



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2024-2

**Mail var omfattet af akt-
indsigtsanmodning,
selvom ministerium
mente, at den havde et
andet indhold end angiv-
et i anmodningen**

Resumé

23. januar 2024

I en pressemeddelelse omtalte Forsvarsministeriet en udtalelse fra Forsvarets Efterretningstjeneste. Følgende fremgik af udtalelsen: "Forsvarsministeriet har den 3. december 2021 anmodet FE's Center for Cybersikkerhed (CFCS) om en udtalelse."

Forvaltningsret

11241.3

11241.9

En journalist bad efterfølgende Forsvarsministeriet om aktindsigt i den "anmodning om en udtalelse" fra ministeriet til Forsvarets Efterretningstjeneste, som var omtalt i udtalelsen. Ministeriet svarede, at ministeriet ikke var i besiddelse af dokumenter omfattet af journalistens aktindsigtsanmodning.

Under ombudsmandens behandling af sagen oplyste Forsvarsministeriet, at Forsvarets Efterretningstjeneste havde oplyst, at det var en bestemt mail af 3. december 2021, som efterretningstjenesten i udtalelsen omtalte som en "anmodning om en udtalelse".

Ombudsmanden mente, at der ikke med rimelighed kunne være tvivl om, at journalistens anmodning om aktindsigt omfattede den pågældende mail. Det kunne ikke føre til et andet resultat, at mailen efter Forsvarsministeriets opfattelse havde et andet indhold end angivet af Forsvarets Efterretningstjeneste. Han henstillede derfor til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse.

Et andet spørgsmål i sagen var, om journalisten kunne få aktindsigt i oplysninger om navnene på modtagere og afsendere af mails i sagen om udarbejdelse af den nævnte pressemeddelelse.

Ombudsmanden kunne ikke kritisere, at oplysningerne ikke var udleveret til journalisten efter offentlighedslovens § 28. Det skyldtes, at ombudsmanden ikke kunne tilsidesætte Forsvarsministeriets vurdering af, at oplysningerne ikke kunne anses for relevante for sagen i offentlighedslovens § 28's forstand.

(Sag nr. 23/02203)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen (svar til A):

Ombudsmandens udtalelse

1. Kort om sagen

Den 7. december 2021 deltog forsvarsministeren og justitsministeren i et lukket samråd i Folketingets Granskningsudvalg. Samme dag oplyste Forsvarsministeriet i en pressemeddelelse om indholdet af en udtalelse, som Forsvarets Efterretningstjeneste, herunder Center for Cybersikkerhed, afgav i anledning af samrådet.

Efterfølgende gav Forsvarsministeriet dig aktindsigt i en aktliste vedrørende dokumenterne, herunder mailkorrespondance, i sagen om den nævnte pressemeddelelse. Desuden gav Justitsministeriet dig aktindsigt i den omtalte udtalelse fra Forsvarets Efterretningstjeneste, som blev sendt til Forsvarsministeriet den 5. december 2021.

Den 1. marts 2023 bad du Forsvarsministeriet om aktindsigt i navnene på modtagere og afsendere af de mails, som fremgik af aktlisten. Du skrev desuden, at det fremgik af udtalelsen af 5. december 2021 fra Forsvarets Efterretningstjeneste, at "Forsvarsministeriet 3. december 2021 anmodede Center for Cybersikkerhed om en udtalelse", og du bad om "aktindsigt i den omtalte anmodning fra Forsvarsministeriet til Center for Cybersikkerhed".

Den 21. marts 2023 traf Forsvarsministeriet afgørelse i sagen. Ministeriet afsløgte at give dig aktindsigt i navnene på modtagere og afsendere af de mails, som fremgik af aktlisten. Desuden skrev ministeriet, at det ikke var i besiddelse af den nævnte anmodning til Center for Cybersikkerhed. Ministeriet fastholdt sit afslag i en mail af 25. april 2023 til dig.

I det følgende behandler jeg under pkt. 2 spørgsmålet om aktindsigt i navnene på modtagere og afsendere af de nævnte mails. Spørgsmålet om aktindsigt i den omtalte anmodning af 3. december 2021 behandler jeg under pkt. 3.

