Udskriftsdato: 10. november 2026 (Gældende)

Ekstrahering af oplysninger i ministerbetjeningsdokument. Kritik af afslag på meroffentlighed i en enkelt sætning

Ministerium: Folketingets Ombudsmand	Journalnummer: Sag nr. 16/04287

Ekstrahering af oplysninger i ministerbetjeningsdokument. Kritik af afslag på meroffentlighed i en enkelt sætning

Svar til journalist A, medie B

24-01-2017

Sag nr. 16/04287

Din klage over Sundheds- og Ældreministeriets afgørelse om aktindsigt

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Jeg er enig med Sundheds- og Ældreministeriet i, at de 17 dokumenter, der er omfattet af din aktindsigtsanmodning, er omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, om ministerbetjening og dermed i udgangspunktet undtaget fra aktindsigt.

Jeg er desuden enig i ministeriets vurdering af, at akt 134797 indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., men at der ikke var pligt til at udlevere disse oplysninger, da de er offentligt tilgængelige, jf. lovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Da du har tilkendegivet, at du accepterer afslaget på udlevering af dette dokument, har jeg ikke grundlag for at foretage mig noget, i anledning af at ministeriet ikke gav dig oplysninger om, præcis hvor de nævnte oplysninger kunne findes. Jeg henviser til ombudsmandslovens § 16, stk. 1, hvoraf det fremgår, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Jeg henleder dog opmærksomheden på min udtalelse i FOB 2015-59.

Det er endvidere min opfattelse, at ministeriet ved at udlevere akt 139599 til dig (bortset fra en enkelt sætning) i alt væsentligt har givet dig aktindsigt i de oplysninger, som du efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., har ret til.

I forhold til ministeriets meroffentlighedsvurdering finder jeg det umiddelbart vanskeligt at forstå, at hensynene bag offentlighedslovens § 24 vejer tungere end hensynet til din interesse i som journalist at få aktindsigt i den ene sætning i akt 139599, som ministeriet undtog fra aktindsigt,

Hvis Sundheds- og Ældreministeriet under disse omstændigheder vil fastholde sin vurdering, bør ministeriet efter min opfattelse give en mere konkret forklaring. Jeg har derfor henstillet til ministeriet at

genoptage sagen for – i lyset af det, som jeg har anført – på ny at overveje, om der kan være grundlag for at give dig meraktindsigt i den undtagne sætning i akt 139599.

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

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Sagen drejer sig om aktindsigt i korrespondance om fedmeoperationer mellem Sundhedsministeriet og Finansministeriet fra den 1. marts 2016 til den 25. august 2016.

Sundheds- og Ældreministeriet undtog ved afgørelsen af 15. september i alt 17 dokumenter, som blev anset for omfattet af din anmodning, fra aktindsigt, under henvisning til at der var tale om ministerbetjeningsdokumenter, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1.

Ministeriet fandt, at syv af dokumenterne indeholdt oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger.

Ministeriet anså sig imidlertid ikke forpligtet til at foretage ekstrahering fra alle syv dokumenter, jf. bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2, hvorefter ekstraheringspligten ikke gælder, hvis oplysninger i et dokument fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten.

Ministeriet foretog i lyset heraf alene ekstrahering fra akt 139599, idet ministeriet udleverede hele akten bortset fra en enkelt sætning, som ministeriet ikke anså for ekstraheringspligtig og derfor undtog efter offentlighedslovens § 24, stk. 1.

Ministeriet bemærkede endvidere, at de ekstraheringspligtige oplysninger, der indgik i akt 134797, heller ikke blev udleveret til dig, da oplysningerne var offentligt tilgængelige og dermed ikke skulle ekstraheres, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Efter en fornyet gennemgang af akterne meddelte ministeriet dig ved afgørelsen af 29. september 2016 aktindsigt i enkelte yderligere sætninger mv. i tre af de syv dokumenter, under henvisning til at der var tale om oplysninger om sagens faktiske grundlag.

