

Udskriftsdato: 4. august 2025 (Gældende)

2022-24. Afslag på aktindsigt i oplysninger om COVID-19

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

2022-24. Afslag på aktindsigt i oplysninger om COVID-19

Sundhedsministeriet havde givet en journalist afslag på aktindsigt i dokumenter, der vedrørte COVID-19. Dokumenterne omhandlede et udkast til ændring af epidemiloven, nogle interne mails og en orientering til Folketingets sundhedsordførere om udstedelsen af en række bekendtgørelser. Ministeriet mente ikke, at miljøoplysningsloven skulle anvendes.

Ombudsmanden udtalte, at der i den foreliggende sag var to forhold, der kunne føre til anvendelse af miljøoplysningsloven. Det ene var, at oplysninger om smitte med COVID-19 generelt har karakter af oplysninger om menneskers sundhedstilstand efter lovens § 3, nr. 6, jf. nr. 1, det andet var, at der var tale om oplysninger, som vedrører foranstaltninger i lovens § 3, nr. 3's forstand, og som påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer, der er nævnt i nr. 1.

Ved vurderingen efter § 3, nr. 6, jf. nr. 1, var det afgørende, om der er den fornødne relation mellem menneskers sundhedstilstand og tilstanden i miljøelementet "luft". Ombudsmanden havde ikke holdpunkter for at tilsidesætte myndighedernes sundhedsfaglige vurdering af smitemåder for COVID-19 og havde herefter ikke grundlag for at tilsidesætte ministeriets vurdering af, at § 3, nr. 6, jf. nr. 1, ikke fandt anvendelse.

Ombudsmanden mente heller ikke, at miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, fandt anvendelse, da der ikke var tale om foranstaltninger, der "kan" påvirke miljøelementer i bestemmelsens forstand.

Sagen rejste desuden et spørgsmål om bl.a., hvorvidt en mail, der var afgivet til den såkaldte udredningsgruppe om håndteringen af COVID-19 i foråret 2020, havde mistet sin interne karakter. Det mente ombudsmanden ikke var tilfældet, idet mailen måtte anses for afgivet "til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde" i offentlighedslovens § 23, stk. 2's forstand.

(Sag nr. 22/00756)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Kort om sagen

I januar 2021 afgav en udredningsgruppe nedsat af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen en rapport om "Håndteringen af covid-19 i foråret 2020".

Den 8. februar 2021 anmodede du Sundhedsministeriet om aktindsigt i de dokumenter mv., der lå til grund for et bestemt afsnit i rapporten. Afsnittet lyder således (rapporten, s. 230 f.):

"(...) Af en e-mailkorrespondance den 15. marts 2020 mellem departementerne i Sundheds- og Ældreministeriet og Justitsministeriet fremgår det, at man i Justitsministeriet er blevet opmærksom på '... at ordførerne ikke blev orienteret specifikt om SSTs 'høringssvar' under lovbehandlingen. ' En afdelings-

chef i Sundheds- og Ældreministeriet skriver ligefrem i en orientering den 15. marts 2020 af en række ledende medarbejdere i departementet i Sundheds- og Ældreministeriet, at Justitsministeriet er '... halvt i panik over SSTs manglende opbakning til regeringens udmeldinger.' Der overvejes forskellige modeller for en hasteorientering af ordførerne om sagen, men det fremgår ikke af materialet, hvordan situationen ender med at blive håndteret."

Du bad om aktindsigt i alle dokumenter, der lå til grund for dette afsnit, herunder den omtalte mail-korrespondance og orientering samt modeller for hasteorientering. Du bad også om at få aktindsigt i mailkorrespondancer før og efter den 15. marts 2020, som vedrørte orientering af Folketinget om Sundhedsstyrelsens høringssvar til forslaget til ny epidemilov, der blev vedtaget den 12. marts 2020. Du bad om, at aktindsigtsanmodningen blev behandlet efter miljøoplysningsloven.

Sundhedsministeriet traf afgørelse i sagen den 10. februar 2022. Ministeriet vurderede, at miljøoplysningsloven ikke fandt anvendelse i sagen, og ministeriet behandlede derfor sagen efter reglerne i offentlighedsloven. Sundhedsministeriet vurderede endvidere, at 13 dokumenter var omfattet af din aktindsigtsanmodning, og ministeriet udleverede nogle af disse.

Min behandling af sagen vedrører de dokumenter, som du ikke har fået aktindsigt i. Det drejer sig om sag nr. 2002413 (dok.nr. 1135919) og sag nr. 2005323 (dok.nr. 1343367, 1343368, 1343859 og 1344688).

Sundhedsministeriet undtog bl.a. et udkast til et lovforslag (lovforslag nr. L 133 af 12. marts 2020 om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme) til den første ændring af epidemiloven på baggrund af udbruddet af COVID-19 (dok.nr. 1135919). Dokumentet blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

Sundhedsministeriet undtog endvidere to dokumenter fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 2. Det første dokument er en mail med en orientering til den såkaldte følgegruppe for COVID-19, bestående af Folketingets sundhedsordførere. I mailen orienterer sundhedsministeren om udstedelsen af en række bekendtgørelser. Dokumentet omtales i afgørelsen til dig som dok.nr. 1343367, men der synes rettelig at være tale om dok.nr. 1290162, som ministeriet fremsendte med sin supplerende udtalelse af 27. juni 2022 til mig, og som er indholdsmæssigt identisk med dok.nr. 1343367. Dokumentet vil i det følgende blive omtalt som dok.nr. 1343367/1290162.

Det andet dokument (dok.nr. 1343368), der blev undtaget efter § 27, nr. 2, er et ordførernotat, der var vedhæftet den ovennævnte mail til sundhedsordførerne, og som beskriver bekendtgørelserne.

Endelig fik du afslag på aktindsigt i den mail af 15. marts 2020 (dok.nr. 1344688), som er omtalt i det ovenfor citerede afsnit fra udredningsgruppens rapport, og som du har henvist til i din aktindsigtsanmodning. Det samme gjaldt for en intern mail (dok.nr. 1343859), der er en mailtråd, og som indeholder bl.a. et udkast til indholdet i dok.nr. 1343367. Disse to dokumenter har Sundhedsministeriet undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne arbejdsdokumenter.

I afgørelsen til dig udleverede ministeriet visse ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28. Ministeriet meddelte dig ikke aktindsigt i videre omfang efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Du klagede samme dag til mig over Sundhedsministeriets afgørelse og fastholdt, at aktindsigtsanmodningen skulle bedømmes efter miljøoplysningsloven. Til støtte herfor gjorde du gældende, at coronavirus kan smitte via miljøelementet luft, og du henviste til, at Sundhedsstyrelsen på sin hjemmeside bl.a. skriver, at dårligt luftskifte øger risikoen for dråbesmitte gennem luften.

2. Finder miljøoplysningsloven anvendelse?

2.1. Generelt om miljøoplysningsloven

Miljøoplysningsloven (lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017) gennemfører Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF. Dette direktiv inkorporerer Århus-konventionens regler om aktindsigt i miljøoplysninger og aktiv formidling af miljøoplysninger i EU-retten.

Efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, har enhver – under de betingelser og med de undtagelser, der følger af bl.a. offentlighedsloven – ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog lovens § 2, stk. 2-6, og § 3.

Af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, 1. pkt., fremgår det, at lovens henvisninger til bestemmelser i offentlighedsloven skal forstås som henvisninger til de pågældende bestemmelser i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer.

2.2. Definition af miljøoplysninger

Begrebet ”miljøoplysninger” er defineret i miljøoplysningslovens § 3. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 3. Ved miljøoplysninger forstås alle oplysninger, som er i myndighedens besiddelse, eller som opbevares for den, som foreligger i skriftlig form, i billed- eller lydform, eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden form, uanset hvornår oplysningerne er tilvejebragt, og som vedrører

- 1) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer,
- 2) faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de miljøelementer, som er nævnt i nr. 1,
- 3) foranstaltninger, herunder administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i nr. 1 og 2, og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer,

...

- 6) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden, menneskers levevilkår, kulturminde og bygningsværker, i det omfang de påvirkes af de enkelte miljøelementers tilstand, som er nævnt i nr. 1, eller via disse elementer af de i nr. 2 og 3 nævnte forhold. ”

Som det følger af bestemmelsens ordlyd, skal ”miljøoplysninger” ikke alene forstås som oplysninger, der direkte vedrører miljøet, som f.eks. oplysninger om tilstanden i miljøelementer (luft, vand, jord mv.) eller oplysninger om faktorer (stoffer, energi, støj, affald mv.), der påvirker eller kan påvirke miljøelementer. Også oplysninger, som kun mere indirekte drejer sig om miljøet, er efter ordlyden omfattet af definitionen. Således er bl.a. administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer og miljøaftaler, samt aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer og faktorer, omfattet. Det samme gælder menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, i det omfang den påvirkes af de enkelte miljøelementers tilstand, som er nævnt i nr. 1, eller via disse elementer af de i nr. 2 og 3 nævnte forhold.

