



2015-59

Ministerbetjeningsdokumenter. Ekstraheringspligtige oplysninger. Krav til præcis angivelse af, hvor oplysningerne er offentligt tilgængelige

En journalist klagede til ombudsmanden over, at Statsministeriet havde givet afslag på aktindsigt i fire dokumenter. Det drejede sig om en e-mail fra Statsministeriet til Justitsministeriet, hvor Statsministeriet anmodede om bemærkninger fra Justitsministeriet til brug for statsministerens besvarelse af et spørgsmål fra Folketinget, og tre e-mails fra Statsministeriet til Justitsministeriet, hvor Statsministeriet gav bidrag til materiale til justitsministeren.

16. december 2015

Forvaltningsret
11241.3 – 12.2

Ombudsmanden var enig med Statsministeriet i, at de fire dokumenter var ministerbetjeningsdokumenter og derfor som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt (offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2).

Efter ombudsmandens opfattelse var der ekstraheringspligtige oplysninger i tre af dokumenterne. Men ombudsmanden var samtidig enig med Statsministeriet i, at oplysningerne var offentligt tilgængelige, og at der derfor alligevel ikke var pligt til ekstrahering (offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3).

Det rejste spørgsmålet om, hvor præcist myndighederne – når de anvender offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3 – skal angive det sted, hvor de pågældende oplysninger er offentligt tilgængelige. Ombudsmanden indhentede flere udtalelser herom fra Statsministeriet, og spørgsmålet blev tillige drøftet på flere møder mellem ombudsmanden og de to ministerier.

Ombudsmanden var herefter enig med Statsministeriet (og Justitsministeriet) i, at offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, må fortolkes sådan, at henvisningen til det sted, hvor en oplysning, som i medfør af bestemmelsen ikke ekstraheres, er offentligt tilgængelig, skal være så præcis, at den, der har søgt aktindsigt, kan konstatere, hvilke konkrete oplysninger myndigheden har undladt at ekstrahere.

I den konkrete sag var en henvisning til, at oplysningerne kunne findes i dokumenter på henholdsvis 1½ side, 3½ side og 27 sider, efter ombudsmandens opfattelse ikke tilstrækkelig præcis, da journalisten ikke ved denne henvisning kunne konstatere, hvilke konkrete oplysninger Statsministeriet havde undladt at ekstrahere. Statsministeriet burde efter ombudsmandens opfattelse have henvist til de sider og afsnit, som oplysningerne indgik i.

(Sag 14/05517)

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I det følgende gengives ombudsmandens endelige udtalelse i sagen, efterfulgt af en sagsfremstilling. Sagsfremstillingen indeholder bl.a. ombudsmandens foreløbige redegørelse af 28. april 2015, Statsministeriets udtalelser af 19. juni, 18. september og 6. november 2015 og journalistens bemærkninger af 9. juli 2015.

Ombudsmandens endelige udtalelse

1. Min foreløbige redegørelse

I min foreløbige redegørelse af 28. april 2015 skrev jeg, at sagen navnlig har givet mig anledning til overvejelser om, hvor præcist myndighederne – når de anvender offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3 – skal angive det sted, hvor de pågældende oplysninger er offentligt tilgængelige.

Det var min foreløbige opfattelse, at myndighederne ved anvendelsen af § 28, stk. 2, nr. 3, må anføre en så præcis henvisning til, hvor de pågældende oplysninger er offentligt tilgængelige, at der ikke er tale om en reel forringelse af retten til aktindsigt i forhold til tilfælde, hvor bestemmelsen ikke kan anvendes (og hvor der derfor skal ske ekstrahering).

Jeg redegjorde nærmere for min opfattelse.

Jeg anførte bl.a., at jeg må anse det for meget tvivlsomt, om der er tilstrækkeligt grundlag for en forståelse af § 28, stk. 2, nr. 3, der åbner mulighed for en reel forringelse af retten til aktindsigt i forhold til retstilstanden efter den tidligere offentlighedslov. Jeg anførte, at en sådan forståelse ikke på nogen måde er kommet klart til udtryk i forarbejderne.

