Udskriftsdato: 30. oktober 2026 (Gældende)

Ikke kritik af delvist afslag på aktindsigt i Statsministeriets notater vedrørende telefonsamtale mellem statsministeren og FN's generalsekretær. Ekstrahering efter offentlighedslovens § 28 og undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 32, stk. 1

Ministerium: Folketingets Ombudsmand	Journalnummer: Sag nr. 16/05330

Ikke kritik af delvist afslag på aktindsigt i Statsministeriets notater vedrørende telefonsamtale mellem statsministeren og FN's generalsekretær. Ekstrahering efter offentlighedslovens § 28 og undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 32, stk. 1

Svar til journalist A, medie B

05-04-2017

Sag nr. 16/05330

Klage over Statsministeriets afgørelse af 30. november 2016 om delvist afslag på aktindsigt

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Jeg er samlet set enig med Statsministeriet i, at akterne 1-4 er omfattet af enten § 23, stk. 1, nr. 1, eller § 24, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven, og at de derfor som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt.

Jeg er enig med Statsministeriet i, at akterne indeholder oplysninger, der er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Efter min gennemgang af akterne er jeg i alt væsentligt også enig med Statsministeriet i, hvilke oplysninger der er ekstraheringspligtige efter bestemmelsen.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere, at Statsministeriet har undtaget ekstraheringspligtige oplysninger med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 1.

Endelig har jeg ikke grundlag for at kritisere Statsministeriets vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed i henhold til offentlighedslovens § 14.

Du kan læse nærmere om begrundelsen for mit resultat nedenfor i afsnittet "Ombudsmandens udtalelse". Sidst i udtalelsen (fra s. 12) er der en gennemgang af sagens forløb.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

Sagen angår aktindsigt i dokumenter i Statsministeriets notater vedrørende en telefonsamtale mellem statsminister Lars Løkke Rasmussen og FN's generalsekretær, Ban Ki-moon, den 29. december 2015.

Statsministeriet identificerede fire akter, der var omfattet af din aktindsigtsanmodning. Den 30. november 2016 traf Statsministeriet afgørelse om at afslå aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, nr. 2, da der var tale om interne dokumenter, herunder ministerbetjeningsdokumenter.

Statsministeriet meddelte dig dog aktindsigt i aktlisten og i nogle oplysninger, som Statsministeriet fandt grundlag for at ekstrahere efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Statsministeriet mente, at der var yderligere oplysninger, som var omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., men undtog disse efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 1.

Du har særligt klaget over Statsministeriets ekstrahering, som du mener er utilstrækkelig.

2. Ministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 og § 24, stk. 1, nr. 2

2.1. Bestemmelsen i § 23, stk. 1, nr. 1 og 2, i offentlighedsloven (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013) har følgende ordlyd:

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

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

2) dokumenter, der efter § 24, stk. 1, 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,"

Det fremgår af forarbejderne til § 23, stk. 1, nr. 1 (jf. forslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013, lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketingstidende 2012-2013, lovforslagets specielle bemærkninger vedrørende § 23), at bestemmelsen indebærer, at ethvert dokument, der udarbejdes af en myndighed, og som ikke er afgivet til udenforstående, har karakter af et internt dokument og som sådan kan undtages fra aktindsigt.

2.2. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, har følgende ordlyd:

”§ 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) (…)

2) Forskellige ministerier. ”

Bestemmelsen i offentlighedslovens 24, stk. 1, angiver de betingelser, der skal være opfyldt, for at et dokument eller en oplysning kan undtages fra aktindsigt, mens § 23, stk. 1, nr. 2, blot præciserer, at dokumenter omfattet af § 24, stk. 1, skal betragtes som interne.

Af forarbejderne til § 24, stk. 1 (jf. forslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013, lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketingstidende 2012-2013, lovforslagets specielle bemærkninger vedrørende § 24), fremgår, at bestemmelsen har til formål at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening.

Det fremgår videre, at det afgørende for, om et dokument eller en oplysning udveksles som led i 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 fremgår også, at bestemmelsen omfatter forskellige typer af interne dokumenter (og oplysninger), der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, herunder bl.a. udkast til ’talepapir’ og ’beredskabstalepunkter’, notater, redegørelser, vurderinger og handlingsplaner mv.