2.3. Praksis om miljøoplysningsbegrebet

EU-Domstolen har flere gange taget stilling til fortolkningen af begrebet ”miljøoplysninger”. Denne praksis – der navnlig er afsagt i forhold til det tidligere miljøoplysningsdirektiv (direktiv 90/313/EØF) – viser, at der anlægges en bred forståelse af begrebet.

Sag C-321/96, Mecklenburg, ECLI:EU:C:1998:300, angik en national myndigheds afslag på aktindsigt i en udtalelse afgivet af en miljømyndighed i forbindelse med plangodkendelsesproceduren for anlæggelse af en omfartsvej. EU-Domstolen udtalte bl.a., at ”fællesskabslovgiver ikke [har] villet give en definition af begrebet ’miljøoplysninger’, hvorved man risikerede at udelukke nogen som helst af de aktiviteter, som de offentlige myndigheder udøver”, og at begrebet ”foranstaltninger” alene tjener til ”at præcisere, at alle former for myndigheds virksomhed bør være blandt de akter, som er omfattet af direktivet” (dommens præmis 20).

I forhold til den konkrete sag udtalte EU-Domstolen, at det afgørende for, om der var tale om en miljøoplysning, var, om myndighedens udtalelse udgjorde en akt, ”der er i stand til at skade eller beskytte tilstanden inden for de miljøområder, som er omfattet af direktivet”. Denne betingelse var opfyldt, ”hvis udtalelsen kan have indflydelse på afgørelsen om godkendelse af bygge- og anlægsplanerne for så vidt angår miljøbeskyttelseshensyn” (præmis 21). EU-Domstolen fandt på den baggrund, at udtalelsen fra miljømyndigheden var omfattet af miljøoplysningsbegrebet.

EU-Domstolens udtalelse skal ses i sammenhæng med den senere dom i sag C-316/01, Glawischnig, ECLI:EU:C:2003:343, hvor EU-Domstolen efter at have henvist til Mecklenburg-dommens brede definition af miljøoplysninger tilføjede, at det daværende miljøoplysningsdirektiv ”ikke [havde] til formål at give en almen og ubegrænset adgang til samtlige oplysninger, der foreligger hos de offentlige myndigheder, og som har en selv minimal forbindelse til en af de dele af miljøet, der er omfattet af direktivets artikel 2, litra a) [se nu artikel 2, stk. 1, i direktiv 2003/4/EF]. For at få ret til den adgang, som følger af direktivet, skal sådanne oplysninger ifølge direktivet nemlig være omfattet af en eller flere af de kategorier, der er opregnet i denne bestemmelse”.

For en udtalelse vedrørende rækkevidden af begrebet ”miljøoplysninger” i det nugældende miljøoplysningsdirektiv henviser jeg til generaladvokat Kokott i sag C-524/09, Ville de Lyon, ECLI:EU:C:2010:613, der har tilkendegivet, at ”hverken det tidligere eller det nye direktiv om miljøoplysninger har (...) til formål at give en almen og ubegrænset adgang til samtlige oplysninger, der ligger hos de offentlige myndigheder, og som har en selv minimal forbindelse til et miljøgode”.

Også Folketingets Ombudsmand har flere gange taget stilling til rækkevidden af begrebet miljøoplysninger.

FOB 2014-8 angik oplysninger om forekomsten af den resistente stafylokokbakterie MRSA. Nogle journalister havde fået afslag på aktindsigt i oplysninger om, hvilke svinebesætninger der var smittet med MRSA. Oplysningerne indgik i en undersøgelse, der var foretaget på en række svinebesætninger i årene 2008-2011. Ombudsmanden anførte, at han havde forstået, at bl.a. luften i en svinestald ville indeholde MRSA-bakterier, hvis besætningen var smittet. På den baggrund mente ombudsmanden, at undersøgelsesresultaterne var miljøoplysninger, idet de udgjorde oplysninger om tilstanden i et miljøelement (luften), jf. miljøopplysningslovens § 3, nr. 1. Han mente derfor, at miljøopplysningsloven skulle anvendes i sagen.

Også den tidligere sag FOB 2012-21 vedrørte spørgsmål om, hvorvidt oplysninger om MRSA var miljøoplysninger. I denne sag havde Statens Serum Institut (SSI) givet en borger afslag på aktindsigt i oplysninger om en undersøgelse af forekomsten af MRSA hos nogle kongresdeltagere. Ombudsmanden mente, at oplysningerne var miljøoplysninger i kraft af miljøopplysningslovens § 3, nr. 6, jf. nr. 1. Ved sin vurdering lagde ombudsmanden til grund, at MRSA-bakterier kunne udgøre en risiko for menneskers sundhed, at luften i svinestalde kunne indeholde MRSA-bakterier, og at disse bakterier kunne smitte mennesker, der færdedes i stalden.

Ombudsmandspraksis indeholder også flere udtalelser om fortolkningen af miljøopplysningslovens § 3, nr. 3, herunder om vurderingen af, hvornår en foranstaltning eller aktivitet ”påvirker eller kan påvirke” de enkelte miljøelementer.

I sagen FOB 2018-2 fandt ombudsmanden, at et politisk debatoplæg var omfattet af miljøopplysningsloven. Efter ombudsmandens opfattelse talte mest således for, at debatoplægget var en administrativ foranstaltning, der kunne (”kan”) påvirke miljøelementer, jf. miljøopplysningslovens § 3, nr. 3. Ombudsmanden bemærkede, at foranstaltninger på transportområdet ofte må antages at have miljømæssig effekt f.eks. på grund af ændret udledning af stoffer og støj. I forlængelse heraf lagde han vægt på, at debatoplægget – der bl.a. indeholdt beregninger af, hvad det ville koste at flytte rejsende fra bil- til togtrafik – vanskeligt kunne antages ikke på den ene eller anden måde at kunne påvirke en stillingtagen til eventuelle fremtidige tiltag på transportområdet.

I sagen FOB 2018-34 bemærkede ombudsmanden, at en afgørelse om, hvorvidt et værtshus fortsat skal have ret til at servere alkohol, kan have betydning for værtshusets fortsatte eksistens og dermed indirekte kan få betydning for udledningen af støj og tobaksrøg til det omgivende miljø. Han mente dog ikke, at afgørelsen var en foranstaltning, der kunne påvirke miljøelementer i miljøopplysningslovens § 3, nr. 3’s forstand. Han lagde bl.a. vægt på, at foranstaltningen ikke i sig selv vedrørte forhold på miljøområdet, men i første række erhvervs- og næringsmæssige forhold, som kun indirekte kunne have miljømæssig effekt. Han kunne derfor ikke kritisere, at aktindsigtsanmodningen var behandlet efter reglerne i offentlighedsloven.

I sagen FOB 2020-1 blev priser i underliggende udgiftsbilag vedrørende tilslutning af markbaserede solcelleanlæg til elnettet ikke i sig selv anset for en foranstaltning, der påvirker eller kan påvirke tilstanden i miljøet. Prisoplysningerne blev heller ikke på andet grundlag anset for miljøoplysninger.

I sagen FOB 2020-5 havde Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet med henvisning til reglerne i miljøopplysningsloven givet en journalist afslag på aktindsigt i en sag om besættelse af stillingen som sekretariatschef for Klimarådet – et uafhængigt ekspertorgan, der rådgiver om klimapolitiske spørgsmål. Ombudsmanden anførte, at ansættelse af en sekretariatschef i første række er et spørgsmål af

personalemæssig karakter, og at ansættelse af den ene kandidat frem for den anden kun på en ganske indirekte, teoretisk og hypotetisk måde kunne tænkes at få en miljømæssig effekt. En sådan hypotetisk påvirkning var ikke tilstrækkelig til, at miljøoplysningsloven fandt anvendelse. Besættelsen af stillingen som sekretariatschef kunne derfor ikke anses for en foranstaltning eller aktivitet, der kunne ("kan") påvirke miljøelementer eller faktorer.

2.4. Internationale organer og praksis fra andre medlemsstater

Den såkaldte Compliance Committee til Århus-konventionen har den 6. september 2020 afgivet en rapport med titlen "Statement on the application of the Aarhus Convention during the COVID-19 pandemic and the economic recovery phase". Rapporten omtaler ikke, i hvilket omfang konventionen finder anvendelse på oplysninger om COVID-19.

Jeg har ikke foretaget en nærmere gennemgang af andre EU-medlemsstaters praksis om miljøoplysningsbegrebets anvendelse på oplysninger om tiltag i relation til COVID-19. Jeg er dog bekendt med flere sager, hvor sådanne oplysninger ikke er blevet anset for omfattet af miljøoplysningsbegrebet.

I Storbritannien har den såkaldte Information Commissioner behandlet en ansøgning om "all documents sent to the Prime Minister from 1 December 2019 to 31 March 2020, recommending the country be put into lockdown due to the Covid-19 pandemic" efter reglerne i Freedom of Information Act 2000 og ikke efter de særlige regler i Environmental Information Regulations 2004, der gennemførte EU-direktivet om miljøoplysninger, jf. udtalelse af 18. marts 2022, ref. IC-70696-Q4X0.