Jeg henviste også til pkt. 2.3.1.2. i de almindelige bemærkninger til forslaget til ny offentlighedslov (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013). Heri er der bl.a. en opregning af elementer i lovforslaget, som "ud fra en generel betragtning [kan] siges at *begrænse* den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning". I den forbindelse nævnes bl.a. § 28, stk. 2, nr. 1, men ikke nr. 3.

Hertil kommer, at myndighederne for at kunne fastslå, at de pågældende oplysninger er offentligt tilgængelige – og at bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 3, derfor kan finde anvendelse – nødvendigvis må sikre, at dette rent faktisk er tilfældet. Myndighederne må med andre ord selv kunne finde i hvert fald ét sted, hvor de pågældende oplysninger er offentligt tilgængelige, og vil også skulle angive et sådant i forbindelse med en eventuel prøvelse af afgørelsen om aktindsigt, f.eks. over for Folketingets Ombudsmand.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg anførte, at jeg umiddelbart har vanskeligt ved at se, at det herefter skulle være meget ressourcekrævende at angive dette også over for den, der søger aktindsigt.

For en fuldstændig gengivelse af mine synspunkter henviser jeg til den foreløbige redegørelse, som er gengivet i sagsfremstillingen.

For så vidt angår den konkret foreliggende sag (akt 16, 47 og 48) skrev jeg, at akt 16 i de tre første afsnit indeholder oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1. Jeg var dog enig med Statsministeriet i, at oplysningerne ikke er ekstraheringspligtige, da oplysningerne er offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Med hensyn til akt 47 og 48 skrev jeg, at jeg er enig med Statsministeriet i, at disse akter indeholder oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, men at jeg også er enig med Statsministeriet i, at oplysningerne alligevel ikke skal ekstraheres, når de er offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Det var min foreløbige opfattelse, at Statsministeriets henvisning til, at de oplysninger i akt 47 og 48, der er omfattet af § 28, stk. 1, kan findes i "forhørsledelsens beretning og indstilling og pressemeddelelser udsendt af Justitsministeriet, som er tilgængelige via Justitsministeriets hjemmeside", ikke er tilstrækkelig præcis. Det burde således have været angivet, hvor i forhørsledelsens beretning og indstilling oplysningerne kan findes, og hvilke pressemeddelelser – eller eventuelt dele af pressemeddelelser – der er tale om.

2. Bemærkninger fra Statsministeriet (og Justitsministeriet)

Som nævnt har Statsministeriet – efter drøftelser med Justitsministeriet – i forlængelse af min foreløbige redegørelse af 28. april 2015 afgivet udtalelser af 19. juni, 18. september og 6. november 2015, og jeg har den 27. august og 23. oktober 2015 afholdt møder om sagen med Statsministeriet og Justitsministeriet.

I udtalelsen af 19. juni 2015 har Statsministeriet bl.a. anført, at det på baggrund af forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, kan udledes, "at i tilfælde, hvor der i forbindelse med en afgørelse om aktindsigt undtages dokumenter, som indeholder bl.a. oplysninger om sagens faktiske grundlag, og disse oplysninger ikke ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, fordi de pågældende oplysninger er offentligt tilgængelige, bør afgørelsen *de/s* indeholde udtrykkelig oplysning herom, *de/s*

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

angive, hvor de pågældende oplysninger er tilgængelige (eksempelvis på myndighedens hjemmeside)”.

Om den konkret foreliggende sag (akt 16, 47 og 48) anførte Statsministeriet bl.a. følgende:

”(…) det burde have fremgået af Statsministeriets afgørelse af 2. juni 2014, at flere af de undtagne dokumenter indeholdt oplysninger om de pågældende sagers faktiske grundlag, der var relevante for de omhandlede sager, men som var offentligt tilgængelige, og som derfor i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, ikke blev ekstraheret.

Statsministeriet burde i den forbindelse have oplyst, at det for så vidt angik sagen med sagsnr. 2014-276 [dvs. akt 16; min bemærkning] drejede sig om oplysninger, der indgik i følgende materiale:

- spørgsmål nr. 359 (alm. del) stillet af Folketingets Retsudvalg den 17. december 2013.

