

Udskriftsdato: 15. juni 2026 (Gældende)

Undtagelse af ekstraheringspligtige oplysninger i ministerbetjeningsdokument fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 2, om rigets udenrigspolitiske interesser mv. ikke anset for tilstrækkeligt underbygget. Henstilling om genoptagelse

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 17/01411

Undtagelse af ekstraheringspligtige oplysninger i ministerbetjeningsdokument fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 2, om rigets udenrigspolitiske interesser mv. ikke anset for tilstrækkeligt underbygget. Henstilling om genoptagelse

Svar til journalist A, medie B

27-01-2018

Sag nr. 17/01411

Afslag på aktindsigt i akt nr. 95922

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Jeg er enig med Transport-, Bygnings- og Boligministeriet i, at det første dokument i akt nr. 95922 (en e-mail af 16. december 2015 sendt af en ansat i det daværende Transport- og Bygningsministerium til to andre ansatte i ministeriet) er et internt dokument, der som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Jeg er også enig med Transport-, Bygnings- og Boligministeriet i, at det andet dokument i akt nr. 95922 (en e-mail fra Udenrigsministeriet af 15. december 2015 med et mødereferat) er et ministerbetjeningsdokument, og at dokumentet derfor som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. Jeg er i den forbindelse enig med Transport-, Bygnings- og Boligministeriet i, at en henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, burde være fremgået af den afgørelsesliste, du fik udleveret i forbindelse med afgørelsen.

Efter min gennemgang af sagen er jeg ligeledes enig med Transport-, Bygnings- og Boligministeriet i, at det interne dokument (e-mailen af 16. december 2015) ikke indeholder ekstraheringspligtige oplysninger.

Jeg er også enig med ministeriet i, at ministerbetjeningsdokumentet (e-mailen af 15. december 2015) indeholder oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. I den forbindelse har jeg i det væsentlige ikke bemærkninger til ministeriets afgrænsning af ekstraheringspligtige oplysninger.

Endvidere er jeg enig med Transport-, Bygnings- og Boligministeriet i, at nogle af de oplysninger, som ministeriet har anset for ekstraheringspligtige, genfindes i akter, du allerede har fået udleveret, og at disse oplysninger derfor kan undtages med hjemmel i offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet mener herudover, at de resterende ekstraheringspligtige oplysninger kan undtages fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Jeg kan ikke afvise, at der er grundlag for at undtage de pågældende oplysninger fra aktindsigt efter den nævnte bestemmelse. Efter min opfattelse må dette imidlertid forudsætte en bedre underbyggelse af de påberåbte hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv.

Jeg har derfor henstillet til Transport-, Bygnings- og Boligministeriet at genoptage sagen og – i lyset af det, som jeg har anført nedenfor i pkt. 4.5 om offentlighedslovens § 32, stk. 2 – træffe en ny afgørelse om aktindsigt over for dig.

Herefter har jeg ikke anledning til at forholde mig til ministeriets afslag på meroffentlighed.

Jeg har bedt ministeriet om at underrette mig om ministeriets nye afgørelse.

Nedenfor i afsnittet ”Ombudsmandens udtalelse” finder du en nærmere begrundelse for resultatet af min undersøgelse. Fra side 13 er der en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

Sagen angår Transport-, Bygnings- og Boligministeriets (tidligere Transport- og Bygningsministeriet) delvise afslag på aktindsigt af 8. august 2016.

Du har alene klaget over den del af afgørelsen, der vedrører afslag på aktindsigt i akt nr. 95922. Min undersøgelse vedrører derfor kun denne akt.

Akten består af to dokumenter.

Det første dokument er en e-mail sendt den 16. december 2015 kl. 07.20 af en ansat i Transport- og Bygningsministeriet til to andre ansatte i ministeriet. I e-mailen videresendes en e-mail, som er sendt fra Udenrigsministeriet til en række ansatte i forskellige ministerier og en styrelse den 15. december 2015 kl. 23.46.

E-mailen fra Udenrigsministeriet – som udgør det andet dokument – indeholder et referat af et møde i Stockholm den 15. december 2015 mellem danske og svenske embedsmænd i anledning af de svenske planer om at indføre transportøransvar mellem Danmark og Sverige og den medfølgende ID-kontrol.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har undtaget hele akt nr. 95922 fra aktindsigt.