I Frankrig har tilsynsorganet Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) i sag 20203263, udtalelse af 29. oktober 2020, bedømt en anmodning om indsigt i fordelingen af doser med remdesivir til COVID-19-patienter efter de generelle franske regler om offentlighed i forvaltningen (kapitel 1 i Code des relations entre le public et l'administration) og ikke i medfør af de særlige regler om aktindsigt i miljøoplysninger.

I Tyskland har Oberverwaltungsgericht (OVG), Lüneburg, i en dom af 6. juli 2020, sag 2 ME 246/20, lagt til grund, at nogle offentlige dekretter, der havde til formål at begrænse risikoen for smitte med COVID-19 i tyske retsbygninger, ikke var omfattet af direktivet om aktindsigt i miljøoplysninger og de tyske gennemførelsesregler hertil.

I Norge har Sivilombudet i en udtalelse af 13. november 2020 i sag nr. 2020/2672 bedømt afgørelser om aktindsigt truffet af det norske Justits- og beredskapsdepartement i nogle rapporter om "konsekvenser av regjeringens covid-19-tiltak" efter de almindelige regler i den norske offentlighedslov og ikke efter den særlige "miljøinformasjonsloven".

2.5. Sundhedsministeriets opfattelse

2.5.1. Sundhedsministeriets afgørelse af 10. februar 2022

I sin afgørelse om delvist afslag på aktindsigt henviste Sundhedsministeriet til et notat af 15. april 2021 om vurdering af miljøoplysningslovens anvendelse i sager om aktindsigt relateret til COVID-19, herunder i forhold til oplysninger om smitte med COVID-19 i og uden for minkstalde. Notatet er udarbejdet i samarbejde mellem Justitsministeriet, Sundhedsministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet (nu Miljøministeriet). I afgørelsen henviste ministeriet til et notat på ministeriets hjemmeside: <https://sum.dk/ministeriet/sagsbehandling-og-databeskyttelse/behandling-af-aktindsigt> og anførte følgende:

”Der henvises særligt til denne passage fra notatets afsnit 4.1.2:

’Det vurderes, at der for så vidt angår smitte med SARS-CoV-2 i samfundet generelt (dvs. uden for staldområdet) ikke er den fornødne relation mellem menneskets sundhedstilstand og tilstanden i miljøelementet (luften), hvorfor oplysninger om smitte med SARS-CoV-2 generelt ikke vurderes at være omfattet af miljøoplysningsbegrebet.

Der er ved vurderingen lagt vægt på, at SARS-CoV-2 i samfundet smitter ved dråbe- og kontaktsmitte, hvor dråberne i luften hurtigt falder til jorden og således kun opholder sig i luften i kort tid. ’

Det er således vurderingen, at den relativt kortvarige tilstedeværelse af smittebærende dråber i luften ikke er tilstrækkeligt til, at der foreligger en sådan sammenhæng mellem menneskets sundhedstilstand, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 6, og tilstanden i luften, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 1, at miljøoplysningsloven finder anvendelse.

Ministeriets gældende praksis er i overensstemmelse med vurderingen i notatet, og på den baggrund har ministeriet således – som også indledningsvist nævnt – vurderet, at din anmodning skal behandles i henhold til den nugældende offentlighedslov.”

2.5.2. Sundhedsministeriets udtalelser

Sundhedsministeriet har i en udtalelse af 3. maj 2022 anført, at der til brug for udarbejdelsen af notatet af 15. april 2021 blev indhentet faglige vurderinger fra Statens Serum Institut og Veterinærkonsortiet, og at konklusionerne blev bl.a. følgende:

”Der er forskel på, hvorledes smitte med SARS-CoV-2 sker i henholdsvis minkstalde og det omgivende samfund uden for staldområdet. Derfor bør der ved vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt oplysninger om smitte med SARS-Cov-2 omfattes af miljøoplysningsbegrebet, skelnes mellem oplysninger om smitte via minkstalde på den ene side og oplysninger om smitte med SARS-CoV-2 generelt (dvs. i det omgivende samfund uden for staldområdet) på den anden side.

Det giver anledning til tvivl, hvorvidt den beskudte risiko for støvsmitte i minkstalde – i sammenligning med dråbesmitte – er en miljøoplysning, men det blev dog samlet set vurderet, at risikoen for smitte af mennesker i minkstalde gennem støv er så sandsynlig, at der er en tilstrækkelig sammenhæng mellem faren for menneskers sundhed og miljøet, og at der derfor er tale om miljøoplysninger. Det bemærkedes dog i den sammenhæng, at dette ikke medfører, at dokumenter, der vedrører SARS-CoV-2 fra mink, i alle tilfælde vil være miljøoplysninger, idet der må kræves en nær indholdsmæssig sammenhæng med oplysninger om smitte i minkstalde.

For så vidt angår smitte med SARS-CoV-2 i samfundet generelt (dvs. uden for staldområdet) konkluderede notatet, at der ikke er den fornødne relation mellem menneskets sundhedstilstand og tilstanden i miljøelementet (luften), hvorfor oplysninger om smitte med SARS-CoV-2 generelt ikke vurderes at være omfattet af miljøoplysningsbegrebet.

Der blev ved vurderingen lagt vægt på, at Statens Serum Institut har udtalt, at SARS-CoV-2 i samfundet smitter ved dråbe- og kontaktsmitte, hvor dråberne i luften hurtigt falder til jorden og således kun

opholder sig i luften i kort tid. Der blev endvidere lagt vægt på, at Statens Serum Institut har oplyst, at et vigtigt karakteristikum for smittemåden er reproduktionstallet for et smitsomt agens (det antal personer, en enkelt person kan smitte i en ikke-immun befolkning). Reproduktionstallet for SARS-CoV-2 er 2-3, og det ville have været endnu højere, hvis der var tale om luftbåren smitte, f.eks. er reproduktionstallet for mæslingevirus på 18. Statens Serum Institut har derfor udtalt, at instituttet ikke vurderer, at luftbåren smitte er en betydende smittemåde for SARS-CoV-2. Statens Serum Institut har i den forbindelse bemærket, at hvis luftbåren smitte var en almindelig smittemåde, ville man blandt husstandskontakter forvente højere angrebsrate end 17 pct., som er vist i et dansk studie. Der blev desuden lagt vægt på, at smitte over en længere afstand – efter det oplyste – ifølge Statens Serum Institut især sker i forbindelse med udførelse af særlige procedurer i sundhedssektoren (de såkaldte aerosolgenererende procedurer), hvilket skyldes, at der udføres en aktiv handling, der påvirker smitstoffets tilstand (f.eks. intubation).

For så vidt angår foranstaltninger relateret til COVID-19 blev det i notatet konkluderet, at oplysninger om foranstaltninger eller aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke tilstanden i et miljøelement, f.eks. som følge af en ændring af aktiviteten i samfundet efter en konkret vurdering, kan være omfattet af miljøoplysningsbegrebet.

Som et eksempel herpå kan nævnes, at det fremgår af en pressemeddelelse fra Miljøstyrelsen af 26. marts 2020, at regeringens restriktioner i forbindelse med COVID-19 har medført, at luftforureningen med NO_x-gasser er faldet ca. 40 pct. i de fire største byer i Danmark, hvilket primært skyldes den reducerede vejtrafik.

Sådanne oplysninger, der angår restriktionernes påvirkning af miljøet, vurderes umiddelbart at være omfattet af miljøoplysningsbegrebet. Det samme vil gælde for evt. bagvedliggende beregninger mv.

Derimod vurderes oplysninger om regeringens restriktioner i øvrigt ikke umiddelbart at have den fornødne sammenhæng med miljøområdet.

I forbindelse med behandlingen af den konkrete sag foretog ministeriet en vurdering af, om de omfattede dokumenter, som overordnet omhandler L 133 om ændring af epidemiloven i marts 2020 samt udstedelse af en række bekendtgørelser i forlængelse heraf i forbindelse med nedlukningen af Danmark som følge af COVID-19, indeholder konkrete oplysninger, der er omfattet af miljøoplysningsbegrebet.

Ministeriets vurdering i den konkrete sag bygger på vurderingerne i ovennævnte notat.

Sundhedsministeriet finder som ovenfor nævnt ikke, at der for så vidt angår oplysninger om smitte med SARS-CoV-2 i samfundet generelt (dvs. uden for minkstalde) er den fornødne relation mellem menneskets sundhedstilstand og tilstanden i miljøelementet (luften).

Ministeriet finder således, at den relativt kortvarige tilstedeværelse af smittebærende dråber i luften ikke er tilstrækkeligt til, at der foreligger en sådan sammenhæng mellem menneskets sundhedstilstand, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 6, og tilstanden i luften, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 1, at miljøoplysningsloven finder anvendelse.

Den konkrete sag indeholder oplysninger om foranstaltninger og aktiviteter i relation til COVID-19. Afklaring af spørgsmålet om, hvorvidt oplysninger om en foranstaltning eller en aktivitet i relation til

COVID-19, omfattes af miljøoplysningsbegrebet, jf. miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, forudsætter efter ministeriets opfattelse, at der foretages en vurdering af, om den pågældende foranstaltning eller aktivitet påvirker eller kan påvirke tilstanden i et miljøelement.