2.3. Af aktoversigten, som du fik udleveret med Statsministeriets afgørelse af 30. november 2016, fremgår, at Statsministeriet har undtaget akterne 1 og 3 med henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. 1, og akterne 2 og 4 efter lovens § 24, stk. 1, nr. 2.

For så vidt angår akt 1 og 2 har Statsministeriet i udtalelsen af 9. januar 2017 oplyst, at akterne omfatter intern e-mailkorrespondance, som bl.a. indeholder et referat af telefonsamtalen mellem statsminister Lars Løkke Rasmussen og FN’s generalsekretær, Ban Ki-moon.

Statsministeriet har i sin udtalelse af 9. januar 2017 anført, at referatet endvidere indgår i e-mailkorrespondancen i akt 2 mellem Statsministeriet og Udenrigsministeriet. Statsministeriet har oplyst, at korrespondancen er udvekslet som led i Statsministeriets dialog med Udenrigsministeriet om opfølgningen på telefonsamtalen, og at udvekslingen er sket i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at statsministeren (og eventuelt udenrigsministeren) havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

2.4. Efter min gennemgang af akterne kan jeg konstatere, at de alle består af e-mailtråde. Til akt 3 er der desuden vedhæftet et bilag i form af et beredskab til statsministeren til brug for samtalen.

De omhandlede e-mails i akt 1 og 3 er identiske, bortset fra den sidste e-mail i akt 1, der er det nævnte referat af statsministerens samtale med FN’s generalsekretær.

Referatet indgår også i akt 2, der er udvekslet med Udenrigsministeriet. Akt 4 er to e-mails, der er udvekslet med Udenrigsministeriet.

Selv om de omhandlede e-mails i de forskellige akter er journaliseret samlet, indeholder de selvstændige dokumenter, der – for så vidt angår spørgsmålet om aktindsigt – må vurderes hver for sig. Se bl.a. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 292.

Efter min gennemgang af akterne er jeg enig med Statsministeriet i, at akt 1 – med undtagelse af den sidste e-mail, der indeholder referatet – og akt 3 med det vedhæftede bilag er interne dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Jeg er ikke enig med Statsministeriet i, at den sidste e-mail i akt 1 (referatet) kan undtages fra aktindsigt efter § 23, stk. 1, nr. 1, da dette blev udvekslet med Udenrigsministeriet i forbindelse med akt 2.

Jeg bemærker imidlertid, at referatet i forbindelse med akt 2 tillige blev undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

For så vidt angår akt nr. 2 og 4 kan det efter min gennemgang af akterne – og i lyset af forarbejderne til offentlighedslovens § 24 – ikke give mig anledning til bemærkninger, at Statsministeriet har anset korrespondancen for omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og dermed som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

Jeg er på den baggrund samlet set enig med Statsministeriet i, at akterne 1-4 var omfattet af enten § 23, stk. 1, nr. 1, eller § 24, stk. 1, nr. 2, og at de derfor som udgangspunkt var undtaget fra aktindsigt.

3. Ministeriets ekstrahering af oplysninger efter offentlighedslovens § 28, stk. 1

3.1. Offentlighedslovens § 28, stk. 1, har følgende ordlyd (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013):

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

Pligten til at ekstrahere oplysninger om en sags faktiske grundlag er nærmere beskrevet i forarbejderne til offentlighedsloven. Følgende fremgår bl.a. af forarbejderne til § 28 (jf. forslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013, lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketingstidende 2012-2013, lovforslagets specielle bemærkninger vedrørende § 28):

"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.

…

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

Det er en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne *'er relevante for sagen*'.

…

Det er en yderligere betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne er relevante *'for sagen*'. Med dette udtryk sigtes til de forvaltningssager, som kan siges at vedrøre en forvaltningsmyndigheds indholdsmæssige virksomhed, som f.eks. en sag om tildeling af førtidspension, en sag om tilsyn med et kommunalt plejehjem eller en sag om udarbejdelse af en ny personalepolitik for myndighedens ansatte. I modsætning hertil står den mere praktiske virksomhed, som udøves for at understøtte forvaltningens indholdsmæssige virksomhed, f.eks. førelsen af en oversigt over de udvalg m.v., som er nedsat i et ministerium, eller en liste over, hvilke medarbejdere i myndigheden der har fået merarbejdsbetaling. I forhold til f.eks. den nævnte oversigt over nedsatte udvalg vil 'sagen' i stk. 1's forstand derfor være sagen om udvalgets virksomhed og ikke 'det at føre en oversigt'. "

3.2. Statsministeriet har i afgørelsen af 30. november 2016 overordnet anført, at de interne dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt efter § 23, stk. 1, nr. 1, og § 23, stk. 1, nr. 2, jf. § 24, stk. 1, nr. 2, indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag af relevans for sagen, der i udgangspunktet skal ekstraheres efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Statsministeriet undtog dog mange af de ekstraheringspligtige oplysninger efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 1, jf. nærmere nedenfor i afsnit 4.