Det første dokument er ifølge Transport-, Bygnings- og Boligministeriet et internt dokument omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Det andet dokument er ifølge ministeriet et ministerbetjeningsdokument omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. Dokumentet indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Disse oplysninger kan ifølge ministeriet imidlertid i deres helhed undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Ministeriet har i sit supplerende høringssvar af 17. august 2017 nærmere forklaret, at visse af de ekstraheringspligtige oplysninger også kan undtages efter offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2, da oplysningerne fremgår af akter, du allerede har fået udleveret.

Nedenfor i pkt. 2 tager jeg først stilling til afslaget på aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Dernæst tager jeg i pkt. 3 stilling til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

Jeg tager i pkt. 4 stilling til spørgsmålet om ekstrahering efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Under dette punkt forholder jeg mig også til undtagelsen af oplysninger efter offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2, og § 32, stk. 2.

2. Offentlighedslovens § 23

§ 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,

(...)”

Jeg har gennemgået det dokument, som Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har undtaget efter § 23, stk. 1, nr. 1 (en e-mail sendt den 16. december 2015). Jeg er enig med ministeriet i, at dokumentet er et internt dokument omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Der er derfor som udgangspunkt ikke ret til aktindsigt.

3. Offentlighedslovens § 24

3.1. Offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, 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:

(...)

2) Forskellige ministerier.”

Følgende fremgår af de specielle bemærkninger til § 24 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013):

”...

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

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

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

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

...

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.

...

Bestemmelserne i stk. 1, nr. 1 og 2, kan – når betingelserne i øvrigt er opfyldt – finde anvendelse på udveksling af dokumenter mellem a) to ministeriers departementer, b) et ministeriums departement og en myndighed underordnet det pågældende ministerium, c) myndigheder (f.eks. to styrelser) underordnet det samme ministerium, d) et ministeriums departement og en myndighed underordnet et andet ministerium (f.eks. et andet departements underliggende styrelse), samt e) myndigheder (f.eks. to styrelser), der er underordnet hvert sit ministerium. Det anførte gælder interne dokumenter (og oplysninger), som er udarbejdet af de nævnte myndigheder.

...”

3.2. I sin udtalelse til mig af 4. marts (rettelig 4. april) 2017 oplyste Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, at Udenrigsministeriets e-mail af 15. december 2015 (mødereferatet) er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. Ministeriet henviste til, at der er tale om et ministerbetjeningsdokument.

Ministeriet oplyste også, at ministeriet i afgørelsen af 8. august 2016 havde foretaget en samlet behandling af bl.a. interne dokumenter og ministerbetjeningsdokumenter, idet der var tale om en usædvanligt stor mængde akter, og idet ministeriet vurderede, at en opstilling af samtlige akter i afgørelsen ikke ville være hensigtsmæssig sagsbehandling.

Ministeriet oplyste desuden, at det beklageligvis kun var offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, der fremgik af den medfølgende afgørelsesliste. Ministeriet oplyste også, at Udenrigsministeriets e-mail af 15. december 2015 (mødereferatet) ved en fejl ikke var journaliseret som en selvstændig akt.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet fremsendte en supplerende udtalelse den 16. maj 2017, hvori ministeriet bl.a. skrev:

”Der var i november og december 2016 stort fokus i regeringen på at afklare konsekvenser i forbindelse med den svenske regerings indførelse af transportøransvar over Øresund og deraf affødte id-kontrol. Disse overvejelser involverede en lang række ministerier, herunder Statsministeriet, Justitsministeriet, Udlændige-, Integrations- og Boligministeriet (i dag Udlændige- og Integrationsministeriet), Transport- og Bygningsministeriet (i dag Transport-, Bygnings- og Boligministeriet), og sagen var gentagne gange genstand for drøftelse på allerhøjeste sted i regeringen.

Som en naturlig følge heraf var der i samme periode på embedsmandsniveau kontakt mellem danske og svenske embedsmænd for at få klarlagt indholdet af de svenske planer om indførelse af transportøransvar mellem Danmark og Sverige og de deraf affødte foranstaltninger på dansk side for blandt andet at kunne opretholde togtrafikken. Derudover gav de svenske planer også den danske regering anledning til at overveje behovet for selv at indføre midlertidig grænsekontrol på den dansk-tyske grænse, hvilket skete samme dag (den 4. januar 2016) som ikrafttrædelsen af det svenske transportøransvar.