Da oplysninger om smitte med SARS-CoV-2 i samfundet generelt, jf. notatet, vurderes ikke at være omfattet af miljøoplysningsbegrebet, finder Sundhedsministeriet, at oplysninger om foranstaltninger, der overvejes eller iværksættes med henblik på at begrænse denne smitte, heller ikke er omfattet af miljøoplysningsbegrebet. Konkret er det derfor Sundhedsministeriets vurdering, at de pågældende oplysninger omkring nedlukning af Danmark som følge af COVID-19 ikke er omfattet af miljøoplysningsbegrebet. Det er således ministeriets vurdering, at miljøoplysningsloven ikke finder anvendelse. ”

I en supplerende udtalelse af 27. juni 2022 oplyste Sundhedsministeriet, at ministeriet havde anmodet Statens Serum Institut om et opdateret notat vedrørende de aktuelle smitemåder og en løbende vurdering i forhold til, om smitemåderne havde ændret sig. Ministeriet anførte videre bl.a.:

”SSI har bl.a. oplyst, at *’Over tid har der været ændringer i, hvilke virusvarianter der har været dominerende, men generelt kendetegnet ved at nyere varianter smitter flere personer end de tidligere varianter. Det er her vigtigt at fastslå, at smitemåden for SARS-CoV-2 er uændret (...). Den øgede smitsomhed som ses ved fremkomst af nye varianter kan i meget høj grad tilskrives virus’ tiltagende evne til at undvige immunitet efter både tidligere infektion og vaccination.*’ SSI henviser til at *’Smitte gennem luft med virus som udskilles fra luftveje defineres på lidt forskellig vis i forskellige lande, men sammenfattende fremgår det, at de nationale folkesundhedsinstitutioner i Skandinavien også fortsat vurderer, at Sars-CoV-2 smitter primært ved tæt kontakt gennem udskillelse af små og store dråber fra luftveje (dråbesmitte).*’

SSI oplyser afslutningsvist, at SSI fortsat vurderer, at SARS-CoV-2 primært smitter via dråbe- og kontaktsmitte og typisk inden for en afstand af 1-2 meter. Under særlige omstændigheder kan spredning af aerosoler med virus i en afstand større end 2 meter fra smitekilden forekomme, fx ved sang og råb (inhalationssmitte) samt ved udførelse af visse undersøgelser og behandlinger i patienters luftveje. Virusholdigt materiale kan også afsættes på overflader, fx borde, håndtag og gelænder. Ved berøring heraf og efterfølgende kontakt med mund og næse kan smitte føres videre (kontaktsmitte). ”

Herudover anførte Sundhedsministeriet i sin supplerende udtalelse af 27. juni 2022 tillige bl.a. følgende om sammenhængen mellem på den ene side det, som ministeriet havde anført om smitte med SARS-CoV-2, og på den anden side konklusionen i notatet af 15. april 2021 om, at oplysninger om foranstaltninger eller aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke tilstanden i et miljøelement, f.eks. som følge af en ændring af aktiviteten i samfundet, efter en konkret vurdering kunne være omfattet af miljøoplysningsbegrebet:

”Notatet af 15. april 2021 konkluderede, at oplysninger om f.eks. NOx-gasser, der angår restriktionernes påvirkning af miljøet (samt de bagvedliggende beregninger mv.) vurderes umiddelbart at være omfattet af miljøoplysningsbegrebet. Derimod vurderes oplysninger om regeringens restriktioner *i øvrigt* ikke umiddelbart at have den fornødne sammenhæng med miljøområdet.

Sundhedsministeriet kan uddybende oplyse, at de pågældende dokumenter omhandler intern korrespondance vedr. orientering og selve orienteringen af ordførerne vedr. udstedelse af bekendtgørelser – herun-

der beskrivelse af bekendtgørelserne. Desuden fremgår et tidligt udkast til epidemiloven, som er sendt sammen med Sundhedsstyrelsens høringssvar (SST) (SST's høringssvar er udleveret). Ministeriet vurderer konkret, at de pågældende dokumenter helt overordnet omhandler L133, herunder at dokumenterne ikke indeholder oplysninger om restriktionernes påvirkning af miljøet eller evt. bagvedliggende beregninger om påvirkning af miljøet. ”

Sundhedsministeriet anførte herefter afslutningsvis:

”Sundhedsministeriet vurderer endvidere, at de foranstaltninger og aktiviteter i relation til COVID-19, som er omtalt i de akter, der er anmodet om aktindsigt i, ikke har en sådan miljøpåvirkning, at oplysninger om de pågældende foranstaltninger og aktiviteter er omfattet af miljøoplysningsbegrebet som defineret i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3. Efter ministeriets vurdering er miljøpåvirkningen ikke så direkte og sikker, at foranstaltningen eller aktiviteten opfylder bestemmelsens krav om miljøpåvirkning. ”

Sundhedsministeriet har i en supplerende udtalelse af 19. august 2022 oplyst, at det fortsat er Sundhedsstyrelsens og Statens Serum Instituts vurdering, at SARS-CoV-2 primært smitter gennem dråbe- og kontaktsmitte, og at ministeriet ikke har grundlag for at tilsidesætte denne sundhedsfaglige vurdering.

2.6. Min vurdering

Spørgsmålet er, om de oplysninger, som du har fået afslag på aktindsigt i, er omfattet af miljøoplysningsloven, og dermed om din adgang til aktindsigt i de pågældende oplysninger skal vurderes på baggrund af denne lov.

Dokumenterne, som du har fået afslag på aktindsigt i, omhandler som nævnt i pkt. 1 ovenfor et udkast til ændring af epidemiloven, to (interne) mails samt en orientering (en mail og et vedhæftet dokument) til Folketingets sundhedsordførere om udstedelsen af en række bekendtgørelser.

I den foreliggende sag er der principielt to forhold, der kan føre til anvendelse af miljøoplysningsloven. Det ene er, at oplysninger om smitte med COVID-19 generelt (dvs. uden for minkstalde) har karakter af oplysninger om menneskers sundhedstilstand efter lovens § 3, nr. 6, jf. nr. 1, det andet er, at der er tale om oplysninger, som vedrører foranstaltninger i lovens § 3, nr. 3's forstand, og som påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer, der er nævnt i nr. 1.

Efter bestemmelsens nr. 6 har oplysninger om menneskers sundhedstilstand karakter af miljøoplysninger bl.a. ”i det omfang de påvirkes af de enkelte miljøelementers tilstand, som er nævnt i nr. 1”. Og efter nr. 1 omfattes bl.a. ”luft og atmosfære” af begrebet ”tilstanden i miljøelementer”.

Afgørende for vurderingen efter § 3, nr. 6, jf. nr. 1, bliver dermed, i hvilket omfang der kan antages at være COVID-19 i luften, og om der er den fornødne relation mellem menneskers sundhedstilstand og tilstanden i miljøelementet ”luft”, jf. sagen i FOB 2014-8 (omtalt i pkt. 2.3 ovenfor), hvor det var afgørende, om luften i en svinestald ville indeholde MRSA-bakterier, hvis besætningen var smittet med MRSA.

Du har henvist til flere forhold – herunder oplysninger fra Sundhedsstyrelsen – som ifølge dig viser, at COVID-19 smitter via luften. Heroverfor har Sundhedsministeriet fundet, at COVID-19 primært smitter via dråbe- og kontakt-smitte og typisk inden for en afstand af 1-2 meter. Denne opfattelse bygger

ministeriet særligt på konklusioner i det ovenfor omtalte notat af 15. april 2021 sammenholdt med Statens Serum Instituts faglige vurderinger af 13. juni 2022, ligesom jeg har forstået, at Statens Serum Institut og Sundhedsstyrelsen er kommet med faglige vurderinger i forbindelse med ministeriets udtalelse af 19. august 2022 om smittemåder for SARS-CoV-2.

En kvalificeret bedømmelse af spørgsmålet om smittemåder for COVID-19 forudsætter fagkundskab af sundhedsfaglig karakter. Jeg har som ombudsmand ikke en sådan særlig fagkundskab, og der er ikke under sagen fremkommet oplysninger, der giver mig holdepunkter for på andet grundlag at tilsidesætte de faglige vurderinger fra bl.a. Statens Serum Institut om smittemåder. På den baggrund har jeg heller ikke grundlag for at tilsidesætte Sundhedsministeriets vurdering af, at smitte med COVID-19 generelt (dvs. uden for minkstalde) ikke er omfattet af miljøoplysningslovens § 3, nr. 6, jf. nr. 1, om menneskers sundhedstilstand. Jeg bemærker i den forbindelse, at det også i andre EU- og EØS-lande synes at være lagt til grund, at oplysninger om COVID-19-smitte i hvert fald ikke generelt er omfattet af de europæiske regler om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. pkt. 2.4 ovenfor.

Spørgsmålet er herefter, om de undtagne oplysninger i medfør af bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, har karakter af miljøoplysninger.