Ministeriet vurderede i forbindelse med afgørelsen af 15. september 2016, at der ikke er grundlag for at give dig aktindsigt i de undtagne oplysninger efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1.

2. Offentlighedslovens § 24, stk. 1 – ministerbetjeningsreglen

2.1. Offentlighedslovens § 24, stk. 1, lyder således:

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

1) Et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.

2) Forskellige ministerier. "

I de specielle bemærkninger til § 24 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketinget 2012-13) er der anført bl.a. følgende:

"Bestemmelsen i stk. 1 har på den baggrund i første række til *formål* at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. Bestemmelsen skal ses i lyset af, at en minister har brug for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder, og bestemmelsen skal medvirke til, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

…

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.

Retsvirkningen af, at et internt dokument eller en intern oplysning anses for omfattet af bestemmelsen i stk. 1, er, at dokumentet eller oplysningen *ikke* i forbindelse med afgivelsen til en anden forvaltningsmyndighed *mister sin interne karakter*. Dokumenter eller oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, kan således ikke anses for afgivet til udenforstående. Ved udførelsen af opgaver i forbindelse med ministerbetjening kan f.eks. et ministeriums departement og en underordnet styrelse i princippet anses som en (funktionel) enhed.

…

'Ministerbetjeningsdokumentet' kan, hvis det *videresendes* eller *anvendes i en anden sammenhæng* end ministerbetjening af henholdsvis den udfærdigende og den modtagende myndighed, efter omstændighederne miste sin interne karakter. Om dette spørgsmål henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.4.8 (side 608 ff.). "

Se endvidere Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med Kommentarer (2014), s. 425 ff. Se i den forbindelse bl.a. s. 430, hvor følgende er anført:

"Det bemærkes, at det ikke er en betingelse for, at et dokument kan undtages efter § 24, stk. 1, at ministerens behov for rådgivning og bistand knytter sig til netop det pågældende dokument, men det afgørende 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 *vedrørende den pågældende sag*, jf. Justitsministeriets besvarelse af 28. januar 2011 af spørgsmål nr. 25 vedrørende L 90, 2010-11. "

2.2. Sundheds- og Ældreministeriet har vurderet, at alle 17 dokumenter, som ministeriet har anset for omfattet af din anmodning, kan undtages efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1.

De pågældende dokumenter omfatter korrespondance med Finansministeriet vedhæftet forskellige udgaver af Sundheds- og Ældreministeriets baggrundsnotater og andre notater mv. om konsekvenserne af en national klinisk retningslinje for fedmekirurgi, som – på tidspunktet for udvekslingen af dokumenterne – var under udarbejdelse i Sundhedsstyrelsen.

Ministeriet har som begrundelse for anvendelsen af § 24, stk. 1, i afgørelsen af 29. september 2016 henvist til, at den nationale kliniske retningslinje for fedmekirurgi er omtalt i økonomiaftalen for 2017 ("Aftale om regionernes økonomi for 2017"), indgået mellem regeringen og Danske Regioner den 9. juni 2016). Ministeriet har i tilknytning hertil i udtalelsen til mig anført, at forhandlinger om økonomiaftalen er et politisk anliggende, hvor ministeren vurderes at have brug for embedsværkets rådgivning og bistand.

Ministeriet har endvidere henvist til, at retningslinjer for fedmekirurgi den 27. september 2016 blev behandlet på et samråd i Folketingets Sundheds- og Ældreudvalg. Dette underbygger efter ministeriets opfattelse, at der er tale om et emne, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

2.3. Jeg har gennemgået de e-mails og baggrundsnotater mv., som Sundheds- og Ældreministeriet har anset for omfattet af din anmodning.