Udvekslingen af det interne referat fra mødet skete således 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 om mulige politiske problemer i den pågældende sag og løsningen heraf.

...

Samlet set er det således ministeriets opfattelse, at der er klart sagligt grundlag for anvendelse af offentlighedslovens § 24 i den konkrete sag og det konkrete dokument. ”

3.3. Efter min gennemgang er jeg enig med Transport-, Bygnings- og Boligministeriet i, at Udenrigsministeriets e-mail (mødereferatet) er et ministerbetjeningsdokument omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

Der er derfor som udgangspunkt ikke ret til aktindsigt.

Jeg har lagt vægt på, at den sag, som dokumentet indgår i, havde en karakter, som gjorde, at udvekslingen af referatet fra mødet mellem danske og svenske embedsmænd skete 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 er også enig med Transport-, Bygnings- og Boligministeriet i, at en henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, burde være fremgået af den afgørelsesliste, som du fik udleveret i forbindelse med afgørelsen. Jeg henviser til § 22 og § 24, stk. 1, 1. pkt., i forvaltningsloven (jf. lovebekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014).

Jeg har gjort Transport-, Bygnings- og Boligministeriet bekendt med min opfattelse.

Desuden har jeg noteret mig ministeriets oplysning om, at det var en fejl, at Udenrigsministeriets e-mail af 15. december 2015 (mødereferatet) ikke var journaliseret som et selvstændigt dokument.

4. Offentlighedslovens § 28 og § 32, stk. 2 – ekstraheringspligtige oplysninger og undtagelse heraf

4.1. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har i en udtalelse af 17. august 2017 redegjort for, hvilke oplysninger i akt nr. 95922 ministeriet finder er omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

I udtalelsen oplyste ministeriet således, at den interne e-mail ikke indeholder ekstraheringspligtige oplysninger.

Ministeriet oplyste endvidere, at dokumentet med Udenrigsministeriets e-mail af 15. december 2015 (mødereferatet) indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, men at en række af disse oplysninger kan undtages efter offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2, da oplysningerne fremgår af akter, du allerede havde fået udleveret. Ministeriet redegjorde for, hvor og på hvilken måde disse oplysninger allerede er udleveret til dig.

Jeg har dog forstået, at det grundlæggende er ministeriets opfattelse, at samtlige ekstraheringspligtige oplysninger i akt nr. 95922 kan undtages efter offentlighedslovens § 32, stk. 2.

4.2. Offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., og § 28, stk. 2, nr. 2, 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.

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

(...)

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

(...)”

I de specielle bemærkninger til § 28 er der anført følgende:

”...

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.

...

Betydningen af, at en oplysning er omfattet af bestemmelserne i stk. 1, 1. og 2. pkt., er på den ene side, at oplysningerne er undergivet aktindsigt, uanset at de er indeholdt i et dokument, der som sådan er undtaget fra aktindsigt. På den anden side vil oplysningerne efter omstændighederne kunne undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i lovforslagets §§ 30-33, ligesom der ikke vil være ret til aktindsigt i oplysningerne, hvis de er omfattet af en særlig tavshedspligtsbestemmelse omfattet af § 35.

...

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. ”

4.3. Offentlighedslovens § 32, stk. 2, lyder således:

”§ 32.

(...)

Stk. 2. Retten til aktindsigt kan herudover begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer. ”

Af de specielle bemærkninger til § 32 fremgår:

”...

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

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

...

Det er – i modsætning til bestemmelsen i stk. 1 – en betingelse for at undtage oplysninger efter stk. 2, at der er en *nærliggende fare* for, at rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, vil lide skade.”

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har anført, at samtlige ekstraheringspligtige oplysninger kan undtages efter § 32, stk. 2.

Til støtte for denne opfattelse anførte ministeriet bl.a. følgende i sin udtalelse til mig af 4. april 2017:

”I forbindelse med Transport-, Bygnings- og Boligministeriets behandling af TRU-spørgsmål 214 blev akten sendt i høring hos Udenrigsministeriet, jf. brev af 12. januar 2016 (...). Udenrigsministeriet anførte i sit høringssvar af 18. januar 2016 (...), at akten efter Udenrigsministeriets opfattelse ikke burde udleveres med henvisning til forholdet til tredjelande.