2. Navnene på modtagere og afsendere af mails

2.1. Forsvarsministeriets afgørelse og opfattelse

Din anmodning om aktindsigt i navnene på modtagere og afsendere af de mails, som fremgik af aktlisten, vedrører i alt 15 dokumenter.

Forsvarsministeriet har i afgørelsen af 21. marts 2023 anført, at dokumenterne indeholder oplysninger om afsendere og modtagere. Efter Forsvarsministeriets opfattelse er der imidlertid tale om interne dokumenter vedrørende behandlingen af pressemeddelelsen. Ministeriet har derfor undtaget dokumenterne efter offentlighedslovens § 23.

Forsvarsministeriet har i afgørelsen af 21. marts 2023 anført, at de oplysninger, som du har bedt om aktindsigt i, ikke er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, fordi de ikke vedrører sagens faktiske grundlag.

I sin udtalelse af 25. oktober 2023 til mig har Forsvarsministeriet desuden anført, at oplysningerne om, hvilke personer i ministeriet der indgik i udvekslingen af de nævnte mails i forbindelse med behandlingen af pressemeddelelsen, efter en konkret vurdering ikke har betydning for sagens indholdsmæssige spørgsmål, dvs. udarbejdelsen og godkendelsen af pressemeddelelsen.

2.2. Retsgrundlag

Efter § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020) omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.

Af offentlighedslovens § 28 fremgår dog følgende:

”§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. (...)”

I forarbejderne til bestemmelsen fremgår 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.

...

Kravet om, at oplysningen skal være relevant for sagen, indebærer i øvrigt, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som fra en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), ikke skal ekstraheres. Der gælder således en *bagatelgrænse* for de oplysninger, der skal ekstraheres.

Bedømmelsen af, om en oplysning om en sags faktiske grundlag er af relevans for sagen, afhænger af en *konkret vurdering i det enkelte tilfælde*. Den nævnte relevansvurdering skal foretages i forhold til det tidspunkt, hvor aktindsigten begæres, men som nævnt skal ikke blot oplysninger, som en myndighed har lagt til grund, men også oplysninger, der taler imod myndighedens beslutning, ekstraheres.”

Jeg henviser til forarbejderne til § 28 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen. Lovforslaget kan læses på Folketings-tidende.dk, samling 2012-13, tillæg A, s. 97.

I sagen [FOB 1996.122](#) (på ombudsmandens hjemmeside) tilsluttede ombudsmanden sig Indenrigsministeriets konklusion om, at oplysninger om navnene på to sygeplejersker, der var til stede under en borgers ophold på en psykiatrisk skadestue, måtte betragtes som faktiske oplysninger af væsentlig betydning for borgerens behandling på den psykiatriske skadestue. Oplysningerne var derfor omfattet af ekstraheringspligten.

I sagen [FOB 2009 4-3](#) (på ombudsmandens hjemmeside) fandt ombudsmanden, at ekstraheringspligten også omfattede navnet på en lægekonsulent, som havde deltaget i behandlingen af en sag.

I en udtalelse af 21. januar 2023 (sag nr. [22/04883](#)) – som kan findes på [www.offentlighedsportalen.dk](#) – var spørgsmålet, om oplysninger om navnene på afsendere og modtagere af nogle sms-beskeder var omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Sms-beskederne var udvekslet mellem personer i Justitsministeriets departement i forbindelse med kommunikation om et overfald på den daværende justitsministers samlever. Justitsministeriet anførte, at ”sagen” i offentlighedslovens § 28’s forstand måtte forstås som sagen om kommunikation om overfaldet. Efter Justitsministeriets opfattelse havde oplysninger om, hvilke personer i ministeriet der sendte og modtog specifikke sms-beskeder i forbindelse hermed, ikke betydning for sagens indholdsmæssige spørgsmål, dvs. overvejelserne om kommunikation i anledning af overfaldet. Ministeriet vurderede derfor, at oplysningerne ikke var ekstraheringspligtige. Den vurdering fandt jeg ikke grundlag for at tilsidesætte.