Jeg er på den baggrund enig med ministeriet i, at der er tale om dokumenter, der er udvekslet i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at ministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Jeg henviser til, at notaterne mv. om Sundhedsstyrelsens (kommende) kliniske retningslinje for fedmekirurgi er udarbejdet i sammenhæng med forhandlingerne om økonomiaftalen for 2017, hvor retningslinjen er omtalt, og udvekslet mellem Sundheds- og Ældreministeriet og Finansministeriet i perioden den 30. maj 2016 – 8. juni 2016, dvs. i dagene umiddelbart forud for indgåelsen af økonomiaftalen den 9. juni 2016.

I de pågældende notater mv. adresseres nogle spørgsmål om mulige øgede udgifter til fedmekirurgi, som Danske Regioner havde rejst under forhandlingerne.

Jeg kan ikke tilsidesætte Sundheds- og Ældreministeriets vurdering af, at sundheds- og ældreministeren som den ansvarlige minister på området for nationale kliniske retningslinjer i denne situation havde eller kunne få brug for embedsværkets rådgivning og bistand. Ministeriets vurdering understøttes også af, at ministeren nogle måneder senere blev kaldt i samråd om sagen, og bl.a. bedt om at redegøre for implementeringen af retningslinjen.

Jeg kan på den baggrund ikke kritisere, at ministeriet mente, at dokumenterne kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1.

Jeg bemærker, at jeg har lagt til grund, at akt 139599 ikke – således som akt 139598 umiddelbart kunne give indtryk af – efter oversendelsen til Finansministeriet er udvekslet med Danske Regioner (hvilket i givet fald ville betyde, at § 24, stk. 1, ikke kunne anvendes).

Jeg henviser i den forbindelse til, at Sundheds- og Ældreministeriet telefonisk har oplyst, at Finansministeriet ikke har videresendt denne version af dokumentet, men en anden og senere version til Danske Regioner. Denne anden version af dokumentet indgår efter det oplyste ikke i Sundheds- og Ældreministeriets sag.

Jeg er herefter enig med Sundheds- og Ældreministeriet i, at alle de 17 dokumenter, der er omfattet af din aktindsigtsanmodning, i udgangspunktet er undtaget fra aktindsigt.

3. Offentlighedslovens § 28 – ekstrahering

3.1. Af offentlighedslovens § 28 fremgår følgende:

"§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke, i det omfang

1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,

2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller

3) oplysningerne er offentligt tilgængelige. "

I de specielle bemærkninger til § 28 er der bl.a. anført følgende (lovforslag nr. L 144 af 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.

…

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.

…

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

Endvidere fastslår bestemmelsen i *stk. 2, nr. 3*, at der ikke skal foretages ekstrahering, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige. Herved tænkes der navnlig på, at de pågældende oplysninger er tilgængelige for offentligheden via internettet. I sådanne tilfælde kan den aktindsigtssøgende således henvises til, at oplysningerne kan findes på internettet, f.eks. myndighedens hjemmeside. "

Pligten til at foretage ekstrahering efter § 28, stk. 1, 1. pkt. gælder for oplysninger om "en sags faktiske grundlag".

Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres, er, 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 en sags faktiske grundlag.

3.2. Sundheds- og Ældreministeriet vurderede som anført ved afgørelsen af 15. september 2016, at syv af de 17 dokumenter, som blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, indeholdt oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, som skulle ekstraheres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1. Det drejede sig om akt 138568, 138561, 139863, 139898, 139583, 139599 og 134797.

Jeg lægger ud fra ministeriets afgørelse af 29. september 2016 og udtalelsen til mig til grund, at det er ministeriets opfattelse, at der er tale om oplysninger om sagens faktiske grundlag, jf. § 28, stk. 1, 1. pkt., og ikke oplysninger om eksterne faglige vurderinger, jf. § 28, stk. 1, 2. pkt.