I forbindelse med aktindsigtsanmodningen fra journalist A blev akten endnu engang sendt i høring hos Udenrigsministeriet, jf. brev af 27. maj 2016 (...). Ved brev af 6. juni 2016 meddelte Udenrigsministeriet, at akten ikke burde udleveres (...). Som det fremgår af høringssvaret, anfører Udenrigsministeriet, at de ved lignende aktindsigtssag vurderede, at akten ikke var omfattet af aktindsigtsanmodningen. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet vurderede dog, at akten var omfattet af aktindsigtsanmodningen, men under hensyntagen til Udenrigsministeriets tidligere høringssvar (i forbindelse med TRU-214) blev det vurderet, at akten skulle undtages, jf. offentlighedsloven § 32, stk. 2. Ministeriet vurderede, at en offentliggørelse af mødereferatet ville kunne skade Danmarks videre samarbejde med Sverige, da der ved mødet var lagt op til en uformel drøftelse, hvor danske embedsmænd på baggrund af uforpligtende og umiddelbare svar fra den svenske stat kunne få en bedre forståelse for de svenske tiltag i anledning af svensk lovgivning om id-kontrol. Denne vurdering blev desuden støttet af Udenrigsministeriets vurdering i forbindelse med besvarelse af TRU 214 (Alm.del). Det var på denne baggrund, at dokumentet blev undtaget med henvisning til mødets uformelle tone, hvilket blev vurderet tilstrækkeligt til at opfylde offentlighedslovens § 32, stk. 2.”

4.4. Efter min gennemgang er jeg enig med Transport-, Bygnings- og Boligministeriet i, at det første dokument (den interne e-mail af 16. december 2015) ikke indeholder ekstraheringspligtige oplysninger.

Jeg er også enig med ministeriet i, at dokumentet med Udenrigsministeriets e-mail af 15. december 2015 (mødereferatet) indeholder oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Jeg har i den forbindelse i det væsentlige ikke bemærkninger til ministeriets afgrænsning af ekstraheringspligtige oplysninger.

Herudover er jeg enig med ministeriet i, at nogle af de oplysninger, som ministeriet har anset for ekstraheringspligtige, genfindes i akter, som du allerede har fået udleveret, og at disse oplysninger derfor kan undtages med hjemmel i offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

4.5. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet mener, at de resterende ekstraheringspligtige oplysninger kan undtages med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Efter denne bestemmelse kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder bl.a. forholdet til andre lande.

Det er ifølge forarbejderne en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade, jf. nærmere ovenfor i pkt. 4.3.

Jeg kan ikke afvise, at der er grundlag for at undtage de pågældende oplysninger fra aktindsigt efter den nævnte bestemmelse.

Efter min opfattelse må dette imidlertid forudsætte en bedre underbyggelse af de påberåbte hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv.

Jeg har i den forbindelse lagt vægt på den forholdsvis generelle karakter af i hvert fald en række af de pågældende oplysninger og på, at der ikke – f.eks. i form af udtalelser indhentet fra Udenrigsministeriet eller de svenske myndigheder – er tilvejebragt nærmere grundlag for at vurdere, på hvilken måde aktindsigt ville skade rigets udenrigspolitiske interesser mv.

Jeg har gjort Transport-, Bygnings- og Boligministeriet bekendt med min opfattelse, ligesom jeg har henstillet til ministeriet at genoptage sagen og – i lyset af det, som jeg har anført om offentlighedslovens § 32, stk. 2 – træffe en ny afgørelse om aktindsigt over for dig.

Herefter har jeg ikke anledning til at forholde mig til ministeriets afslag på meroffentlighed.

Jeg har bedt ministeriet om at underrette mig om ministeriets nye afgørelse.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet

Sagsfremstilling

Den 4. januar 2016 anmodede du det daværende Transport- og Bygningsministerium om aktindsigt i dansk grænsekontrol ved grænsen til Tyskland og konsekvenserne af grænsekontrol for rejsende mellem Danmark og Sverige samt alle dokumenter og oplysninger vedrørende mulige tiltag på dansk side i den forbindelse.