I udtalelsen af 9. januar 2017 har Statsministeriet oplyst, at Statsministeriet – når en sag om aktindsigt behandles i Statsministeriet – først foretager en vurdering af de dokumenter, der er omfattet af aktindsigtsanmodningen. Hvis et dokument vurderes som udgangspunkt at skulle undtages fra aktindsigt efter bestemmelserne i offentlighedslovens § 23, § 24, § 25 eller § 27, nr. 1-4, undersøges det normalt nærmere, om dokumentet indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, som skal udleveres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

I tilfælde, hvor det står klart, at de oplysninger i et sådant dokument, som efter en nærmere vurdering måtte vise sig at være ekstraheringspligtige efter f.eks. § 28, stk. 1, 1. pkt., alligevel vil skulle undtages fra aktindsigt i medfør af §§ 30-33, foretager Statsministeriet imidlertid i praksis ikke i alle tilfælde først en tilbundsgående vurdering af, om oplysningerne rent faktisk er ekstraheringspligtige for dernæst at undtage dem.

En sådan tilbundsgående vurdering er efter det oplyste ikke sket i forbindelse med afgørelsen af 30. november 2016.

Den fremgangsmåde, som Statsministeriet har beskrevet, kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

3.3. Statsministeriet har imidlertid i forbindelse med udtalelsen til mig foretaget en tilbundsgående vurdering af, hvilke oplysninger i de undtagne dokumenter der er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Statsministeriet har nærmere redegjort for dette i udtalelsen af 9. januar 2017, hvoraf dele er refereret i sagsfremstillingen.

Efter min gennemgang er jeg i alt væsentligt enig med Statsministeriet i, hvilke oplysninger der er ekstraheringspligtige efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

4. Ministeriets undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 32, stk. 1

4.1. Statsministeriet har i sin afgørelse af 30. november 2016 henvist til, at oplysninger er undtaget efter offentlighedslovens § 32, stk. 1, men har refereret ordlyden fra § 32, stk. 2.

I udtalelsen til mig af 9. januar 2017 har ministeriet oplyst, at oplysningerne er undtaget efter § 32, stk. 1, og har beklaget fejlen.

Jeg lægger således til grund at oplysningerne er undtaget efter § 32, stk. 1.

4.2. Offentlighedslovens § 32, stk. 1, lyder således:

"§ 32. Retten til aktindsigt kan af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, begrænses, i det omfang fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser el.lign. "

Af forarbejderne til bestemmelsen (jf. forslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013, lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketingstidende 2012-2013, lovforslagets specielle bemærkninger vedrørende § 32) fremgår bl.a. følgende:

"Bestemmelserne i *stk. 1 og 2* viderefører den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, idet det dog i stk. 1 er præciseret, at retten til aktindsigt – af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer – kan begrænses i det omfang, fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende. (…)

Hermed er det præciseret, at kravet efter den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, om, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering skal påvises en nærliggende risiko for, at udenrigspolitiske interesser m.v. vil lide skade, ikke skal finde anvendelse i forhold til de tilfælde, der er omfattet af stk. 1. Retten til aktindsigt kan således i almindelighed begrænses, fordi der foreligger en forpligtelse af folkeretlig karakter m.v. til at hemmeligholde oplysningerne eller dokumenterne, idet et brud på en sådan forpligtelse generelt må antages at skade Danmarks forhold til internationale organisationer m.v.

…

Bestemmelsen indebærer for det andet, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, fortrolighed følger af *folkeretlige forpligtelser eller lignende.* Herved sigtes til de tilfælde, hvor det følger af traktatbestemmelser, folkeretlige retssædvaner eller fast international praksis, at Danmark er forpligtet til at hemmeligholde oplysninger og dokumenter.