Ministeriet fandt dog ikke grundlag for at udlevere oplysninger i akt 134797, idet ministeriet henviste til, at de ekstraheringspligtige oplysninger i dokumentet var offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Ministeriet fandt derudover, at pligten til at foretage ekstrahering i de øvrige seks dokumenter kunne opfyldes ved at udlevere hele akt 139599 (dog bortset fra en enkelt sætning, som ministeriet ikke anså for ekstraheringspligtig, og som derfor blev undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1). Ministeriet henviste i den forbindelse til, at ekstraheringspligten ikke gælder, hvis oplysninger i et dokument fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten jf. offentlighedslovens §§ 28, stk. 2, nr. 2.

Efter en fornyet gennemgang af akterne fandt ministeriet ved afgørelse af 29. september 2016 derudover grundlag for at give dig aktindsigt i enkelte sætninger mv. i akt 138568, 138561 og 139863.

Ministeriet har i udtalelsen til mig givet udtryk for, at ekstrahering kan undlades, uanset at ordlyden af de pågældende – ellers ekstraheringspligtige – oplysninger ikke er fuldstændig identisk med ordlyden af de oplysninger, som udleveres i forbindelse med aktindsigten. Ministeriet anfører til støtte for sin opfattelse, at det hverken fremgår af vejledningen om offentlighedsloven, af betænkning 1510/2009 eller de øvrige forarbejder til lovforslaget, at der gælder et krav om, at oplysningerne skal være "ordret identiske" for at § 28, stk. 2, nr. 2, kan finde anvendelse.

3.3. Jeg har fra Sundheds- og Ældreministeriet modtaget de syv dokumenter, hvori ministeriet mener, at der indgår ekstraheringspligtige oplysninger – herunder akt 139599, hvorfra ministeriet foretog ekstrahering.

Om de seks andre dokumenter bemærkes følgende:

3.4. Jeg er enig i ministeriets vurdering af, at akt 134797 ("Udkast til aftaletekst med Danske Regioner") indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, jf. § 28, stk. 1, 1. pkt., men at der ikke var pligt til at udlevere disse oplysninger, da de er offentligt tilgængelige, jf. § 28, stk. 2, nr. 3.

Jeg har i den forbindelse noteret mig, at du i klagen af 15. september 2016 til ministeriet har bemærket, at du accepterer afslaget på udlevering af dette dokument. Jeg har derfor ikke grundlag for at foretage mig noget, i anledning af at ministeriet ikke gav dig oplysninger om, præcis hvor de offentligt tilgængelige oplysninger, som indgik i akt 134797, kunne findes. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Jeg henleder dog opmærksomheden på min udtalelse i FOB 2015-59.

3.5. I de resterende fem dokumenter har ministeriet markeret, hvilke dele af dokumenterne der er anset for omfattet af ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1, 1. pkt., men hvor der i medfør af bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 2 alligevel ikke er sket ekstrahering.

Jeg har efter min gennemgang af dokumenterne ikke grundlag for at tilsidesætte ministeriets opfattelse af, hvilke dele af dokumenterne der er omfattet af ekstraheringspligten, jf. § 28, stk. 1, 1. pkt.

Disse oplysninger skulle derfor i udgangspunktet udleveres til dig, jf. dog pkt. 3.6 nedenfor.

3.6. Jeg har gennemgået de ekstraheringspligtige oplysninger i de fem dokumenter, som ministeriet ikke gav dig aktindsigt i, og sammenholdt dem med de oplysninger, som blev ekstraheret fra akt 139599.

Det er er på den baggrund min opfattelse, at ministeriet ved at udlevere oplysninger i akt 139599 til dig i alt væsentligt har givet dig aktindsigt i de oplysninger, som du efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., har ret til.

Jeg bemærker i den forbindelse, at det, som Sundheds- og Ældreministeriet har anført om, at offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2, ikke forudsætter, at de oplysninger, der – med hjemmel i bestemmelsen – ikke udleveres, er "ordret identiske" med de oplysninger, der fremgår af de udleverede dokumenter, ikke kan give mig anledning til bemærkninger.