Transport- og Bygningsministeriet traf den 8. august 2016 endelig afgørelse vedrørende din anmodning. Afgørelsen er delafgørelse nummer fire.

Følgende fremgår bl.a. af afgørelsen:

”Undtagne dokumenter § 23 og § 24

Det følger af offentlighedslovens § 24, stk. 1, jf. § 23, stk. 1, nr. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter 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.

Transport- og Bygningsministeriet har i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2 efter en konkret vurdering undtaget en række dokumenter, udvekslet mellem Transport- og Bygningsministeriet og en række ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få brug for embedsværkets rådgivning og bistand til håndtering af de problemstillinger, som den ekstraordinære flygtningesituation affødte. Det fremgår af afgørelseslisten, om en konkret akt er undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

Det følger desuden af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter myndighedernes interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.

Transport- og Bygningsministeriet har i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 efter en konkret vurdering undtaget en række dokumenter, der ikke har været afgivet til udenforstående. Det fremgår af afgørelseslisten, om en konkret akt er undtaget efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Ministeriet har i medfør af offentlighedslovens § 26, § 28, § 29 samt § 14 vurderet, om de akter eller dele heraf, der undtages efter § 24, stk. 1, nr. 2 eller § 23, stk. 1, nr. 1, alligevel skal udleveres.

...

Desuden har ministeriet overvejet, om de pågældende akter indeholder oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1. I det omfang det gør sig gældende, fremgår det af afgørelseslisten og oplysningerne udleveres.

Det bemærkes, at enkelte dokumenter er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1. Disse oplysninger fremgår imidlertid af andre dokumenter, der udleveres i forbindelse med aktindsigten, og ekstraheres således ikke fra den pågældende akt, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2. I det omfang dette gør sig gældende, fremgår det af afgørelseslisten.

...

Ministeriet har endelig overvejet, om akterne 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 og § 24, og på den anden side den berettigede interesse, som du må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. I det omfang ministeriet har fundet grundlag for det, fremgår det af afgørelseslisten og akterne udleveres til dig.

...

Særligt om akt nr. 95922

Det bemærkes for akt nr. 95922, at det følger af offentlighedslovens § 32, stk. 2, 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 eller internationale organisationer. Ministeriet har på den baggrund vurderet, at akt nr. 95922, ikke udleveres. Akten består af et referat af et møde mellem forskellige danske ministerier og det svenske Justitiedepartementet. Transport- og Bygningsministeriet lægger i sin vurdering vægt på, at referatet alene er udvekslet mellem danske ministerier og er holdt i en uformel tone, som forudsætter en forventning mellem mødedeltagerne om fortrolighed. ”

Ud over afgørelsen modtog du også en afgørelsesliste, hvoraf de enkelte akter fremgår. Ud for hver enkelt akt fremgår det, hvilke bestemmelser i offentlighedsloven akten er undtaget efter.

Følgende fremgår bl.a. vedrørende akt nr. 95922:

”Akten undtages, jf. § 23, stk. 1, nr. 1. Der ekstraheres ikke, jf. § 28, stk. 2, nr. 2 og § 32, stk. 2. ”

Ved e-mail af 16. marts 2017 klagede du til mig over Transport- og Bygningsministeriets afgørelse af 8. august 2016. I e-mailen afgrænsede du din klage til kun at angå akt nr. 95922.

Du anførte bl.a., at ministeriets begrundelse var mangelfuld, og at ministeriets henvisning til ”en uformel tone” ikke kunne berettige til at undtage dokumentet efter offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Den 21. marts 2017 bad jeg Transport-, Bygnings- og Boligministeriet om en udtalelse om sagen. Jeg skrev bl.a. følgende:

”Som det fremgår, klager journalist A kun over den del af afgørelsen, der vedrører ministeriets undtagelse af akt nr. 95922. Min anmodning om en udtalelse angår derfor kun dette forhold.

Ministeriet oplyser i afgørelsen, at den pågældende akt består af et referat af et møde mellem forskellige danske ministerier og det svenske Justitiedepartementet, og at referatet er udvekslet mellem danske ministerier.