Endvidere sigtes der til de tilfælde, hvor et andet land eller en international organisation har en *berettiget forventning* om, at oplysningerne ikke offentliggøres. Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis det pågældende land eller internationale organ i forbindelse med fremsendelsen af dokumenterne skriftligt eller mundtligt tilkendegiver, at man forventer, at Danmark ikke offentliggør oplysningerne i dokumentet.

Det er dog en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at forvaltningsmyndighederne i det enkelte tilfælde oplyser, dels om der gælder en folkeretlig forpligtelse eller praksis m.v., der indebærer, at oplysninger ikke kan offentliggøres, dels om de foreliggende oplysninger er omfattet af forpligtelsen.

Endvidere er det en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at oplysningerne ikke er gjort offentligt tilgængelige af den pågældende internationale organisation eller det pågældende fremmede land, eller at oplysningerne ikke i øvrigt er tilgængelige hos organisationen eller det andet land ved brug af almindelige regler om aktindsigt.

Henset til den stigende åbenhed om internationale forhold, bør en forvaltningsmyndighed, medmindre det er åbenbart, at oplysningerne kan udleveres eller nægtes udleveret, i almindelighed indhente en udtalelse fra vedkommende internationale organisation eller fremmede land med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne kan udleveres. ”

4.3. Statsministeriet har i sin afgørelse af 30. november 2016 anført, at akterne indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, herunder oplysninger om forberedelsen af, tilbagemelding fra og opfølgning på telefonsamtalen, som Statsministeriet har undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 32, stk. 1. Statsministeriet har henvist til, at de pågældende oplysninger er udvekslet som led i et diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme.

I udtalelsen til mig af 9. januar 2017 har Statsministeriet nærmere forklaret, hvilke oplysninger der er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 32, stk. 1.

I forhold til det, som du har anført i din klage, har Statsministeriet oplyst, at det er ministeriets vurdering, at udlevering af oplysninger fra sagens akter om emnet for og længden af samtalen – og på hvis foranledning samtalen kom i stand – ville være i strid med den stiltiende indbyrdes anerkendte og efterlevede kutyme om forbehold om diskretion, der gælder for sådanne samtaler.

Statsministeriet har i sin udtalelse af 23. februar 2017 yderligere anført, at oplysninger, der gengiver indholdet af personlige samtaler mellem statsledere – eller mellem en statsleder og en leder af en international organisation som FN – samt oplysninger om forberedelsen heraf og opfølgning herpå, helt åbenbart angår et diplomatisk samarbejde, hvor der gælder en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme om fortrolighed, og at sådanne oplysninger derfor kan undtages efter offentlighedslovens § 32, stk. 1.

4.4. Efter forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 1, kan retten til aktindsigt i almindelighed begrænses efter bestemmelsen, hvis der foreligger en forpligtelse af folkeretlig karakter mv. til at hemmeligholde dokumenterne eller oplysningerne, idet et brud på en sådan forpligtelse generelt må antages at skade Danmarks forhold til andre lande eller internationale organisationer mv.

Folketingets Ombudsmand har i flere tidligere sager efter offentlighedsloven (herunder den gældende offentlighedslov) anerkendt, at tavshedspligt kan følge af folkeretlige sædvaner eller kutymer.

Jeg har også anerkendt, at der efter offentlighedslovens § 32, stk. 1, efter omstændighederne kan foreligge en berettiget forventning om hemmeligholdelse, uden at der i forbindelse med fremsendelse af dokumenter eller afgivelse af oplysninger foreligger en egentlig tilkendegivelse af, at danske myndigheder ikke bør offentliggøre dokumenterne eller oplysningerne. Jeg henviser f.eks. til min udtalelse af 24. marts 2015, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag nr. 2015-14.

Efter min gennemgang af sagen og ud fra det, som Statsministeriet har anført om forudsætningerne for udvekslingen af oplysninger, har jeg ikke grundlag for at tilsidesætte Statsministeriets vurdering af, at FN – baseret på en international kutyme om diskretion for diplomatisk samarbejde – havde en åbenbart berettiget forventning om, at oplysningerne ikke ville blive offentliggjort.

Jeg er derfor enig med Statsministeriet i, at oplysningerne kan undtages efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 1.

5. Ministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 14

5.1. Offentlighedslovens § 14, stk. 1, om meroffentlighed 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. "

Af forarbejderne til bestemmelsen (jf. forslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013, lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketingstidende 2012-2013, lovforslagets specielle bemærkninger vedrørende § 14) fremgår det bl.a., at der ved vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt efter stk. 1, må foretages

en afvejning af modstående interesser. Der skal således tages hensyn til på den ene side den aktindsigtssøgendes interesse i at få aktindsigt og på den anden side den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse.