2.3. Min vurdering

Efter min gennemgang af sagen og de mails, hvori de efterspurgte oplysninger indgår, har jeg ikke grundlag for at tilsidesætte ministeriets oplysninger om, at de nævnte mails er interne og derfor kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Jeg kan heller ikke tilsidesætte Forsvarsministeriets vurdering af, at oplysningerne om navnene på modtagere og afsendere af de nævnte mails ikke kan

anses for relevante for sagen i offentlighedslovens § 28's forstand, og jeg kan derfor ikke kritisere, at oplysningerne ikke er udleveret til dig efter offentlighedslovens § 28. Jeg har på den baggrund ikke fundet anledning til at tage stilling til det, som ministeriet har anført i afgørelsen af 21. marts 2023, om at oplysningerne ikke vedrører sagens faktiske grundlag.

Forsvarsministeriet har i forbindelse med sin afgørelse af 21. marts 2023 overvejet, om der var grundlag for at imødekomme din anmodning om aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet har herved foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens § 23, og på den anden side din interesse i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Ministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere oplysningerne.

Jeg har ikke fornødent grundlag for at tilsidesætte ministeriets vurdering af dette spørgsmål.

3. Afgrænsningen af din anmodning om aktindsigt

3.1. Forsvarsministeriets afgørelse og opfattelse

Forsvarets Efterretningstjeneste skrev i sin udtalelse af 5. december 2023 følgende: "Forsvarsministeriet har den 3. december 2021 anmodet FE's Center for Cybersikkerhed (CFCS) om en udtalelse." Din anmodning om aktindsigt var med henvisning hertil formuleret som et ønske om "aktindsigt i den omtalte anmodning fra Forsvarsministeriet til Center for Cybersikkerhed".

Det fremgår af Forsvarsministeriets afgørelse af 21. marts 2023, at ministeriet foretog en søgning i ministeriets journalsystem mv., og at ministeriet på den baggrund ikke sås "at være i besiddelse af dokumenter, som er omfattet af din anmodning om aktindsigt".

Du klagede den 22. marts 2023 til Forsvarsministeriet over ministeriets afgørelse og anførte i den forbindelse, at anmodningen er central i sagen, fordi udtalelsen er udarbejdet på baggrunden af anmodningens ordlyd, og at "man får (...) svar, som man spørger". Du har desuden henvist til, at anmodningen er omtalt i udtalelsen fra Forsvarets Efterretningstjeneste, og at det må være muligt for ministeriet at spørge den person i efterretningstjenesten, som har skrevet udtalelsen, hvilken anmodning der henvises til.

Forsvarsministeriet henholdt sig den 25. april 2023 til ministeriets afgørelse af 21. marts 2023.

I sin udtalelse af 25. oktober 2023 til mig har Forsvarsministeriet ligeledes henholdt sig til afgørelsen af 21. marts 2023. Forsvarsministeriet har i den

forbindelse oplyst, at ministeriet i forbindelse med min behandling af sagen har foretaget en fornyet gennemgang af det samlede sagsforløb, herunder vurderet samtlige sagsakter op til det tidspunkt, hvor den omtalte anmodning skulle være blevet fremsat, med henblik på en nærmere afdækning af, hvorvidt en anmodning er blevet fremsat skriftligt over for Forsvarets Efterretningstjeneste. Ministeriet har herudover forespurgt de relevante nuværende medarbejdere i Forsvarsministeriet, om de har kendskab til, at der skulle være blevet fremsat en anmodning af den nævnte karakter. Forsvarsministeriet har i forlængelse heraf oplyst, at ministeriet fortsat ikke har identificeret ”en skriftlig anmodning fra Forsvarsministeriet til FE af 3. december 2021 med det indhold, som A efterspørger i sin anmodning af 1. marts 2023”.

I udtalelsen skriver Forsvarsministeriet endvidere følgende:

”Det bemærkes for god ordens skyld, at Forsvarsministeriet også har været i dialog med FE om eksistensen af et sådant dokument. FE har i den forbindelse oplyst, at tjenesten har registreret en e-mail, som Forsvarsministeriet den 3. december 2021 har sendt til FE, som værende en opgaveanmodning (en såkaldt ’tasker’). Den pågældende e-mail er også journaliseret hos Forsvarsministeriet og har været behandlet i forbindelse med aktindsigtsanmodninger, men ud fra e-mailens indhold vurderer Forsvarsministeriet ikke, at der er tale om den anmodning, som A har ønsket udleveret, ligesom den sagsbehandler, der har afsendt e-mailen, har oplyst, at vedkommende ikke så den som en opgaveanmodning af den omhandlede karakter.”