Jeg forstår ministeriets afgørelse af 8. august 2016 således, at hele akten er undtaget efter offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Det fremgår imidlertid samtidig af dokumentet 'afgørelsesliste', som var vedlagt afgørelsen, at akt nr. 95922 er undtaget efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter (altså uanset at referatet efter det oplyste er udvekslet med andre danske ministerier), og at der med henvisning til både § 28, stk. 2, nr. 2, og § 32, stk. 2, ikke er foretaget ekstrahering i dokumentet.

Jeg beder om, at ministeriet i sin udtalelse redegør nærmere for dette forhold.

Jeg beder også om, at ministeriet forholder sig til A's indsigelse i klagen vedrørende anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 32, stk. 2. ”

Ved en e-mail af 4. april 2017 fremsendte Transport-, Bygnings- og Boligministeriet en udtalelse med bilag. Følgende fremgår bl.a. af udtalelsen:

”Akt nr. 95922 består af en tråd med to e-mails. Den første e-mail er en intern e-mail, der videresender den anden e-mail, der er eksternt modtaget, og som indeholder et referat af et møde mellem danske og svenske embedsmænd.

Ministeriet har i delafgørelse nr. 4 under punktet '*Undtagne dokumenter § 23 og § 24*' foretaget en samlet behandling af blandt andet interne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 23, og ministerbetjeningsdokumenter, jf. offentlighedslovens § 24. Ministeriet har vurderet, at en egentlig opstilling af de mange akter i selve afgørelsen ikke ville være en hensigtsmæssig sagsbehandling.

...

Akt nr. 95922 fremgik af afgørelseslisten med følgende tekst:

'Akten undtages, jf. § 23, stk. 1, nr. 1. Der ekstraheres ikke, jf. § 28, stk. 2, nr. 2 og § 32, stk. 2'.

Det er ministeriets opfattelse, at den første del af akten er intern og dermed omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Den anden del af akten i form af den eksterne e-mail er derimod ikke at betragte som et internt dokument efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, men derimod som et dokument, der kunne have været undtaget efter § 24 om ministerbetjening, jf. gennemgang herom nedenfor under pkt. 2.

Ministeriet må beklageligvis konstatere, at det af afgørelseslisten fejlagtigt fremgår, at den fulde akt har været et internt dokument efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Baggrunden herfor er formentlig, at akten er journaliseret med baggrund i den interne e-mail, hvorfor akten journaliseringsteknisk registreres som intern. Hertil kommer, at den nederste del af e-mailen burde have været journaliseret som en selvstændig akt. Ministeriet skal beklage disse journaltekniske fejl.

I fortsættelse heraf bemærkes, at den eksterne e-mail udgør et ministerbetjeningsdokument, som er omfattet af og dermed vil kunne undtages efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. Foruden selve referatets

karakter og modtagerkreds bestyrkes denne vurdering ved, at den interne e-mail angår en bestilling fra en afdelingschef i Transport-, Bygnings- og Boligministeriet på en *'status til minister med denne'*.

Det forhold, at alene § 23, stk. 1, nr. 1 og ikke tillige offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, optræder på afgørelseslisten i forbindelse med akt nr. 95922 har således ikke medført et anderledes materielt resultat af ministeriets behandling af sagen.

2. Anvendelsen af offentlighedslovens § 32, stk. 2

Ombudsmanden har derudover bedt ministeriet forholde sig til A's indsigelse i klagen vedrørende ministeriets henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Generelt bemærkes, at der i forbindelse med det svenske transportøransvar og deraf affødt id-kontrol var stor bevågenhed omkring emnet fra såvel Folketinget som offentligheden. Akten var således både i forbindelse med TRU-spørgsmål 214 (Alm.del) og flere aktindsigtsanmodninger i forskellige ministerier genstand for vurdering om, hvorvidt den skulle offentliggøres.

Som nævnt ovenfor indeholder akten et referat af et møde mellem danske og svenske embedsmænd. Der var nærmere tale om et møde i Stockholm den 15. december 2015 med deltagelse af statssekretærene for den svenske justitsminister og den svenske infrastrukturminister samt en række embedsmænd fra Næringsdepartementet og Justitedepartementet. Den danske delegation bestod af departementschefen og en afdelingschef fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, afdelingschefer fra Justitsministeriet og Transport- og Bygningsministeriet samt den danske ambassadør i Sverige og dennes souschef. Formålet med delegationens besøg var at drøfte de svenske planer om transportøransvar og de praktiske følger, som det ville få for blandt andet trafikken mellem Danmark og Sverige. Referenter var den danske ambassadør og souschefen.