Efter min opfattelse kan det ikke udelukkes, at oplysninger om foranstaltninger og aktiviteter, der overvejes eller iværksættes med henblik på at begrænse smitte med COVID-19, vil kunne have en sådan forbindelse med miljøet, at der er tale om miljøoplysninger i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3's forstand. Dette kunne således være tilfældet, hvis de reguleringsforanstaltninger, som de undtagne dokumenter omhandler, er af en sådan art og intensitet, at de påvirker "tilstanden i miljøelementer" i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1's forstand, f.eks. ved at reducere luftforureningen i form af partikler fra biler eller fly eller ved at påvirke mængden af udledt CO₂ i atmosfæren.

Efter bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, forstås ved "foranstaltninger" bl.a. "administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler".

Det materiale, du ikke har fået aktindsigt i, vedrører som nævnt et udkast til lovforslag samt korrespondance, der knytter sig dels til dette lovudkast, dels til udstedelse af en række bekendtgørelser. Der er dermed tale om oplysninger omfattet af begrebet "foranstaltninger".

Spørgsmålet er dernæst, om disse "foranstaltninger" påvirker eller "kan" påvirke miljøelementer i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3.

Som nærmere beskrevet i pkt. 2.3 ovenfor er miljøoplysningsbegrebet defineret bredt, ligesom det i EU-Domstolens praksis fortolkes bredt. Det følger imidlertid også af EU-Domstolens praksis og af ombudsmandspraksis, at ikke enhver forbindelse mellem en given oplysning og miljøet er tilstrækkelig til at bringe oplysningen ind under miljøoplysningsdirektivets (og miljøoplysningslovens) anvendelsesområde. Jeg bemærker i den forbindelse også, at det efter en række af miljøoplysningsdirektivets øvrige sproglige udgaver ikke er tilstrækkeligt, at en administrativ foranstaltning "kan" påvirke et miljøelement, idet dette skal være "likely to" på engelsk, "susceptible" på fransk, "wahrscheinlich" på tysk og "troligtvis" på svensk.

”Foranstaltningerne” i den foreliggende sag vedrører et udkast til en ændring af epidemiloven, der tillægger beføjelser til sundhedsministeren mfl., samt en række bekendtgørelser, der udmønter beføjelserne. Bekendtgørelserne, der beskrives i ordførernotatet, omhandler bl.a. besøgsrestriktioner på plejehjem og sygehuse, lukning af dagtilbud, skoler, institutioner mv., begrænsning af rettigheder på sundheds- og ældreområdet og forbud mod større forsamlinger og forbud mod adgang til og restriktioner for visse lokaler som led i håndtering af COVID-19.

Som bl.a. sagerne FOB 2018-2, FOB 2018-34 og FOB 2020-5 illustrerer, må der efter miljøoplysningslovens § 3, nr. 3, foretages en konkret vurdering af forbindelsen mellem foranstaltningen og miljøet. Jeg forstår da også, at Sundhedsministeriet – i hvert fald senest på tidspunktet for ministeriets supplerende udtalelse af 27. juni 2022 til mig – har foretaget en konkret vurdering af, om de omhandlede dokumenter udgør foranstaltninger eller aktiviteter i § 3, nr. 3’s forstand.

Til støtte for at anse oplysningerne i de omhandlede foranstaltninger for omfattet af miljøoplysningsbegrebet taler, at tiltagene efter deres karakter og indhold måtte forventes at få – og i praksis også fik – indflydelse på borgernes adfærd i samfundet, herunder på bevægemønstre mv. i det offentlige rum. Dermed kunne tiltagene også alt andet lige få betydning for miljøet.

Heroverfor står imidlertid, at de omhandlede foranstaltninger i første række vedrører forhold af sundhedsmæssig karakter, som ikke i sig selv kan siges at vedrøre forhold på miljøområdet. Der ses endvidere ikke at være indeholdt bestemmelser eller elementer i øvrigt i foranstaltningerne, der kan siges at have en umiddelbar sammenhæng med miljøområdet eller væsentlige miljømæssige aspekter, og som derved vil kunne have en direkte indvirkning på miljøet.

Ud fra en samlet vurdering er det min opfattelse, at mest taler for, at oplysningerne ikke angår foranstaltninger, der ”kan” påvirke miljøelementer i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3’s forstand.

På baggrund af det ovenfor anførte kan jeg ikke kritisere, at Sundhedsministeriet ikke har behandlet din aktindsigtsanmodning på grundlag af reglerne i miljøoplysningsloven, men derimod efter reglerne i offentlighedsloven.

3. Undtagelse af dokumenter efter offentlighedslovens § 23 om interne dokumenter

3.1. Retsgrundlag

Sundhedsministeriet har som omtalt i pkt. 1 ovenfor undtaget dokumenterne dok.nr. 1343859 og 1344688 fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne arbejdsdokumenter. Begge dokumenter er mailkorrespondancer mellem medarbejdere i Sundhedsministeriet.

Dok.nr. 1344688 har været stillet til rådighed for udredningsgruppen vedrørende håndteringen af COVID-19, som i sin rapport har gengivet dele af dokumentets indhold, jf. pkt. 1 ovenfor.

Det omhandlede dokument er således afgivet til udenforstående. Det betyder, at dokumentet har mistet sin interne karakter, medmindre afgivelsen er sket af grunde omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 2.

§ 23 i offentlighedsloven (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020) har følgende ordlyd:

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

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

...

Stk. 2. Dokumenter omfattet af stk. 1, der afgives til udenforstående, mister deres interne karakter, medmindre afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde.

Stk. 3. (...)”

I forarbejderne til bestemmelsen er anført bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, s. 89 f. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, Folketinget 2012-13, Tillæg A):

”Bestemmelsen i *stk. 2*, der er ny, bestemmer, at interne dokumenter, der afgives til udenforstående, som hovedregel mister deres interne karakter. Baggrunden for bestemmelsen er, at den myndighed, der har afgivet et dokument til en udenforstående, må anses for at have opgivet retten til at beskytte det pågældende interne dokument.

...

Sidste led i bestemmelsen i *stk. 2* fastsætter, at et dokument, der er afgivet til udenforstående, ikke mister sin interne karakter, hvis afgivelsen sker af *retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde*. Dette led i bestemmelsen er begrundet i, at et dokument ikke bør miste sin interne karakter, hvis vedkommende forvaltningsmyndighed ved afgivelsen ikke kan anses for at have givet afkald på den beskyttelse af dokumentet, der følger af *stk. 1*.

Som eksempler på en afgivelse, der vil være omfattet af sidste led i *stk. 2* – og hvor afgivelsen derfor ikke indebærer, at dokumentet mister sin interne karakter – kan bl.a. nævnes det tilfælde, hvor dokumentet afgives til Folketingets Ombudsmand til brug for dennes undersøgelse af en sag, eller hvor dokumentet afgives til en overordnet myndighed i forbindelse med behandlingen af en klagesag, hvad enten klagen vedrører den underordnede myndigheds afslag på aktindsigt eller den materielle afgørelse i sagen.”

Lovforslagets bemærkninger til § 23, *stk. 2*, henviser endvidere til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 573 ff. Offentlighedskommissionen har her angivet en række eksempler på afgivelser, som ikke medfører, at dokumenter mister deres interne karakter. Disse eksempler vedrører afgivelse af hensyn til tilsyn og kontrol. Offentlighedskommissionen har i forlængelse heraf anført følgende:

”Det er endelig kommissionens opfattelse, at der skal være adgang til – uden at dokumenterne mister deres interne karakter – at videregive dokumenter til forskningsbrug eller hvad der må sidestilles hermed, idet der foreligger en særligt begrundet interesse i at kunne gennemgå dokumenterne. (...)”

Om afgivelse til forskningsmæssig brug mv. anfører Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), s. 502, bl.a. følgende:

”Det følger af § 23, stk. 2, at interne dokumenter ikke mister deres interne karakter, hvis afgivelsen sker til forskningsmæssig brug. Herved er der tale om en videreførelse af retstilstanden efter 1985-loven, hvorefter interne dokumenter ikke mistede deres interne karakter, hvis de blev afgivet til *videnskabeligt brug, forskningsmæssig brug, eller hvad der må sidestilles hermed*, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (3. udgave, 1998), side 174, samt betænkning nr. 857/1978, side 185. Baggrunden for dette led i stk. 2 er, at forskere ville få vanskeligt ved at få myndighederne til at udlevere interne dokumenter af relevans for forskningsprojektet, hvis dokumenterne ved afgivelsen mistede deres interne karakter.”

3.2. Udredningsgruppen vedrørende håndteringen af COVID-19

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen afgav den 23. juni 2020 en beretning om gennemførelsen af en udredning om håndteringen af COVID-19 (Beretning nr. 4 af 23. juni 2020, der kan læses på Folketingstidende.dk, Folketinget 2019-20, Tillæg B). Udredningen skulle evaluere perioden fra januar til april måned 2020, hvor det danske samfund gik fra nedlukning til gradvis genåbning. Af beretningen fremgår bl.a. følgende:

”Med en uvildig ekspertudredning vil et hold af sundhedsfaglige eksperter med indsigt i virologi og epidemiologi, samfundsvidenskabelige eksperter i form af jurister og politologer med speciale i henholdsvis offentlig ret og forvaltning og økonomer skulle kortlægge det materiale, der lå til grund for regeringens håndtering af krisen.