Forsvarsministeriet har på forespørgsel telefonisk bekræftet over for en af mine medarbejdere, at Forsvarets Efterretningstjeneste har oplyst over for ministeriet, at den omtalte mail af 3. december 2021 er den anmodning fra Forsvarsministeriet, som efterretningstjenesten har henvist til i sin udtalelse af 5. december 2021.

3.2. Min vurdering

En anmodning om aktindsigt afgrænser temaet for en aktindsigtssag. Den danner grundlag for, at myndigheden kan identificere – og vurdere retten til aktindsigt i – de ønskede sager og dokumenter.

I [FOB 2021-32](#) (på ombudsmandens hjemmeside) udtalte ombudsmanden herom følgende:

”Afgrænsningen af en aktindsigtsanmodning skal tage udgangspunkt i en naturlig forståelse af anmodningen og ansøgerens ønsker, herunder i lyset af eventuel anden korrespondance eller dialog med ansøgeren. Det er myndighedens ansvar at fortolke og afgrænse anmodningen på en saglig måde, der loyalt reflekterer det, som ansøgeren ønsker.

Hvis en myndighed ikke med rimelighed kan være i tvivl om, at en ansøger ønsker at få aktindsigt i nærmere bestemte oplysninger mv., vil det derfor ikke være i overensstemmelse med offentlighedsloven at frasortere oplysningerne ved afgrænsningen af anmodningen. Det gælder, uanset at myndigheden efterfølgende redegør for den foretagne afgrænsning i aktindsigtsafgørelsen.”

I [FOB 2022-32](#) (på ombudsmandens hjemmeside) fandt ombudsmanden det kritisabelt, at myndighedens afgrænsning af anmodningen indebar, at journalisten ikke fik et dækkende og retvisende billede i forhold til den information, han havde bedt om.

Se også [FOB 2020-9](#), [overblik #23](#) om afgrænsning og indledende sagsbehandling af en aktindsigtsanmodning i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside samt artiklen "[Sæt aktindsigtssagen på rette spor](#)" i Folketingets Ombudsmands beretning for 2020.

Du har bedt om aktindsigt i den "anmodning om en udtalelse" fra Forsvarsministeriet til Forsvarets Efterretningstjeneste, som er "omtalt" i efterretningstjenestens udtalelse af 5. december 2021, og det påhviler herefter Forsvarsministeriet at foretage en saglig og loyal afgrænsning i forhold hertil, således at afgrænsningen reflekterer det, som du har efterspurgt.

Forsvarets Efterretningstjeneste har ifølge Forsvarsministeriet oplyst, at det var en nærmere angivet mail af 3. december 2021, som efterretningstjenesten i udtalelsen af 5. december 2021 omtalte som en "anmodning om en udtalelse".

Jeg mener på den baggrund, at der ikke med rimelighed kan være tvivl om, at din anmodning om aktindsigt omfatter den pågældende mail af 3. december 2021.

Forsvarsministeriet har anført, at mailen af 3. december 2021 ikke indeholder en "anmodning om en udtalelse" – og således har et andet indhold end angivet af Forsvarets Efterretningstjeneste.

Efter min opfattelse kan dette imidlertid ikke føre til, at mailen ikke omfattes af din aktindsigtsanmodning. Tværtimod har du udtrykkeligt efterspurgt det dokument, som Forsvarets Efterretningstjeneste har betegnet som en "anmodning om en udtalelse", og under sagens behandling anført, at dette dokument er centralt i sagen, fordi man "får svar som man spørger".

Jeg har derfor henstillet til Forsvarsministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse over for dig.

Jeg har bedt Forsvarsministeriet om at underrette mig om sin nye afgørelse i sagen, men jeg foretager mig på det foreliggende grundlag som udgangspunkt ikke mere i sagen.

Forsvarsministeriet genoptog herefter sagen og traf en ny afgørelse. Ministeriet gav i den forbindelse delvis aktindsigt i mailen af 3. december 2021.