4. Meroffentlighed – offentlighedslovens § 14

4.1. Offentlighedslovens § 14, stk. 1, 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. "

I de specielle bemærkninger til § 14 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketinget 2012-13) er der anført bl.a. 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 over for 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.

…

I det omfang den nævnte afvejning fører til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i stk. 1, skal forvaltningsmyndigheden *begrunde* afslaget nærmere. Begrundelseskravet kan

opfyldes ved, at forvaltningsmyndigheden oplyser, at myndigheden har overvejet at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, men at afvejningen af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse, eller andre lovlige hensyn, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag anmodningen om aktindsigt, har ført til, at myndigheden ikke finder grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. ”

I lovforslagets almindelige bemærkninger er der i pkt. 4.6.1.1 endvidere bl.a. anført følgende:

”Meroffentlighedsprincippet indebærer, at der i det konkrete tilfælde, hvor der ikke foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage dokumenter eller oplysninger fra retten til aktindsigt, kan meddeles aktindsigt, uanset at de pågældende dokumenter og oplysninger formelt set kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. ”

4.2. Det fremgår af Sundheds- og Ældreministeriets afgørelse af 15. september 2016, at ministeriet i forbindelse med afgørelsen overvejede, om der efter princippet om meroffentlighed var mulighed for at give dig yderligere aktindsigt.

Ministeriet foretog en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens § 24 – dvs. hensynet til beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces – og på den anden side hensynet til den berettigede interesse, som du må antages at have i at få udleveret oplysningerne. På dette grundlag fandt ministeriet ikke anledning til at give dig yderligere aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Ministeriet vurderede, jf. ovenfor, at alle oplysningerne i akt 139599 med undtagelse af en enkelt sætning var omfattet af retten til aktindsigt efter bestemmelsen i § 28, stk. 1, 1. pkt. om ekstrahering.

Den ene sætning, som ikke var ekstraheringspligtig, fandt ministeriet således heller ikke grundlag for at give aktindsigt i som meroffentlighed.

4.3. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 24 har til formål at beskytte ministeriernes interne og politiske beslutningsproces. Jeg har forståelse for det behov for fortrolighed i forhold til bl.a. embedsværkets betjening af ministre, som bestemmelsen bygger på, og rækkevidden af princippet om meroffentlighed vil derfor på dette område efter omstændighederne være ret begrænset, især i aktuelle sager.

Det må imidlertid samtidig fastholdes, at meroffentlighedsvurderingen også gælder for dokumenter vedrørende embedsværkets rådgivning af ministre. I tilfælde, hvor der ikke – som anført i forarbejderne – foreligger et ”reelt og sagligt” behov for at undtage oplysningerne fra aktindsigt, bør det derfor også her efter princippet om meroffentlighed overvejes at give aktindsigt.

På den anførte baggrund – og i lyset af indholdet af den undtagne sætning i akt 139599 sammenholdt med resten af dokumentet – kan det efter min opfattelse umiddelbart være vanskeligt at forstå, at ministeriet har vurderet, at hensynene bag offentlighedslovens § 24 vejer tungere end hensynet til din interesse i som journalist at få aktindsigt i sætningen.

Hvis Sundheds- og Ældreministeriet under disse omstændigheder vil fastholde sin vurdering, bør ministeriet efter min opfattelse give en mere konkret forklaring. Jeg har derfor henstillet til ministeriet at

genoptage sagen for – i lyset af det, som jeg har anført – på ny at overveje, om der kan være grundlag for at give dig meraktindsigt i den undtagne sætning i akt 139599.

Jeg henviser bl.a. til mine udtalelser i FOB 2014-29 og FOB 2015-18.