Videre fremgår, at afvejningen i de tilfælde, hvor der er tale om at undtage oplysninger fra aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 30-33, almindeligvis vil føre til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Det skyldes, at disse oplysninger i almindelighed vil være underlagt tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27.

5.2 I afgørelsen af 30. november 2016 har Statsministeriet overvejet, om der var grundlag for at udlevere de undtagne oplysninger efter princippet om meroffentlighed, men ikke fundet, at dette var tilfældet.

Statsministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens §§ 23, 24 og 32, og på den anden side den berettigede interesse, som du som journalist må antages at have i, at anmodningen imødekommes fuldt ud.

På denne baggrund – og efter indholdet af de undtagne oplysninger – finder jeg ikke grundlag for at kritisere Statsministeriets vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til orientering:

Statsministeriet

Sagsfremstilling

I en e-mail af 21. november 2016 anmodede du Statsministeriet du om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg anmoder hermed om aktindsigt i Statsministeriet i aktlister, dokumenter, notater mv. vedr. den telefonsamtale, som statsminister Lars Løkke Rasmussen havde med FN’s generalsekretær Ban Ki-moon den 29. december 2015. For en god ordens skyld minder jeg om Statsministeriets ekstraheringspligt. ”

Den 30. november 2016 traf Statsministeriet afgørelse om at give dig delvist afslag på din anmodning. Ministeriet skrev bl.a. således til dig:

”Statsministeriet har identificeret fire akter omfattet af din aktindsigtsanmodning. Du gives aktindsigt i den vedlagte aktliste og ekstraheringspligtige oplysninger.

Statsministeriet har undtaget dokumenterne og oplysninger fra din adgang til aktindsigt, jf. nedenfor. Det er ud for hver enkelt indførsel på aktlisten anført, efter hvilken bestemmelse i offentlighedsloven dokumenterne og oplysningerne er undtaget.

Dokumenter, der er af intern karakter, kan undtages fra adgangen til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter en myndigheds interne arbejdsdokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Interne dokumenter, der efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, udveksles med andre 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, kan endvidere undtages fra retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, jf. § 24, stk. 1, nr. 2.

Statsministeriet har efter disse bestemmelser undtaget dokumenterne i sagen, som alle er udarbejdet af Statsministeriet til internt brug eller som er udvekslet mellem ministerier på et tidspunkt, hvor en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det drejer sig om intern e-mailkorrespondance, et internt beredskab samt e-mailkorrespondance udvekslet mellem Statsministeriet og Udenrigsministeriet om forberedelse af og opfølgning på samtalen.

Dokumenterne indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag, som er relevant for sagen. Disse oplysninger skal som udgangspunkt udleveres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., om såkaldt ekstrahering af oplysninger. Enkelte oplysninger udleveres desuden som led i meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14.

Det følger af offentlighedslovens § 32, stk. 1, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande og internationale institutioner.

Statsministeriet har efter en konkret vurdering fundet det nødvendigt at undtage en række oplysninger fra adgangen til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 32, stk. 1. Statsministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at de pågældende oplysninger er udvekslet som led i et diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme. Det drejer sig om oplysninger om forberedelse af, tilbagemelding fra og opfølgning på samtalen.

Statsministeriet har ikke i øvrigt fundet grundlag for at meddele dig aktindsigt i videre omfang som led i meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14. Statsministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning mellem på den ene side de beskyttelsesinteresser, der ligger bag reglerne i § 23, stk. 1, nr. 1, og § 23, stk.

1, nr. 2, jf. § 24, stk. 1, nr. 2, samt § 32, stk. 1, og på den anden side den interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen imødekommes fuldt ud. ”

Ved e-mail af 8. december 2016 med bilag klagede du til mig over Statsministeriets afgørelse. Du skrev bl.a.:

”Jeg vil hermed klage over utilstrækkelig ekstrahering i forbindelse med Statsministeriets svar af 30. november på min aktindsigt den 21. november. Jeg er for så vidt med på, at materialet med henvisning til offentlighedsloven kan undtages fra aktindsigt, men jeg vil gerne have ombudsmandens vurdering af, om ministeriet i tilstrækkelig grad har ekstraheret oplysninger om sagens faktiske grundlag. Jeg forstår f.eks. ikke, hvorfor simple facts om samtalens længde eller hvem der ringer til hvem eller enkelte nøgleord om samtalens indhold skal kunne tilbageholdes med henvisning til § 32, stk. 1. ”

Den 15. december 2016 bad jeg Statsministeriet om en udtalelse i anledning af din klage.