I forbindelse med Transport-, Bygnings- og Boligministeriets behandling af TRU-spørgsmål 214 blev akten sendt i høring hos Udenrigsministeriet, jf. brev af 12. januar 2016 (...). Udenrigsministeriet anførte i sit høringssvar af 18. januar 2016 (...), at akten efter Udenrigsministeriets opfattelse ikke burde udleveres med henvisning til forholdet til tredjelande.

I forbindelse med aktindsigtsanmodningen fra A blev akten endnu engang sendt i høring hos Udenrigsministeriet, jf. brev af 27. maj 2016 (...). Ved brev af 6. juni 2016 meddelte Udenrigsministeriet, at akten ikke burde udleveres (...). Som det fremgår af høringssvaret, anfører Udenrigsministeriet, at de ved lignende aktindsigtssag vurderede, at akten ikke var omfattet af aktindsigtsanmodningen. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet vurderede dog, at akten var omfattet af aktindsigtsanmodningen, men under hensyntagen til Udenrigsministeriets tidligere høringssvar (i forbindelse med TRU-214) blev det vurderet, at akten skulle undtages, jf. offentlighedsloven § 32, stk. 2. Ministeriet vurderede, at en offentliggørelse af mødereferatet ville kunne skade Danmarks videre samarbejde med Sverige, da der ved mødet var lagt op til en uformel drøftelse, hvor danske embedsmænd på baggrund af uforpligtende og umiddelbare svar fra den svenske stat kunne få en bedre forståelse for de svenske tiltag i anledning af svensk lovgivning om id-kontrol. Denne vurdering blev desuden støttet af Udenrigsministeriets vurdering i forbindelse med besvarelse af TRU 214 (Alm.del). Det var på denne baggrund, at dokumentet blev undtaget med henvisning til mødets uformelle tone, hvilket blev vurderet tilstrækkeligt til at opfylde offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Ved en fornyet gennemgang bemærker ministeriet, at denne del af akten måske mere oplagt kunne have været behandlet som et ministerbetjeningsdokument, jf. offentlighedslovens § 24. Eventuelle ekstraherede oplysninger havde da kunnet undtages efter offentlighedslovens § 32, stk. 2. I alle tilfælde ville det materielle resultat således være det samme, nemlig undtagelse af hele dokumentet fra aktindsigt. ”

Ved brev af 5. april 2017 sendte jeg en kopi af Transport-, Bygnings- og Boligministeriets udtalelse til dig med henblik på at modtage dine bemærkninger til udtalelsen.

I en e-mail af 26. april 2017 afgav du dine bemærkninger. Du skrev bl.a.:

”Jeg fastholder min klage i sagen, eftersom det fortsat ikke er godtgjort, at en uformel tone kan begrunde afslag på aktindsigt. Samtidig virker det problematisk, hvis en myndighed fremadrettet kan sikre sig mod aktindsigt i mødereferater ved at ’lægge op til en uformel drøftelse’; både de danske og svenske mødedeltagere må antages at have været bekendt med muligheden for aktindsigt, og Transportministeriet har ikke haft hjemmel til at love de svenske mødedeltagere undtagelse fra aktindsigt.

...

Det virker ikke sagligt begrundet, at ministeriet ved udsigt til en mulig hjemsendelse af sagen falder tilbage på ministerbetjeningsreglen. Det virker usandsynligt, at det er nødvendigt at undtage et referat fra et møde med udenlandske myndigheder ’med det formål at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces’, jf. bemærkningerne til offentlighedsloven.

I den forbindelse lyder det i bemærkningerne: ’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’.

Jeg sendte en kopi af dine bemærkninger til Transport-, Bygnings- og Boligministeriet den 28. april 2017, som herefter sendte en supplerende udtalelse den 16. maj 2017. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

”Ministeriet fastholder, at der er grundlag for at anvende offentlighedslovens § 24 som anført i ministeriets brev af 4. april 2017. Sagens helt særlige baggrund og karakter bør i den forbindelse erindres.