4.4. Jeg har ikke i øvrigt grundlag for at kritisere ministeriets afslag på meroffentlighed.

4.5. Jeg har bedt Sundheds- og Ældreministeriet om at underrette mig om den nye afgørelse, men jeg foretager mig i øvrigt ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen

Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Sundheds- og Ældreministeriet

Sagsfremstilling

Den 25. august 2016 anmodede du Sundheds- og Ældreministeriet om aktindsigt på følgende måde:

"Jeg vil gerne bede om tematisk aktindsigt i al korrespondance omhandlende fedmeoperationer imellem Sundhedsministeriet og Finansministeriet fra den 1. marts 2016 til den 25. august 2016. "

Sundheds- og Ældreministeriet traf afgørelse i sagen den 15. september 2016. Af afgørelsen fremgik følgende:

"Sundheds- og Ældreministeriet har identificeret en række akter, som vurderes relevante i forhold til din anmodning. Akterne er opregnet i aktlisten i bilag 1.

Dokumenter, der undtages fra aktindsigten

Dokumenterne 138567, 138568, 138560, 138561, 139862, 139863, 139525, 139897, 139898, 139582, 139583, 139598, 139599, 139906, 139907, 134796 og 134797 er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. Efter denne bestemmelse omfatter retten til aktindsigt ikke interne

dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem ministerier 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 overvejet, om dokumenterne indeholder oplysninger om en sags faktiske grundlag, eller eksterne faglige vurderinger, der skal udleveres til dig efter offentlighedslovens § 28, stk. 1. Ministeriet har fundet, at dokument 138568, 138561, 139863, 139898, 139583, 139599 og 134797 indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger. Disse oplysninger udleveres derfor til dig.

Da de samme oplysninger fremgår af flere af dokumenterne, udleveres disse dog kun en enkelt gang, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2. Oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger er ekstraheret i dokument 139599. Desuden er oplysningerne i dokument 134797 offentligt tilgængeligt og udleveres derfor ikke, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Ministeriet har overvejet, om de dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt, burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet har foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og på den anden side den berettigede interesse, du må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.

Ministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere de pågældende dokumenter. ”

Du klagede samme dag over afgørelsen, idet du skrev således til ministeriet:

”Det er min klare vurdering, at dette næsten fuldkomne afslag på aktindsigt ikke er givet i overensstemmelse med offentlighedsloven. (…)

Der er slettet 2-3 linjer fra det ene dokument, som I har udleveret. Det beder jeg om bliver udleveret omgående uden overstregning, da det netop er relevant at få aktindsigt i ’sagens faktiske grundlag og eksterne vurdering. ’

Afslaget med henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2 er helt fejlagtigt i denne sammenhæng, da hverken kliniske retningslinjer eller visitationsretningslinjer er politisk bestemt i Danmark. Der foreligger altså ingen ’konkret grund til at antage’, at en minister vil have brug for disse oplysninger – ellers er der tale om et fundamentalt nybrud på den måde, hvorpå sundhedstilbud bestemmes i Danmark. Da dette næppe er tilfældet, beder jeg om at disse dokumenter straks udleveres.

Jeg accepterer afslaget af dokument 134797.

Derudover kan jeg under ingen omstændigheder acceptere jeres afslag med henvisning til, at de ’samme oplysninger fremgår af flere dokumenter’. I al den tid at ordlyd eller andre formuleringer er anderledes er det ikke ministeriets ret at redigere i de dokumenter, som tilgår medie B i dette tilfælde. Det er en journalistisk ret og forpligtigelse at forholde sig til det tilgængelige materiale, hvilket bliver tilsidesat med denne afvisning. Med mindre dokumenterne er fuldstændigt identiske med kommaer og evt. stavefejl mener jeg ikke, at der kan henvises til offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3. Jeg gør samtidigt opmærksom på, at embedsmændene her har en forpligtigelse til at sikre, at offentlighedsloven overholdes. ”

Sundheds- og Ældreministeriet foretog på baggrund af din klage en fornyet gennemgang af sagen, jf. ministeriets brev af 29. september 2016 til dig:

"Du henviser til, at du mener, at ministeriet bør udlevere et ikke-ekstraheret afsnit fra det udleverede dokument 139599 (dvs. uden en overstregning).