Statsministeriet burde tilsvarende have oplyst, at det for så vidt angik sagen med sagsnr. 2014-279 [dvs. akt 47 og 48; min bemærkning] drejede sig om oplysninger, der indgik i følgende materiale:

- Justitsministeriets pressemeddelelse af 5. maj 2014 vedrørende forhørsledelsens rapport om Christiania-sagen.
- Beretning og Indstilling i anledning af tjenstlig undersøgelse mod departementschef (...) og afdelingschef (...), afsnit 1 og 7.”

I fortsættelse af mødet den 23. oktober 2015 har Statsministeriet i udtalelsen af 6. november 2015 anført bl.a. følgende:

”Offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, indgår ikke i opregningen i de almindelige bemærkninger til forslaget til ny offentlighedslov af de elementer, der ’ud fra en generel betragtning kan siges at begrænse den tidligere gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning’, jf. pkt. 2.3.1.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget (lovforslag L 144, Folketingstidende A, 2012-13, side 13 f.). Som også anført i Statsministeriets supplerende udtalelse af 18. september 2015 finder Statsministeriet ikke, at opregningen kan tillægges den vægt ved fortolkningen af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, som ombudsmanden synes at tillægge den. Der er som nævnt tale om en opregning af elementer i loven, som ’ud fra en generel betragtning kan siges’ at begrænse henholdsvis udbygge den tidligere gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i forvaltningen – og ikke en udtømmende opregning af alle ændringer i forhold til den tidligere gældende offentlighedslov. Det

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

bemærkes i den forbindelse, at oplysninger omfattet af § 28, stk. 2, nr. 3, under alle omstændigheder er offentligt tilgængelige.

Statsministeriet kan ikke desto mindre efter en samlet vurdering – og i lyset af det af ombudsmanden anførte – tilslutte sig ombudsmandens vurdering, hvorefter offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, bør fortolkes sådan, at henvisningen til det sted, hvor en oplysning, som i medfør af bestemmelsen ikke ekstraheres, er offentligt tilgængelig, skal være så præcis, at den aktindsigtssøgende kan konstatere, hvilke konkrete oplysninger myndigheden har undladt at ekstrahere.

Justitsministeriet vil på baggrund af sagen gøre de øvrige ministerier bekendt med, at offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, bør fortolkes på den anførte måde. Stats- og Justitsministeriet går endvidere ud fra, at ombudsmanden vil indlægge den endelige udtalelse i sagen på offentlighedsportalen, således at også andre myndigheder gøres opmærksom på den fortolkning af bestemmelsen, der herved er lagt til grund.”

3. Min endelige opfattelse

3.1. Generelt om præcisionsgraden ved anvendelse af § 28, stk. 2, nr. 3

Jeg er enig med Statsministeriet (og Justitsministeriet) i, at i tilfælde, hvor ellers ekstraheringspligtige oplysninger ikke ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, fordi de pågældende oplysninger er offentligt tilgængelige, skal afgørelsen indeholde udtrykkelig oplysning herom og angive, hvor de pågældende oplysninger er tilgængelige.

Jeg tager det, som Statsministeriet har anført i sin udtalelse af 6. november 2015, til efterretning og er herefter enig med Statsministeriet (og Justitsministeriet) i, at offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, må fortolkes sådan, at henvisningen til det sted, hvor en oplysning, som i medfør af bestemmelsen ikke ekstraheres, er offentligt tilgængelig, skal være så præcis, at den aktindsigtssøgende kan konstatere, hvilke konkrete oplysninger myndigheden har undladt at ekstrahere.

Jeg henviser til det, som jeg skrev i min foreløbige redegørelse af 28. april 2015.

Jeg har bedt Justitsministeriet om underretning om den orientering, som ministeriet vil give til de øvrige ministerier om, at bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 3, bør fortolkes på den anførte måde.

3.2. Den konkret foreliggende sag (akt 16, 47 og 48)

Jeg bemærker, at det, som Statsministeriet har anført i sin udtalelse af 19. juni 2015 om den konkrete sag, ligger forud for Statsministeriets udtalelse af 6. november 2015, hvor Statsministeriet erklærede sig enig i den retsopfattelse, som jeg gav udtryk for i min foreløbige redegørelse af 28. april 2015.