I en udtalelse af 9. januar 2017 skrev Statsministeriet bl.a. således:

”3. Statsministeriet skal indledningsvist bemærke, at når en sag om aktindsigt behandles i Statsministeriet, foretages der som det første en vurdering af de dokumenter, der er omfattet af aktindsigtsanmodningen. Hvis et dokument vurderes som udgangspunkt at skulle undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, § 24, stk. 1, § 25 eller § 27, nr. 1-4, undersøges det normalt nærmere, om dokumentet indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, som skal udleveres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

I de tilfælde, hvor det står klart, at de oplysninger i et sådant dokument (der som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt), som efter en nærmere vurdering måtte vise sig at være ekstraheringspligtige efter f.eks. offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., vil skulle undtages fra aktindsigt i medfør af §§ 30-33, foretager Statsministeriet imidlertid i praksis ikke i alle tilfælde først en tilbundsgående vurdering af, om oplysningerne rent faktisk er ekstraheringspligtige, for dernæst at undtage dem. En sådan tilbundsgående vurdering af ekstraheringspligt er heller ikke sket i denne sag, jf. nærmere nedenfor.

Oplysningen i afgørelsen om og angivelsen på aktlisten af, at ekstraheringspligtige oplysninger er undtaget efter § 32, stk. 1, er således i denne sammenhæng et udtryk for, at det for Statsministeriet umiddelbart stod klart, at dokumentet indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger, men at det kunne konstateres, at enten alle eller for så vidt angår akt 3 en del af disse oplysninger skulle undtages efter § 32, stk. 1.

4. Statsministeriet har imidlertid til brug for besvarelsen af ombudsmandens henvendelse foretaget en tilbundsgående vurdering af, hvilke oplysninger i de omhandlede dokumenter der er ekstraheringspligtige, og kan i den forbindelse bemærke følgende herom og om baggrunden for at undtage ekstraheringspligtige oplysninger:

…

Statsministeriets sag om telefonsamtalen mellem FN’s generalsekretær og statsministeren den 29. december 2015 indeholder bl.a. intern e-mailkorrespondance. Den interne korrespondance, som er journaliseret på sagens akt 1 og 3, er undtaget fra aktindsigt i medfør af § 23, stk. 1, nr. 1. Korrespondancen, der

er journaliseret på sagens akt 1, indeholder bl.a. et internt referat af telefonsamtalen. Referatet indgår endvidere i den korrespondance med Udenrigsministeriet om opfølgning på samtalen, som er journaliseret på sagens akt 2, og som er undtaget efter § 23, stk. 1, nr. 2, jf. § 24, stk. 1. nr. 2. Det bemærkes i den forbindelse, at det er Statsministeriets vurdering, at udvekslingen af referatet er sket i forbindelse med, at Statsministeriet var i dialog med Udenrigsministeriet om opfølgning på samtalen. Det er på den baggrund Statsministeriets vurdering, at udvekslingen er sket i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at statsministeren (og eventuelt også udenrigsministeren) havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Der er således tale om et såkaldt ministerbetjeningsdokument, som kan undtages fra adgangen til aktindsigt efter § 23, stk. 1, nr. 2, jf. § 24, stk. 1, nr. 2.

Statsministeriet har imidlertid i den konkrete sag vurderet, at alle oplysninger i dokumentet – uanset om de efter en nærmere vurdering måtte vise sig at være ekstraheringspligtige – skulle undtages fra aktindsigt af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer efter § 32, stk. 1, idet oplysningerne efter Statsministeriets opfattelse angik en samtale, som er gennemført som led i et diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvilke oplysninger i dokumentet, der er ekstraheringspligtige, er det Statsministeriets opfattelse, at oplysningerne i det pågældende referat, der specifikt gengiver indholdet af samtalen, efter en konkret vurdering i det hele må anses for ekstraheringspligtige i medfør af § 28, stk. 1, 1. pkt., idet der er tale om oplysninger om sagens faktiske grundlag, som er relevant for sagen.