Ministeriet har konkret vurderet, at det pågældende dokument er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. Ministeriet har ekstraheret oplysninger i dokumentet om sagens faktiske grundlag, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1. Ministeriet har ikke fundet, at de pågældende oplysninger, som er overstreget i dokument 139599, bør ekstraheres, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1. Som det fremgår af ministeriets afgørelse af 15. september 2016, har ministeriet heller ikke fundet grundlag for at meddele meroffentlighed i oplysningerne, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Du henviser endvidere i din klage til, at afslaget med henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, er fejlagtigt, idet der – efter din opfattelse – ikke foreligger nogen konkret grund til at antage, at en minister vil have brug for disse oplysninger. Ministeriet er ikke enigt i din opfattelse. Ministeriet har vurderet, at de pågældende dokumenter og oplysninger er udvekslet på et tidspunkt, hvor der efter ministeriets opfattelse forelå konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, jf. § 24, stk. 1, nr. 2. Der kan bl.a. henvises til, at emnet om nationale kliniske retningslinjer er omtalt i økonomiaftalen for 2017.

Endelig anfører du, at du ikke kan acceptere, at ministeriet ifm. øvrige dokumenter henviser til offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3. Ministeriet er ikke enigt i din vurdering. Det følger af § 28, stk. 2, nr. 3 [rettelig § 28, stk. 2, nr. 2; min bemærkning], at § 28, stk. 1, ikke finder anvendelse, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten. Det er ministeriets vurdering, at de pågældende oplysninger fremgår af det udleverede dokument 139599.

Ministeriet finder således samlet ikke grundlag for at ændre på ministeriets afgørelse af 15. september 2016.

Ministeriet har imidlertid ved en fornyet gennemgang af akterne vurderet, at der er enkelte oplysninger om sagens faktiske grundlag i dokument 138568, 138561 og 139863, som efter den fornyede gennemgang bør udleveres til dig. De pågældende oplysninger er ekstraheret i bilag 1. "

Ved e-mail af 30. september 2016 klagede du til mig over de afgørelser, som Sundheds- og Ældreministeriet havde truffet over for dig.

Jeg bad på baggrund af klagen ved brev af 4. oktober 2016 Sundheds- og Ældreministeriet om en udtalelse om sagen.

Jeg modtog ministeriets udtalelse den 19. oktober 2016. Af udtalelsen (dateret 18. oktober 2016) fremgik bl.a. følgende:

"Journalist A har i sin klage af den 15. september 2016 anført, at Sundheds- og Ældreministeriets henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2 – ifølge hans vurdering – er 'fejlagtig i denne sammenhæng,

da hverken kliniske retningslinjer eller visitationsretningslinjer er politisk bestemt i Danmark' og videre '(...) Der foreligger altså ingen 'konkret grund til at antage', at en minister vil have brug for disse oplysninger (...)'.

Sundheds- og Ældreministeriet har i svaret på klagen fra A af den 29. september 2016 bemærket, at ministeriet ikke er enig i, at der ikke er grund til at antage, at ministeren havde eller ville få brug for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det var – og er således fortsat – ministeriets vurdering, at de pågældende dokumenter kan undtages fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, da de er interne dokumenter, som er udvekslet på et tidspunkt, hvor der forelå konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få brug for embedsværkets rådgivning og bistand, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

Ministeriet har endvidere i sit svar på klagen oplyst, at national klinisk retningslinje om fedmekirurgi er omtalt i økonomiaftalen for 2017 (indgået 9. juni 2016). Forhandlinger om økonomiaftalen for 2017 er i sagens natur et politisk anliggende, hvor ministeren vurderes at have brug for embedsværkets rådgivning og bistand herom.