Statsministeriet har om den konkret foreliggende sag (akt 16, 47 og 48) i udtalelsen af 19. juni 2015 bl.a. anført, at "det burde have fremgået af Statsministeriets afgørelse af 2. juni 2014, at flere af de undtagne dokumenter indeholdt oplysninger om de pågældende sagers faktiske grundlag, der var relevante for de omhandlede sager, men som var offentligt tilgængelige, og som derfor i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, ikke blev ekstraheret".

Dette er jeg enig i.

Statsministeriet har om henvisning til, hvor de pågældende oplysninger var offentligt tilgængelige, anført, at det for så vidt angår akt 16 burde have været oplyst, at det drejede sig om oplysninger, der indgik i "spørgsmål nr. 359 (alm. del) stillet af Folketingets Retsudvalg den 17. december 2013".

Brevet med det folketingsspørgsmål, som Statsministeriet henviser til, består af meget få afsnit, og selve spørgsmålet fylder kun ganske få linjer.

Jeg er på den baggrund enig i, at Statsministeriet burde have oplyst som anført, og det er således min opfattelse, at en sådan henvisning er tilstrækkelig præcis.

For så vidt angår akt 47 og 48 har Statsministeriet anført, at det burde have været oplyst, at det drejede sig om oplysninger, der indgik i henholdsvis "Justitsministeriets pressemeddelelse af 5. maj 2014 vedrørende forhørsledelsens rapport om Christiania-sagen" (akt 48) og "Beretning og Indstilling i anledning af tjenstlig undersøgelse mod departementschef (...) og afdelingschef (...), afsnit 1 og 7" (akt 47).

Afsnit 1 og 7 i den beretning og indstilling, som Statsministeriet henviser til for så vidt angår akt 47, fylder henholdsvis 3½ side og godt 27 sider, og de består af en række afsnit.

Efter min opfattelse opfylder denne henvisning ikke det ovenfor nævnte krav til præcisering, da henvisningen ikke er så præcis, at journalist A kan konstatere, hvilke konkrete oplysninger Statsministeriet har undladt at ekstrahere.

Statsministeriet burde efter min opfattelse have henvist til de sider og afsnit, som de omhandlede oplysninger indgik i. Jeg bemærker, at i tilfælde, hvor de

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

samme oplysninger fremgår flere steder, er det alene nødvendigt at henvise til et enkelt af disse steder.

Jeg har gjort Statsministeriet bekendt med min opfattelse.

Den pressemeddelelse, som Statsministeriet henviser til for så vidt angår akt 48, fylder knap 1½ side og består af en række afsnit.

Efter min opfattelse opfylder denne henvisning heller ikke det nævnte krav til præcisering, da henvisningen ikke er så præcis, at A kan konstatere, hvilke konkrete oplysninger Statsministeriet har undladt at ekstrahere.

Statsministeriet burde efter min opfattelse have henvist til den side og de afsnit, som de omhandlede oplysninger indgik i. Jeg bemærker igen, at i tilfælde, hvor de samme oplysninger fremgår flere steder, er det alene nødvendigt at henvise til et enkelt af disse steder.

Jeg har gjort Statsministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg har orienteret A om, at han – hvis han fortsat er interesseret i yderligere præcisering vedrørende oplysningerne i akt 47 og 48 – kan rette henvendelse til Statsministeriet og bede om, at ministeriet (i overensstemmelse med det ovenfor anførte) mere præcist angiver, hvor de oplysninger i akt 47 og 48, der er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, er gjort offentligt tilgængelige.

Sagsfremstilling

Journalist A anmodede den 9. maj 2014 Statsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg begærer hermed aktindsigt i alle dokumenter mv., som Statsministeriet har sendt til eller modtaget fra Justitsministeriet om emnet 'aflysningen af Folketingets Christiana-besøg' for perioden siden justitsminister (...)’s tiltræden i december 2013 og frem til dato for besvarelsen af nærværende begæring.