Der var i november og december 2016 stort fokus i regeringen på at afklare konsekvenser i forbindelse med den svenske regerings indførelse af transportøransvar over Øresund og deraf affødte id-kontrol. Disse overvejelser involverede en lang række ministerier, herunder Statsministeriet, Justitsministeriet, Udlændige-, Integrations- og Boligministeriet (i dag Udlændige- og Integrationsministeriet), Transport- og Bygningsministeriet (i dag Transport-, Bygnings- og Boligministeriet), og sagen var gentagne gange genstand for drøftelse på allerhøjeste sted i regeringen.

Som en naturlig følge heraf var der i samme periode på embedsmandsniveau kontakt mellem danske og svenske embedsmænd for at få klarlagt indholdet af de svenske planer om indførelse af transportøransvar mellem Danmark og Sverige og de deraf affødte foranstaltninger på dansk side for blandt andet at kunne opretholde togtrafikken. Derudover gav de svenske planer også den danske regering anledning til at

overveje behovet for selv at indføre midlertidig grænsekontrol på den dansk-tyske grænse, hvilket skete samme dag (den 4. januar 2016) som ikrafttrædelsen af det svenske transportøransvar.

Udvekslingen af det interne referat fra mødet skete således 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 om mulige politiske problemer i den pågældende sag og løsningen heraf.

...

Som anført i ministeriets udtalelse af 4. april 2017, angår den interne e-mail, der indeholder referatet, en bestilling fra en afdelingschef til en kontorchef i Transport-, Bygnings- og Boligministeriet. Af den interne e-mail fremgår *'en status til minister med denne'*. Referatet har således været forelagt ministeren, ligesom ministerens behov for rådgivning og bistand ikke blot var vedrørende den pågældende sag, men også knyttede sig til det konkrete referat, hvilket blot bestyrker, at referatet er omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1.

Samlet set er det således ministeriets opfattelse, at der er klart sagligt grundlag for anvendelse af offentlighedslovens § 24 i den konkrete sag og det konkrete dokument. ”

Du oplyste telefonisk den 19. maj 2017, at du ikke havde yderligere bemærkninger til sagen.

I forbindelse med min gennemgang af sagen fandt jeg det nødvendigt at bede Transport-, Bygnings- og Boligministeriet om en supplerende udtalelse.

Den 21. juli 2017 skrev jeg derfor bl.a. følgende til ministeriet:

”Efter min foreløbige gennemgang af sagen, herunder akt nr. 95922, finder jeg det nødvendigt at bede ministeriet om en supplerende udtalelse.

Følgende fremgår bl.a. af ministeriets afgørelse af 8. august 2016:

’Det bemærkes, at enkelte dokumenter er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1. Disse oplysninger fremgår imidlertid af andre dokumenter, der udleveres i forbindelse med aktindsigten, og ekstraheres således ikke fra den pågældende akt, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2. I det omfang dette gør sig gældende, fremgår det af afgørelseslisten. ’

Af afgørelseslisten fremgår bl.a. følgende vedrørende akt nr. 95922:

’Akten undtages, jf. § 23, stk. 1, nr. 1. Der ekstraheres ikke, jf. § 28, stk. 2, nr. 2 og § 32, stk. 2. ’

Jeg beder om, at ministeriet i en supplerende udtalelse konkret redegør for, hvilke oplysninger i det undtagne dokument ministeriet anser for at være ekstraheringspligtige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1. Jeg beder også ministeriet om at redegøre for, hvilke af de ekstraheringspligtige oplysninger der fremgår af andre dokumenter udleveret i forbindelse med aktindsigten, og som derfor ikke er udleveret, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2. ”

Ved et brev af 17. august 2017 afgav ministeriet en supplerende udtalelse. I brevet gennemgik ministeriet akt nr. 95922 med angivelse af, hvilke oplysninger ministeriet anså for at være ekstraheringspligtige.

Ministeriet oplyste endvidere, at de ekstraheringspligtige oplysninger i deres helhed kunne undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 32, stk. 2, og at en række af de ekstraheringspligtige oplysninger tillige kunne undtages efter offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2, idet oplysningerne fremgik af allerede udleverede akter i forbindelse med aktindsigten.