli 2016 fremgår, at for så vidt angår den del af anmodningen, der vedrører korrespondance, som Trafik- og Byggestyrelsen har haft med ministeriet, øvrige ministeriet og offentlige myndigheder om sagen, er anmodningen behandlet af Trafik- og Byggestyrelsen den 1. juli 2016.

Videre fremgår det, at departementet derfor alene har behandlet den del af anmodningen, der vedrører korrespondance, som departementet har haft med Trafik- og Byggestyrelsen om sagen frem til den 10. juni 2016 og korrespondance, som departementet har haft med Kammeradvokaten. Det fremgår af den aktliste, som medie B har modtaget, at det bl.a. vedrører '[...] kopi af materiale', 'kontaktinformation', 'Oplysninger fra KA om forbudsbegæring', 'Oplysninger om hændelsesforløbet fra TBST', 'Deps bestilling af redegørelse fra TBST', 'Redegørelse fra TBST vedr. aktindsigtsanmodning fra B' mv.

De akter, som Transport- og Bygningsministeriets departement er i besiddelse af på sags nr. 2016-3246 udgør en selvstændig sag hos departementet, som ikke er en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand. Der er som omtalt ovenfor tale om, at departementet har sagsbehandlet sagen under hensyntagen til Danmarks udenrigspolitiske interesser samt ministerbetjening.

Da medie B derfor ikke er part i en afgørelsessag i Transport- og Bygningsministeriets departement, er det derfor fortsat departementets vurdering, at aktindsigtsanmodningen med rette er behandlet efter offentlighedsloven.

Ad 2 – udlåning af akter fra aktindsigtssagen

Vedlagt er akterne i aktindsigtssagen (2016-3215), dvs. den sag, som departementet oprettede i anledning af A's aktindsigtsanmodning.

Ad 3 – udlåning af akter fra sagen om sagsforløbet

Derudover vedlægges de dokumenter, der er anmodet om aktindsigt i, herunder de dokumenter, der ikke er givet aktindsigt i, dvs. de dokumenter, som departementet er i besiddelse af på baggrund af Trafik- og Byggestyrelsens begæring om et fogedforbud fsva. tidsperioden 3-10. juni 2016. Disse dokumenter ligger på departementets sag nr. 2016-3246.

Departementet skal bemærke, at de vedlagte akter på sag nr. 2016-3215 og 2016-3246 indeholder både fortrolige oplysninger, personfølsomme oplysninger, ligesom at hovedsagen er en verserende sag ved domstolene, som foregår ved lukkede døre. Departementet skal derfor anmode om, at akterne behandles derefter.

Særligt om de akter fra hovedsagen, som Trafik- og Byggestyrelsen udleverede ved afgørelse af 2. juni 2016

Departementet modtog den 3. juni 2016 det materiale, som medie B v/ A havde fået aktindsigt i ved Trafik- og Byggestyrelsens afgørelse af 2. juni 2016. Materialet blev modtaget i en fysisk printet version samt på et USB-stick, idet materialets omfang hindrede en elektronisk fremsendelse.

Departementet fandt det nødvendigt at få et overblik over sagens dokumenter, herunder den nærmere karakter og omfanget af de udleverede oplysninger til brug for den videre håndtering af forholdet til de amerikanske myndigheder samt efterfølgende løbende orientering af ministeren.

Henset til materialets fortrolige karakter er materialet ikke håndteret som vanlige akter i departementet, hvor akter journaliseres i takt med modtagelse.

Endvidere har departementet helt fra sagens begyndelse lagt stor vægt på ikke at tage del i den materielle behandling af hovedsagen, men alene at håndtere sagen ud fra før omtalte to hovedhensyn om udenrigs-politisk interessevaretagelse og ministerbetjening. Uanset at departementet har gennemgået materialet, har det været anset for primært at være en del af Trafik- og Byggestyrelsens hovedsag.

Akterne er derfor blevet journaliseret ved en registrering på sagen ved aktnote af 13. juli 2016.

Departementet skal i den forbindelse bemærke, at uanset materialets fortrolige karakter, at sagen blev håndteret under et ikke ubetydeligt tidspres, og at materialet primært anses for at være en del af styrelsens sag, så burde det omtalte materiale have været journaliseret på departementets sag tidligere. Departementet vil fremadrettet i lignende sager søge at sikre dette.

Endelig burde materialet have været omtalt i departementets afgørelse af 8. juli 2016 til A, idet materialet på daværende tidspunkt var modtaget og gennemset. Det skal dog i den forbindelse bemærkes, at medie B v/ A ikke pga. departementets håndtering af akterne er blevet forholdt oplysninger, idet [mediet] allerede var i besiddelse af samtlige akter som følge af Trafik- og Byggestyrelsens afgørelse af 2. juni 2016.

Materialet er ikke vedlagt denne udtalelse. Såfremt materialet ønskes udleveret, er Folketingets Ombudsmand velkommen til at vende tilbage, så vil departementet sørge for en IT-sikkerhedsmæssig forsvarlig fremsendelse,”

Ved brev af 13. september 2016 sendte jeg en kopi af ministeriets brev af 8. september 2016 med tilhørende bilag (en sagsfremstilling) til dig med henblik på at modtage dine eventuelle bemærkninger.

Ved e-mail af 22. september 2016 oplyste du, at du ikke havde bemærkninger til materialet.

I et brev af 27. september 2016 meddelte jeg, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på det foreliggende grundlag.