Begæringen dækker også det eller de journalkort, som ministeriet måtte have brugt til at journalisere de pågældende dokumenter mv. Jeg anmoder ministeriet om at så hurtigt som muligt sende mig det eller de pågældende journalkort, så snart ministeriet har identificeret dem.”

Som svar på A’s anmodning skrev Statsministeriet den 2. juni 2014 bl.a. følgende til ham:

”Statsministeriet har i den forbindelse foretaget en søgning i ministeriets elektroniske journalsystem for akter i perioden fra 11. december 2013 til og med 9. maj 2014 og har ved søgningen identificeret sagerne j.nr. 2014-276 og sag j.nr. 2014-279, som indeholder akter omfattet af Deres anmodning. Sagernes aktlister samt de akter, som De meddeles aktindsigt i, vedlægges.

Statsministeriet har i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, jf. § 23, stk. 1, nr. 2, undtaget akt 16 på sag j.nr. 2014-276 samt akt 47-49 på sag j.nr. 2014-279 fra aktindsigt, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem forskellige 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.

Det drejer sig konkret om én e-mail fra Statsministeriet til Justitsministeriet, hvorved Statsministeriet anmoder om bemærkninger fra Justitsministeriet til brug for statsministerens besvarelse af et spørgsmål fra Folketinget, samt tre e-mails fra Statsministeriet til Justitsministeriet, hvorved Statsministeriet giver bidrag til materiale til justitsministeren.

Statsministeriet har overvejet, om dokumenterne burde udleveres til Dem efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens

BILAG – SAGSFREMSTILLING

§ 24, stk. 1, nr. 2, og på den anden side den berettigede interesse, De som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Ministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere de pågældende dokumenter.”

Den 19. december 2014 klagede A til mig over Statsministeriets afgørelse af 2. juni 2014 for så vidt angik afslaget på aktindsigt i de nævnte fire dokumenter i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, jf. § 23, stk. 1, nr. 2.

Jeg anmodede den 29. december 2014 Statsministeriet om en udtalelse.

I en udtalelse af 14. januar 2015 anførte Statsministeriet bl.a. følgende:

”For så vidt angår akt 16, sagsnr. 2014-276, drejer det sig om en e-mail fra Statsministeriet til Justitsministeriet, hvorved Statsministeriet anmoder om bemærkninger fra Justitsministeriet til brug for statsministerens besvarelse af et spørgsmål fra Folketinget. E-mailen er således udvekslet som led i ministerbetjening, og Statsministeriet har på den baggrund undtaget e-mailen fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1. E-mailen ses efter Statsministeriets opfattelse ikke at indeholde oplysninger, som er ekstraheringspligtige i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

E-mailen er imidlertid vedhæftet fire dokumenter, som Statsministeriet har oversendt til Folketinget som led i besvarelsen af spørgsmål nr. 359 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg (Folketingssamling 2013-14). Da de fire dokumenter således er afgivet til Folketinget, har Statsministeriet efter fornyet overvejelse fundet, at dokumenterne kan udleveres til klager, jf. vedlagte kopi af brev til A.

For så vidt angår akt 47-49, sagsnr. 2014-279, er der tale om tre e-mails fra Statsministeriet til Justitsministeriet, hvor Statsministeriet giver bidrag til henholdsvis et presseberedskab til justitsministeren (akt 47) og udkast til pressemeddelelse fra justitsministeren (akt 48 og 49). De tre e-mails er således også udvekslet som led i ministerbetjening, og Statsministeriet har på den baggrund undtaget disse e-mails fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1.

Det bemærkes, at akt 47 og 48 begge indeholder en række oplysninger om sagens faktiske grundlag, som er relevante for sagen, herunder oplysninger om sagens forløb, samt oplysninger om konklusionen i forhørsledelsens beretning og indstilling. Da samtlige disse oplysninger er offentlig tilgængelige, navnlig via forhørsledelsens beretning og indstilling og pressemeddelelser udsendt af Justitsministeriet, som er tilgængelige via Justitsministeriets hjemmeside, er det Statsministeriets opfattelse, at

BILAG – SAGSFREMSTILLING

oplysningerne ikke kan anses for at være ekstraheringspligtige oplysninger.