...

Flertallet ønsker, at eksperterne får adgang til alle relevante akter og dokumenter, herunder det materiale og den information, der tilgik Statsministeriet i den indledende fase fra andre ministerier og styrelser, med særligt fokus på henholdsvis Sundheds- og Ældreministeriet, Sundhedsstyrelsen, Statens Serum Institut, Lægemiddelstyrelsen, Styrelsen for Patientsikkerhed, Justitsministeriet og Finansministeriet. Det vil naturligvis være op til regeringen at vurdere, hvilket materiale den ønsker at udlevere, da der kun findes lovhjemmel til at tvinge regeringen hertil, hvis en kommission nedsættes med ophæng i lov om undersøgelseskommissioner.”

Af beretningen fremgår det endvidere, at det var flertallets ”klare mål, at ekspertudredningen skal bringe viden om forløbet til brug for læring”, og at det ikke var flertallets ønske ”at placere et politisk eller retligt ansvar over for hverken embedsmænd eller politikere”. Af beretningens konklusion fremgår endvidere bl.a. følgende:

”Udvalget finder, at det nedsatte underudvalg bør følge udredningsarbejdet tæt og således fungere som følgegruppe for udredningen, herunder varetage dialogen med forskerne bag udredningen (...)

Udvalget konstaterer, at der i underudvalget er ønske om, at professor emeritus Jørgen Grønnegård Christensen, Aarhus Universitet, udpeges som formand for ekspertgruppen og anmodes om at give indstilling om udpegning af ekspertgruppens øvrige medlemmer. Udvalget tilslutter sig dette ønske.

Udvalget konstaterer, at der vil være behov for fastsættelse af nærmere retningslinjer for ekspertgruppens adgang til og brug af materiale fra myndighederne, på samme måde som der f.eks. blev fastsat retningslinjer for arbejdet med udredningen om baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo,

Afghanistan og Irak. Af retningslinjerne skal bl.a. fremgå, at alene ekspertgruppen skal have adgang til materialet fra myndighederne, og at materialet skal opbevares under betryggende forhold. Udvalget anmoder underudvalget om at fastsætte sådanne retningslinjer og forudsætter i den forbindelse, at det i relevant omfang sker i dialog med regeringen. ”

I en besvarelse af 29. juni 2020 af spørgsmål nr. 32 fra Udvalget for Forretningsordenen (UFO, alm. del, Folketinget 2019-20) tilkendegav regeringen, at den ville samarbejde med den kommende ekspertgruppe. Regeringen ville i den forbindelse stille relevant skriftligt materiale til rådighed for ekspertgruppen inden for de rammer, der var beskrevet i Udvalget for Forretningsordenens beretning nr. 4 af 23. juni 2020 og i overensstemmelse med de nærmere retningslinjer, som ville skulle fastsættes for ekspertgruppens adgang til og brug af materiale fra myndighederne.

Udredningsgruppen blev nedsat af Udvalget for Forretningsordenen den 3. juli 2020 og bestod af professor emeritus Jørgen Grønnegård Christensen (formand) samt fire professorer med forskellige fagkundska-ber.

Udredningsgruppen afgav som nævnt sin rapport i januar 2021, og de retningslinjer af 15. juli 2020, der blev fastsat for ekspertgruppens adgang til og brug af materiale fra myndighederne, er trykt som bilag 2 til rapporten. Heraf fremgår bl.a. følgende:

”Forskerne får adgang til at gennemgå som udgangspunkt alt foreliggende skriftligt materiale, som de finder relevant, hos de relevante myndigheder. Materialet stilles alene til rådighed for forskerne og skal opbevares under betryggende forhold.

Det er endvidere en forudsætning for forskernes adgang til materialet, at de accepterer tavshedspligt i henhold til et pålæg herom. Der vil således gælde tavshedspligt svarende til straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f. Tavshedspligten gøres i det fornødne omfang løbende til genstand for konkret drøftelse med myndighederne.

Oplysninger i det udleverede om myndighedernes interne overvejelser og om regeringsinterne overvejelser bør alene gengives i ekspertgruppens udredning, i det omfang de er relevante for udredningens konklusioner. ”

Retningslinjerne indeholder også en nærmere omtale af forskernes adgang til og håndtering af klassificeret materiale. Det anføres bl.a., at forskerne ikke vil kunne gengive klassificeret materiale, medmindre der opnås samtykke fra den myndighed, som måtte være i besiddelse af eller har udleveret det pågældende materiale. Der kan efter aftale med den relevante myndighed parafraseres over akter, som ikke kan figurere i noteapparatet, og myndigheden vejleder om dette, idet manuskriptet fremsendes til gennemsyn. Myndighedens gennemsyn og vejledning handler alene om, på hvilken måde et forhold kan omskrives og beskrives, uden at tungtvejende hensyn til fortrolighed og rigets sikkerhed sættes over styr.

Af rapportens kapitel 5 om udredningens form, afgrænsning og kildegrundlag fremgår det bl.a. (s. 117 f.), at udredningsgruppen bad de involverede myndigheder om at modtage bl.a. interne mails, notater, mødereferater og telefonnotater. Af samme kapitel 5 fremgår endvidere bl.a. følgende (s. 119):

”(...) afskæringen af muligheden for at interviewe embedsmænd, ministre og andre politikere begrænser kildegrundlaget for granskningen på samme måde, som det f.eks. er tilfældet med advokatundersøgelser, som også gennemføres på skriftligt grundlag. Men hvor advokatundersøgelser har til formål at foretage retlige vurderinger med henblik på placeringen af et eventuelt retligt ansvar, har gennemførelsen af en udredning af denne type til formål at foretage en organisatorisk og institutionel kortlægning af forløbet med henblik på en afdækning af eventuelle uhensigtsmæssigheder i forløbet med det sigte at opnå læring med henblik på fremtiden.”

3.3. Sundhedsministeriets opfattelse

I afgørelsen af 10. februar 2022 anførte ministeriet følgende begrundelse for at undtage de to dokumenter fra aktindsigt:

”Ministeriet har undtaget dok.nr. 1343859 og 1344688 fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Ministeriet har herved lagt vægt på, at dokumenterne er udvekslet mellem medarbejdere i Sundhedsministeriet og ikke er afgivet til udenforstående.

Dok.nr. 1344688 indeholder den i ekspertgruppens udredning omtalte e-mail af 15. marts 2020 fra en afdelingschef i Sundhedsministeriet. Det bemærkes i den forbindelse, at dokumentet ikke har mistet sin interne karakter ved afgivelsen til ekspertgruppen, fordi afgivelsen er sket til forskningsmæssig brug, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 2.

Der henvises i den forbindelse til bilag 2 i rapporten Håndtering af covid-19 i foråret 2020, som indeholder retningslinjerne for ekspertgruppens adgang til og brug af materiale fra myndighederne. Som det fremgår, anses ekspertgruppens medlemmer (også) i denne sammenhæng for forskere. Videre fremgår det bl.a., at materialet alene stilles til rådighed for forskerne, og at oplysninger om myndighedernes interne overvejelser alene bør gengives i udredningen, i det omfang de er relevante for udredningens konklusioner.”

I Sundhedsministeriets udtalelse af 3. maj 2022 anførte ministeriet, at det havde revurderet begrundelsen for at undtage mailen af 15. marts 2020. Efter ministeriets opfattelse kunne formen for udredningsgruppens rapport sidestilles med en advokatundersøgelse, og ministeriet fandt det nærliggende at antage, at interne dokumenter ikke vil miste deres interne karakter ved afgivelse til en advokatundersøgelse eller lignende.

Sundhedsministeriet fandt ikke, at der i rapporten var refereret så indgående fra mailen af 15. marts 2020, at dokumentet i sin helhed havde mistet sin interne karakter. Ministeriet mente dog, at beskyttelseshensynet bag § 23, stk. 1, nr. 1, ikke gjorde sig gældende for så vidt angik en enkelt sætning citeret i rapporten s. 231. Denne sætning blev derfor udleveret til dig.

3.4. Min vurdering

3.4.1. Dok.nr. 1344688, mail af 15. marts 2020, omtalt i udredningsgruppens rapport og i din aktindsigtsanmodning

Som anført ovenfor er mailen af 15. marts 2020 (dok.nr. 1344688) afgivet til udenforstående og har derfor som udgangspunkt mistet sin interne karakter, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 2. Det afgørende for, om mailen på trods af afgivelsen kan undtages som intern, er herefter, om den må anses for afgivet af ”retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde”.

Det fremgår som nævnt af Udvalget for Forretningsordenens beretning nr. 4 af 23. juni 2020 om gennemførelsen af en udredning om håndteringen af COVID-19, at det var op til regeringen at vurdere, hvilket materiale den ønskede at udlevere. Mailen af 15. marts 2020 er derfor ikke afgivet ud fra en retlig forpligtelse til at udlevere materialet til udredningsgruppen.

Det må herefter vurderes, om mailen må anses for afgivet til ”forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde”, som nævnt i § 23, stk. 2.