…

Journalist A har i sin klage til ombudsmanden bl.a. anført, at han er uforstående overfor, at eventuelle oplysninger om samtalens længde, 'hvem der ringede til hvem' og 'enkelte nøgleord' om telefonsamtalens indhold er undtaget fra aktindsigt i medfør af § 32, stk. 1. Statsministeriet kan i den forbindelse oplyse, at det er Statsministeriets vurdering, at udlevering af oplysninger fra sagens akter om emnet for og længden af samtalen samt på hvis foranledning samtalen kom i stand ville være i strid med den stiltiende indbyrdes anerkendte og efterlevede kutyme om forbehold om diskretion, der gælder for sådanne samtaler, og oplysningerne er derfor undtaget fra aktindsigt efter § 32, stk. 1.

Statsministeriet vurderer, at sagen akter ikke i øvrigt indeholder oplysninger, som er ekstraheringspligtige efter § 28, stk. 1, 1. pkt.

5. Statsministeriet har herudover overvejet, om der i medfør af princippet om meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, i øvrigt kunne meddeles aktindsigt i videre omfang, men har ikke fundet grundlag herfor, jf. det anførte i afgørelsen af 30. november 2016.

…

6. Det bemærkes for en god ordens skyld, at Statsministeriet ikke finder, at den sag, som A har søgt om aktindsigt i, er en sag om fremsættelse af lovforslag eller offentliggørelse af redegørelse, handlingsplan el.lign. Derfor er spørgsmålet om ekstrahering af interne faglige vurderinger i endelig form efter offentlighedslovens § 29 ikke relevant.

7. Statsministeriet skal beklage, at Statsministeriets afgørelse af 30. november 2016 ved en fejl har gengivet indholdet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 2, når oplysningerne – som nævnt i afgørelsen – retteligt er undtaget i medfør af § 32, stk. 1.

Statsministeriet kan i øvrigt henholde sig til afgørelsen af 30. november 2016. ”

Statsministeriet havde anmodet om, at visse afsnit i udtalelsen ikke blev sendt til dig som led i partshøring. Disse afsnit er ikke refereret ovenfor.

Den 24. januar 2017 sendte jeg en del af udtalelsen (dvs. uden de afsnit, som Statsministeriet havde markeret som fortrolige) til dig med henblik på eventuelle bemærkninger.

I en e-mail af 7. februar 2017 skrev du bl.a. til mig:

”Først noterer jeg, at jeg aldrig tidligere har oplevet, at dele af et høringssvar, som jeg får tilsendt med henblik på mine kommentarer, ikke er komplet. I sagens natur gør det det vanskeligt for mig at forholde mig til Statsministeriets argumenter og eventuelt imødegå dem.

Dernæst vil jeg knytte en kommentar til Statsministeriets argumentation på s. 3 i afsnittet ’Statsministeriet har imidlertid …’ Det er uklart for mig, hvorfra Statsministeriet har denne opfattelse. For mig at se er det slet ikke så åbenbart, at der gælder en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme om hemmeligholdelse i netop denne sag, hvor jeg ikke er sikker på, at FN’s generalsekretær ønsker at holde sin vurdering af den såkaldte ’smykkelov’ ude af offentlighedens opmærksomhed. (…)

Det fremgår ikke, at Statsministeriet har indhentet en sådan vurdering, og det betyder, at man ikke kan udelukke, at ønsket om hemmeligholdelse måske mere er Statsministeriets end et ønske fra FN’s generalsekretær. Jeg beder ombudsmanden om at inddrage dette forhold i sin vurdering. ”

Den 10. februar 2017 bad jeg om Statsministeriets eventuelle bemærkninger til din e-mail af 7. februar 2017.

I en udtalelse af 23. februar 2017 skrev Statsministeriet bl.a. således:

”2. Statsministeriet skal indledningsvist i forhold til det af journalist A anførte om, at dele af Statsministeriets udtalelse af 9. januar 2017 er fortrolig, bemærke, at baggrunden herfor har været at undgå at prisgive de hensyn, som ligger bag begrænsningen af adgangen til aktindsigt efter § 32, stk. 1. Statsministeriet finder imidlertid efter en fornyet vurdering, at følgende afsnit på side 4-5 i Statsministeriets udtalelse af 9. januar 2017 ikke burde have været oversendt til Folketingets Ombudsmand under angivelse af, at de var fortrolige:

‘Det bemærkes endvidere, at de øvrige dele af den interne e-mailkorrespondance i akt 1 og 3 efter Statsministeriets opfattelse enten ikke er dokumenter i offentlighedslovens forstand eller alene indeholder interne politiske og strategiske udtalelser, som ifølge forarbejderne til § 28, stk. 1, 1. pkt., ikke er ekstraheringspligtige.