Statsministeriet har i anledning af klagen til Folketingets Ombudsmand genovervejet spørgsmålet om, hvorvidt der – udover de fire dokumenter, som samtidigt med denne udtalelse udleveres til klager – er grundlag for helt eller delvis at udlevere de omhandlede dokumenter efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1. Af de grunde, som tidligere er oplyst over for klager i forbindelse med Statsministeriets afgørelse af 2. juni 2014, herunder en konkret afvejning af på den ene side de hensyn der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og på den anden side den interesse klager som journalist må antages at have i, at anmodningen imødekommes, er det imidlertid og navnlig henset til hensynet til den interne og politiske beslutningsproces fortsat Statsministeriets opfattelse, at der ikke er grundlag for at give meroffentlighed i de pågældende dokumenter.”

Som nævnt i Statsministeriets udtalelse af 14. januar 2015 sendte Statsministeriet den 14. januar 2015 kopi af fire dokumenter til A, som var vedhæftet en e-mail fra Statsministeriet til Justitsministeriet (akt 16, sagsnr. 2014-276).

Jeg sendte den 19. januar 2015 en kopi af Statsministeriets udtalelse af 14. januar 2015 til A med henblik på hans eventuelle bemærkninger.

I e-mail af 21. januar 2015 fremkom A med bl.a. følgende bemærkninger:

”For så vidt angår akt 16, sagsnr. 2014-276, argumenterer Statsministeriet, at dokumenterne nu kan udleveres, fordi de er afgivet til Folketinget. Men som Ombudsmanden sikkert har noteret, blev de fire dokumenter allerede den 14. januar 2014 afgivet til Folketinget, hvorfor jeg finder det bemærkelsesværdigt, at Statsministeriet ikke udleverede de fire dokumenter, da ministeriet besvarede den oprindelige aktindsigtsanmodning den 2. juni 2014.

Hvad angår akt 47-49, sagsnr. 2014-279, påpeger Statsministeriet, at de tre akter indeholder en række oplysninger om sagens faktiske grundlag, som ifølge offentlighedslovens § 28, stk. 1 er omfattet af retten til aktindsigt. Men fordi disse oplysninger ifølge Statsministeriet er offentligt tilgængelige, ’navnlig via forhørsledelsens beretning og indstilling og pressemeddelelser udsendt af Justitsministeriet, som er tilgængelige via Justitsministeriets hjemmeside’, er de undtaget fra aktindsigt, jf. § 28, stk. 2.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Her er efter min opfattelse tale om en meget bred og upræcis henvisning til, hvilke konkrete oplysninger der er tale om. Jeg har derfor ikke mulighed for at finde dem, omend de måtte være offentligt tilgængelige.

Jeg har endvidere ingen mulighed for at kontrollere, om samtlige disse oplysninger vitterligt er offentligt tilgængelige.

Derfor vil jeg sætte pris på, om Ombudsmanden vil overveje, om Statsministeriet ikke burde være mere præcis og fortælle, hvilke oplysninger, fx sider i beretningen og hvilke pressemeddelelser, der er tale om.”

Jeg sendte den 27. januar 2015 Statsministeriet en kopi af A's bemærkninger til ministeriets udtalelse med henblik på ministeriets bemærkninger.

Statsministeriet skrev herefter den 5. februar 2015 bl.a. følgende til mig:

”2. For så vidt angår akt 16, sagsnr. 2014-276, skal Statsministeriet beklage, at de pågældende (offentligt tilgængelige) dokumenter ikke blev udleveret ved afgørelsen af den oprindelige aktindsigtsanmodning den 2. juni 2014.

3. For så vidt angår akt 47 og 48, sagsnr. 2014-279, indeholder de – som det fremgår af Statsministeriets udtalelse af 14. januar 2015 til Folketingets Ombudsmand – en række oplysninger om sagens faktiske grundlag, som er relevante for sagen, herunder oplysninger om sagens forløb, samt oplysninger om konklusionen i forhørsledelsens beretning og indstilling. Da samtlige oplysninger er offentligt tilgængelige, bl.a. via forhørsledelsens beretning og indstilling samt pressemeddelelser udsendt af Justitsministeriet, som er tilgængelige via Justitsministeriets hjemmeside, er det Statsministeriets opfattelse, at oplysningerne ikke kan anses for at være ekstraheringspligtige oplysninger.