Arbejdet i udredningsgruppen blev udført af eksperter, der alle var forskere, og som i såvel Udvalget for Forretningsordenens beretning nr. 4 som i retningslinjerne for ekspertgruppens adgang til og brug af materiale fra myndighederne også omtales som ”forskere”. Udredningen tog endvidere som nævnt sigte på en kortlægning af det materiale, der lå til grund for regeringens håndtering af krisen, med det mål at afdække et faktisk hændelsesforløb og bringe viden om forløbet til brug for læring.

Som det fremgår af forarbejderne, er bestemmelsen i § 23, stk. 2, begrundet i, at et internt dokument ikke bør miste sin interne karakter, hvis vedkommende forvaltningsmyndighed ved afgivelsen af dokumentet ikke må anses for (frivilligt) at have givet afkald på den beskyttelse af interne dokumenter, der følger af § 23, stk. 1.

Som beskrevet ovenfor ønskede et flertal i Folketinget, at udredningsgruppen fik adgang til alle relevante akter og dokumenter. Det skulle ske i overensstemmelse med retningslinjer, der fastsatte, at alene ekspertgruppens medlemmer og personer, der bistod disse, havde adgang til materialet, og at materialet skulle opbevares under betryggende forhold.

Af retningslinjerne fremgik det, at oplysninger i det udleverede materiale om myndighedernes interne overvejelser og om regeringsinterne overvejelser alene burde gengives i ekspertgruppens udredning, i det omfang de var relevante for udredningens konklusioner.

De relevante dokumenter blev således afgivet (alene) med det formål, at udredningsgruppen blev i stand til at udføre sit arbejde, og under de foreliggende omstændigheder har ministeriet efter min opfattelse ikke givet afkald på det hensyn til den interne beslutningsproces og politiske beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i § 23, stk. 1.

På den baggrund er det min opfattelse, at den omhandlede mail af 15. marts 2020 kan anses for afgivet ”til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde” i offentlighedslovens § 23, stk. 2’s forstand.

Efter min gennemgang af dokumentet har jeg endvidere ikke grundlag for at tilsidesætte ministeriets vurdering af, at der ikke i rapporten er refereret så indgående fra dokumentet, at det i sin helhed har mistet sin interne karakter.

Jeg kan herefter ikke kritisere, at Sundhedsministeriet som udgangspunkt har undtaget mailen af 15. marts 2020 (dok.nr. 1344688) fra aktindsigt.

Som nævnt ovenfor har Sundhedsministeriet dog fundet, at det nævnte beskyttelseshensyn ikke gør sig gældende for så vidt angår en enkelt sætning, og denne sætning er derfor udleveret til dig.

Jeg bemærker hertil, at der er endnu en sætning fra mailen af 15. marts 2020, som kan genfindes i det nævnte citat i rapporten, og jeg har i et særskilt brev til Sundhedsministeriet identificeret den nævnte sætning. Jeg har på den baggrund henstillet til ministeriet at foretage en vurdering af, om også denne sætning kan udleveres til dig.

Jeg har i lyset af det anførte ovenfor ikke fundet anledning til at tage stilling til det, som Sundhedsministeriet har anført i udtalelsen af 3. maj 2022 vedrørende advokatundersøgelser og lignende undersøgelser.

Vedrørende spørgsmålet om ekstrahering henviser jeg til pkt. 6 nedenfor.

3.4.2. Dok.nr. 1343859, intern mail

For så vidt angår dok.nr. 1343859 er der som nævnt i pkt. 1 ovenfor tale om en mailtråd, der indeholder bl.a. et udkast til indholdet i dok.nr. 1343367 (det sidstnævnte dokument er undtaget efter § 27, nr. 2, og er nærmere omtalt i pkt. 5 nedenfor).

Dok.nr. 1343859 er udvekslet mellem medarbejdere i Sundhedsministeriet. Jeg kan ikke kritisere, at Sundhedsministeriet har undtaget dokumentet som et internt dokument efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

4. Undtagelse af et dokument efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2

I afgørelsen af 10. februar 2022 undtog Sundhedsministeriet som nævnt i pkt. 1 ovenfor dok.nr. 1135919 fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

Offentlighedslovens § 24 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) Et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.
- 2) Forskellige ministerier.

Stk. 2. Oplysninger om sagens faktiske grundlag m.v. er efter reglerne i §§ 28 og 29 omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler uanset stk. 1.

Stk. 3. (...)”

Sundhedsministeriet har i afgørelsen af 10. februar 2022 henvist til, at der er tale om et ufærdigt udkast til en ændringslov vedrørende epidemiloven suppleret med interne kommentarer i marginen. Ministeriet har anført, at dokumentet er udvekslet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at en minister havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Ministeriet har desuden oplyst, at det fremgår af et andet dokument (dok.nr. 1135918, som du har fået udleveret), at dokument 1135919 er ”udvekslet mellem Sundhedsministeriets departement og dets underordnede styrelse, Sundhedsstyrelsen, men det fremgår af selve dok.nr. 1135919, at det også er udvekslet med Justitsministeriet”.

Af Sundhedsministeriets udtalelse af 3. maj 2022 til mig fremgår det endvidere, at det omhandlede dokument er vedhæftet en mailkorrespondance mellem henholdsvis Sundhedsministeriet, Styrelsen for Patientsikkerhed, Sundhedsstyrelsen og Statens Serum Institut samt Sundhedsministeriet og Sundhedsstyrelsen, og at det ”forudsættes, at det også har været udvekslet med Justitsministeriet”.

Efter min gennemgang af sagen kan jeg ikke kritisere, at Sundhedsministeriet har fundet, at dokumentet må anses for udvekslet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Jeg har således ikke grundlag for at kritisere ministeriets afslag på aktindsigt i dokumentet efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

5. Undtagelse af dokumenter efter offentlighedslovens § 27, nr. 2

5.1. Retsgrundlag

I afgørelsen af 10. februar 2022 undtog Sundhedsministeriet dokumenterne 1343367/1290162 og 1343368 i medfør af offentlighedslovens § 27, nr. 2. Som nævnt i pkt. 1 ovenfor består det første dokument af en mail med en orientering til Folketingets sundhedsordførere om udstedelse af en række bekendtgørelser, mens det andet dokument er et ordførernotat, der var vedhæftet mailen, og som beskriver bekendtgørelserne.

Offentlighedslovens § 27, nr. 2, har følgende ordlyd:

”§ 27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

...

2) Dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.”

I forarbejderne til bestemmelsen er anført bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, s. 96):

”Bestemmelsen i *nr. 2*, der (...) er ny, tilsigter at beskytte det behov, en minister har for i fortrolighed at udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med f.eks. forberedelsen af et lovforslag. Folketingsmedlemmerne modtager i praksis som led i deres virke i visse tilfælde dokumenter fra de enkelte ministre, der indeholder oplysninger og synspunkter om f.eks., hvilke politiske tiltag regeringen overvejer at tage initiativ til, og det er i den forbindelse, at der er behov for, at en minister i fortrolighed kan udveksle dokumenter.

Bestemmelsen ligger i forlængelse af lovforslagets § 24, stk. 1, idet begge bestemmelser har til formål at beskytte *den politiske beslutningsproces*.

Bestemmelsen har ikke til formål at svække den parlamentariske kontrol, som Folketinget udøver i forhold til regeringen. Bestemmelsen skal blot medvirke til, at ministre i fortrolighed kan sende dokumenter til folketingsmedlemmerne om mulige politiske initiativer, og bestemmelsen, der har et snævert anvendelsesområde, knytter sig til en allerede foreliggende praksis, hvorefter de relevante partiers ordførere inddrages i den politiske beslutningsproces.

Bestemmelsen indebærer, at (interne) dokumenter, der *udarbejdes* og *udveksles* mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, ikke er omfattet af retten til aktindsigt. De pågældende dokumenter vil imidlertid være omfattet af ekstraheringspligten efter lovforslagets § 28, stk. 1, og § 29, stk. 1.

Udtrykket '*sager om lovgivning*' omfatter bl.a. drøftelser mellem en minister og de respektive regeringsordførere om, hvorvidt et lovindgreb skal gennemføres. Dokumenter, der udarbejdes og udveksles i forbindelse med møder mellem en minister og folketingsmedlemmer, herunder medlemmer af oppositionspartierne, om lovforslag vil også være omfattet af bestemmelsen.

Udtrykket '*sager om lovgivning*' skal forstås i overensstemmelse med det tilsvarende udtryk i lovforslagets § 20, der undtager lovgivningssager fra retten til aktindsigt. Dette indebærer, at det som udgangspunkt for anvendelsen af denne del af bestemmelsen må kræves, at det lovgivningsprojekt, der f.eks. afholdes et møde om, er af et bestemt, relativt præcist angivet indhold særligt i henseende til, hvilke emner der søges reguleret.

Med udtrykket '*anden tilsvarende politisk proces*' sigtes til andre sager om politiske forhandlinger end sager om lovgivning. Dette omfatter sager, der kan vise sig at ende med et lovgivningsinitiativ, men hvor der på tidspunktet for behandlingen af aktindsigtsbegæringen ikke kan siges at foreligge et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist indhold. Også sager om politiske forhandlinger, der kan udmønte sig i andre former for generelle politiske initiativer end lovgivning, er omfattet.