Ministeriet finder, at denne vurdering understøttes yderligere af, at retningslinjer for fedmekirurgi for nylig (den 27. september 2016) blev behandlet i et samråd i Folketingets Sundheds- og Ældreudvalg, som efter ministeriets opfattelse viser, at der er tale om et emne, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren har eller vil få brug for embedsværkets rådgivning og bistand.

Ministeriet har derfor i forhold til spørgsmålet om anvendelse af § 24, stk. 1, nr. 2, ikke fundet anledning til at anlægge en ny vurdering.

Journalist A har desuden i sin klage af den 15. september 2016 anført, at han ikke kan acceptere ministeriets vurdering af, at de samme oplysninger om sagens faktiske grundlag mv. fremgår af andre dokumenter og derfor kun udleveres én gang med henvisning til offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Det var og er fortsat ministeriets opfattelse, at ministeriet ikke er forpligtet til at foretage ekstrahering efter offentlighedslovens § 28, stk.1, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Det er også ministeriets opfattelse, at det hverken fremgår af vejledningen om lov om offentlighed i forvaltningen, betænkning 1510/2009 eller i de øvrige forarbejder til lovforslaget, at der er et krav om, at de pågældende oplysninger skal være ordrette identiske.

Ministeriet har således vurderet, at de pågældende oplysninger fremgår af flere dokumenter, og at de pågældende oplysninger fremgår af det udleverede dokument (139599) – om end oplysningerne ikke nødvendigvis er fuldstændig ens ordlydende. Ministeriet fastholder på denne baggrund ligeledes, at det er tilstrækkeligt at udlevere dokument (139599).

Endelig har A klaget over ministeriets udstregning i det udleverede dokument med henvisning til, at det er relevant 'at få indsigt i 'sagens faktiske grundlag og eksterne vurdering'. I den sammenhæng er det fortsat ministeriets vurdering, at det pågældende dokument kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens

§ 24, stk. 1, nr. 2. Ministeriet har ekstraheret oplysninger i dokumentet om sagens faktiske grundlag, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Det var – og er fortsat – ministeriets vurdering, at resten af dokumentet kan undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, idet det er udvekslet på et tidspunkt, hvor der efter ministeriets opfattelse forelå konkret grund til, at en minister har eller vil få brug for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det bemærkes endeligt, at ministeriet har overvejet, om de dokumenter og oplysninger, der er undtaget fra aktindsigt, burde udleveres efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet har foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelserne i § 24, stk. 1, nr. 2 og § 28, stk. 2, nr. 2, og på den anden side den berettigede interesse, klager må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Ministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere de pågældende dokumenter og oplysninger. ”

Ved brev af 20. oktober 2016 sendte jeg en kopi af ministeriets udtalelse til dig og bad om dine eventuelle bemærkninger dertil.

Du svarede ved e-mail af 1. november 2016. Du skrev bl.a. følgende:

”I forhold til afvisningen med henvisning til offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2 kan jeg i sagens natur ikke vurdere, hvor identiske formuleringerne er. Men netop i denne sag er djævlen i detaljen og vil have stor betydning for mange danskeres liv, hvorfor der er en naturlig interesse for sagen i offentligheden, som jeg repræsenterer i denne sammenhæng. Derfor håber jeg, at Ombudsmanden selv vil gennemgå de relevante papirer, da det alternativt vil give i dette tilfælde Sundheds- og Ældreministeriet nærmest ubegrænset mulighed for at vurdere, hvad der er ens, og hvad der ikke er. Hvis formuleringerne afviger fra det udleverede materiale er det yderst relevant for offentligheden at få indsigt i.

Endeligt bemærker jeg, at Sundheds- og Ældreministeriet fortsat vurderer, at ovenstående *'kan'* undtages med henvisning til offentlighedsloven. Spørgsmålet er midlertidigt, om det ***skal*** undtages – det mener jeg fortsat ikke. ”

Ved brev af 2. november 2016 sendte jeg en kopi af din e-mail til ministeriet til orientering. Jeg meddelte dig samtidig, at sagen var klar til behandling.