Den interne korrespondance, der er journaliseret på sagens akt 3, indeholder endvidere et bilag med et beredskab med talepunkter til statsministeren til brug for telefonsamtalen med FN's generalsekretær samt en beskrivelse af sagens baggrund. Statsministeriet har undtaget dette dokument fra aktindsigt i medfør af § 23, stk. 1, nr. 1. For så vidt angår talepunkterne er det Statsministeriets vurdering, at oplysningerne heri ikke er ekstraheringspligtige efter § 28, stk. 1, 1. pkt. Talepunkterne indeholder således efter Statsministeriets opfattelse alene politisk eller strategisk rådgivning om, hvilke tilkendegivelser af oplysninger, standpunkter og vurderinger statsministeren vil kunne videregive til FN's generalsekretær under telefonsamtalen. Oplysninger af denne karakter er efter Statsministeriets opfattelse ikke ekstraheringspligtige efter § 28, stk. 1, 1. pkt., jf. ovennævnte forarbejder til bestemmelsen.

Det er imidlertid Statsministeriets vurdering, at alle oplysningerne i beredskabets baggrundsafsnit er ekstraheringspligtige efter § 28, stk. 1, 1. pkt. Det bemærkes dog, at Statsministeriet har undtaget oplysningerne i første afsnit i baggrundsafsnittet fra aktindsigt af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer efter § 32, stk. 1, idet der er tale om oplysninger, som er udvekslet som led i et diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme. Det bemærkes i den forbindelse, at oplysningerne er udvekslet mellem FN-systemet og det danske embedsværk under forberedelsen af telefonsamtalen mellem FN's generalsekretær og statsministeren, jf. korrespondancen mellem Udenrigsministeriet og Statsministeriet, som journaliseret på sagens akt 4. Den øvrige del af baggrundsafsnittet er ekstraheret efter § 28, stk. 1, 1. pkt., og udleveret med afgørelsen af 30. november 2016,

I forlængelse heraf er det således endvidere Statsministeriets vurdering, at oplysningerne i e-mail af 29. december 2015 kl. 15:46, som indgår i sagens akt 4, er ekstraheringspligtige efter § 28, stk. 1, 1. pkt., men at oplysningerne skal undtages fra aktindsigt efter § 32, stk. 1, idet der er tale om videreformidling af oplysninger, der er udvekslet mellem FN-systemet og det danske embedsværk i forbindelse med forberedelsen af telefonsamtalen som led i et diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme. '

3. For så vidt angår A's bemærkninger vedrørende Statsministeriets vurdering af, at en række oplysninger i sagen kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 32, stk. 1, idet oplysningerne efter Statsministeriets opfattelse angik en samtale, som er gennemført som led i et diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme, jf. A's henvisning til side 3 i Statsministeriets udtalelse af 19. januar 2017, skal Statsministeriet bemærke følgende:

Efter § 32, stk. 1, kan retten til aktindsigt begrænses af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, i det omfang fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende.

…

Det er Statsministeriets vurdering, at oplysninger, der gengiver indholdet af personlige samtaler mellem statsledere eller mellem en statsleder og en leder af en international organisation som FN, samt oplysninger om forberedelsen heraf og opfølgning herpå, helt åbenbart angår et diplomatisk samarbejde, hvor der gælder en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme om fortrolighed. Det er på den baggrund Statsministeriets opfattelse, at sådanne oplysninger af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv. kan undtages fra aktindsigt efter § 32, stk. 1.

Statsministeriet skal i den forbindelse bemærke, at samtalen mellem statsministeren og FN's generalsekretær efterfølgende blev fulgt op af en brevveksling, som Statsministeriet i forbindelse med bl.a. aktindsigtsanmodninger har udleveret i sin helhed.

4. Statsministeriet kan øvrigt i det hele henholde sig til, det, der er anført i ministeriets udtalelse al 9. januar 2017 til Folketingets Ombudsmand. "

Jeg meddelte dig i et brev af 28. februar 2017, at jeg nu ville behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og Statsministeriet.