Forudsætningen for, at denne del af bestemmelsen finder anvendelse, er – i lighed med anvendelsen af bestemmelsens led om '*sager om lovgivning*' – at der foreligger et politisk '*projekt*' af et bestemt, relativt præcist angivet indhold. Bestemmelsen kan således ikke anvendes til at undtage dokumenter fra aktindsigt, når det politiske initiativ, der udveksles dokumenter om, er af en mere løs karakter.

Bestemmelsen finder *ikke* anvendelse i forbindelse med ministres drøftelser med folketingsmedlemmer af forhold, der kan betegnes som '*egentlige administrative anliggender*'. Herved sigtes til anliggender, der ikke som sådan vedrører spørgsmålet om forberedelsen eller den videre udvikling af politiske initiativer eller lignende. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor en minister afholder et møde med folketingsmedlemmer med henblik på at orientere de pågældende om en forvaltningsafgørelse, der er eller vil blive truffet af ministeren på baggrund af den gældende lovgivning. ”

5.2. Sundhedsministeriets opfattelse

Sundhedsministeriet har i afgørelsen af 10. februar 2022 begrundet undtagelsen af de to dokumenter med, at mailen (dok.nr. 1343367/1290162) og det vedhæftede ordførernotat (dok.nr. 1343368) er sendt på vegne af sundhedsministeren til en række folketingsmedlemmer i forbindelse med en orientering om udstedelse af en række bekendtgørelser på Sundhedsministeriets område.

I udtalelsen af 3. maj 2022 har Sundhedsministeriet endvidere anført, at de to dokumenter er undtaget efter offentlighedslovens § 27, nr. 2, ”idet dokumenterne er udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer, og udvekslingen er sket i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces”.

5.3. Min vurdering

Som det fremgår ovenfor, tilsigter bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 2, at give en minister mulighed for i fortrolighed at udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med den politiske beslutningsproces.

For så vidt angår mailen til sundhedsordførerne (dok.nr. 1343367/1290162) er jeg i forbindelse med min afsluttende behandling af sagen blevet opmærksom på, at denne – med undtagelse af et kort indledende afsnit – er citeret i udredningsgruppens rapport fra januar 2021 om håndteringen af COVID-19 i foråret 2020. Jeg henviser til rapporten, s. 383.

Sundhedsministeriet ses ikke i forbindelse med din anmodning om aktindsigt at have taget stilling til, om indholdet af den pågældende mail i kraft af denne offentliggørelse helt eller delvist er blevet prisgivet, således at mailen ikke kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 2.

Jeg har på den baggrund henstillet til Sundhedsministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse for så vidt angår dette dokument.

Samtidig har jeg bedt ministeriet om at give dig en uddybende begrundelse for, at ordførernotatet (dok.nr. 1343368), som var vedhæftet mailen, kan undtages fra aktindsigt med henvisning til § 27, nr. 2. Ministeriet får i den forbindelse lejlighed til mere konkret at komme ind på, om udvekslingen er sket i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces. Jeg henviser til pkt. 5.1 ovenfor.

Jeg har således ikke taget stilling til Sundhedsministeriets vurdering af, at betingelserne for at anvende offentlighedslovens § 27, nr. 2, på de to dokumenter, var opfyldt.

6. Ekstrahering

Som det fremgår, har Sundhedsministeriet undtaget dokumenter efter bestemmelserne i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, § 24, stk. 1, nr. 2, og § 27, nr. 2. Der opstår derfor et spørgsmål om, hvorvidt de undtagne dokumenter indeholder oplysninger, der er pligt til at udlevere i medfør af reglerne i offentlighedslovens §§ 28 og 29 (den såkaldte ekstraheringspligt).

Under henvisning til det, som jeg har anført ovenfor under pkt. 5, er det i min undersøgelse alene relevant at tage stilling til spørgsmålet om ekstrahering i forhold til dok.nr. 1135919 (undtaget efter § 24, stk. 1, nr. 2) samt dok.nr. 1344688 og 1343859 (begge undtaget efter § 23, stk. 1, nr. 1).

Sundhedsministeriet har i afgørelsen til dig fundet grundlag for at udlevere visse oplysninger i dok.nr. 1343859 som ekstraheringspligtige.

6.1. Retsgrundlag

Bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 28 og 29 har følgende ordlyd:

”§ 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.

§ 29. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan el.lign. Det gælder dog ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og for Danske Regioner.

Stk. 2. § 28, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse. ”

Ekstraheringspligten er nærmere beskrevet i forarbejderne til bestemmelserne (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, s. 97 ff.). Om ekstrahering af oplysninger om en sags faktiske grundlag er anført bl.a. 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’.

Omfattet af ekstraheringspligten er eksempelvis oplysninger om gjorte iagttagelser, resultat af foretagne målinger og andre undersøgelser samt oplysninger vedrørende et bestemt hændelsesforløb. Oplysninger om iværksatte eller besluttede tiltag og planlagte tiltag mv. kan også være omfattet af ekstraheringspligten. Jeg henviser til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), s. 588 ff.

Bestemmelsen i § 28 omfatter desuden eksterne faglige vurderinger, hvilket ifølge forarbejderne navnlig tager sigte på sådanne vurderinger, der er meddelt en myndighed mv. mundtligt, og som er indeholdt i de i bestemmelsen angivne dokumenttyper.

Som nævnt omfatter ekstraheringspligten som udgangspunkt også interne faglige vurderinger i endelig form, jf. nærmere offentlighedslovens § 29.

6.2. Min vurdering

Efter min opfattelse ses dok.nr. 1344688 (intern mail af 15. marts 2020) at indeholde nogle oplysninger, der kan give anledning til overvejelser om eventuel ekstraheringspligt.

Jeg har i et brev til Sundhedsministeriet identificeret de pågældende oplysninger og henstillet, at ministeriet foretager en fornyet vurdering af, om der er grundlag for at udlevere oplysninger til dig.

Jeg har ikke i øvrigt fundet grundlag for at foretage yderligere vedrørende spørgsmålet om ekstrahering.

7. Meroffentlighed

Sundhedsministeriet har ikke fundet grundlag for at meddele dig meraktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Under hensyn til, at jeg har henstillet til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse dels i forhold til de to dokumenter, der er undtaget efter offentlighedslovens § 27, nr. 2, dels i forhold til ekstrahering, jf. pkt. 5 og 6 ovenfor, har jeg ikke fundet grundlag for at tage stilling til ministeriets vurdering af meroffentlighed.

8. Afsluttende bemærkninger

Som det fremgår af det ovenfor anførte, har jeg efter min gennemgang af sagen ikke grundlag for at tilsidesætte de sundhedsfaglige vurderinger fra bl.a. Statens Serum Institut om smitemåder. Derfor har jeg heller ikke grundlag for at tilsidesætte Sundhedsministeriets vurdering af, at smitte med COVID-19 generelt (dvs. uden for minkstalde) ikke er omfattet af miljøoplysningslovens § 3, nr. 6, jf. nr. 1, om menneskers sundhedstilstand.

Det er endvidere min opfattelse, at der heller ikke er tale om foranstaltninger, der ”kan” påvirke miljøelementer i miljøoplysningslovens § 3, nr. 3’s forstand.

På den baggrund kan jeg ikke kritisere, at Sundhedsministeriet ikke har behandlet din aktindsigtsanmodning på grundlag af reglerne i miljøoplysningsloven.

Jeg kan heller ikke kritisere, at ministeriet har undtaget den interne mail af 15. marts 2020, som har været afgivet til udredningsgruppen bag rapporten ”Håndteringen af covid-19 i foråret 2020” fra aktindsigt. Jeg finder således, at mailen kan anses for afgivet ”til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde” i offentlighedslovens § 23, stk. 2’s forstand.

Jeg kan endvidere ikke kritisere, at ministeriet har undtaget endnu et dokument som internt efter § 23, stk. 1, nr. 1. Dog har jeg for så vidt angår en enkelt sætning i dette dokument henstillet til, at ministeriet foretager en vurdering af, om denne sætning kan udleveres til dig.

Endelig kan jeg ikke kritisere, at ministeriet har undtaget et dokument efter ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24, stk. 1.

I forhold til dokumenterne, som ministeriet har undtaget efter offentlighedslovens § 27, nr. 2 (en mail og et vedhæftet dokument), har jeg henstillet, at Sundhedsministeriet genoptager sagen og træffer en ny afgørelse for så vidt angår mailen. Samtidig har jeg bedt ministeriet om at give dig en uddybende begrundelse for, at det vedhæftede dokument kan undtages fra aktindsigt med henvisning til § 27, nr. 2. Jeg har således ikke taget stilling til Sundhedsministeriets vurdering af, at betingelserne for at anvende offentlighedslovens § 27, nr. 2, på de to dokumenter var opfyldt.

I forhold til ekstrahering har jeg henstillet, at ministeriet genoptager sagen og foretager en fornyet vurdering af, om der er grundlag for at udlevere oplysninger fra ministeriets interne mail af 15. marts 2020.