Statsministeriet forstår det således, at A ønsker angivet de præcise steder i forhørsledelsens beretning og indstilling samt pressemeddelelser udsendt af Justitsministeriet, hvor de pågældende oplysninger forefindes.

Statsministeriet bemærker i den forbindelse, at hensynet bag offentlighedslovens § 28, stk. 2, som beskrives under pkt. 4.16.1.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget til den gældende offentlighedslov, er at mindske den betydelige ressourcebelastning, som behandling af aktindsigtsbegæring efter omstændighederne kan indebære for myndighederne.

Hvis ministeriet skulle udpege de præcise steder, ville der reelt ikke være tale om at mindske ressourcebelastningen som anført.

På baggrund af hensynet bag bestemmelsen finder Statsministeriet således ikke, at ministeriet kan pålægges at anføre præcist, hvor i forhørsledelsens beretning og indstilling samt pressemeddelelserne udsendt fra Justitsministeriet de pågældende oplysninger kan findes.

4. For så vidt angår A's indsigelse om, at han ikke har mulighed for at kontrollere, om samtlige de oplysninger, som ifølge Statsministeriet er offentligt tilgængelige, reelt er offentligt tilgængelige, bemærkes det, at hvis Statsministeriet skulle udlevere de pågældende oplysninger med henblik på en sådan kontrol, ville formålet med offentlighedslovens § 28, stk. 2, fortabes.

Hensynet til kontrol kan derimod f.eks. varetages af Folketingets Ombudsmand. Folketingets Ombudsmand er i sagen blevet givet adgang til samtlige dokumenter og oplysninger og har dermed mulighed for at kontrollere Statsministeriets vurdering af de pågældende oplysninger.”

Jeg sendte den 9. februar 2015 til orientering A en kopi af Statsministeriets brev af 5. februar 2015.

I en foreløbig redegørelse af 28. april 2015 skrev jeg bl.a. følgende:

”1. Sagens genstand

Sagen drejer sig om Statsministeriets afslag på aktindsigt i fire akter under henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, jf. § 23, stk. 1, nr. 2.

Statsministeriet har ikke fundet, at der i de undtagne akter er oplysninger, der skal ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 28.

Ministeriet har heller ikke fundet, at de undtagne akter kan udleveres til A efter princippet om meroffentlighed (offentlighedslovens § 14).

Jeg har fra Statsministeriet modtaget en udskrift af bl.a. de fire undtagne akter. Der er tale om akt 16 fra sag j.nr. 2014-276 og akt 47-49 fra sag j.nr. 2014-279.

For så vidt angår akt 16 har Statsministeriet i en udtalelse af 14. januar 2015 til mig anført, at det alene drejer sig om én e-mail fra Statsministeriet til Justitsministeriet, men at der til e-mailen var vedhæftet fire dokumenter, som Statsministeriet havde oversendt til Folketinget som led i besvarelsen af et folketingspørgsmål. Da de fire dokumenter således var afgivet til Folketinget, har Statsministeriet efter fornyet overvejelse

fundet, at dokumenterne kunne udleveres til A, hvilket er sket den 14. januar 2015.

Statsministeriet har i brev af 5. februar 2015 til mig beklaget, at de pågældende dokumenter ikke blev udleveret til A ved afgørelsen af den oprindelige aktindsigtsanmodning den 2. juni 2014.

Jeg er enig med Statsministeriet i, at dette forhold er beklageligt, men jeg foretager mig ikke mere på dette punkt.

2. Offentlighedslovens §§ 23 og 24

2.1. Bestemmelserne i § 23, stk. 1, og § 24 i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) lyder således:

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

- 1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,
- 2) dokumenter, der efter § 24, stk. 1, udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, og
- 3) ...

...

§ 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. Selv om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v., gælder stk. 1 ikke

- 1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed,
- 2) i sager om indgåelse af kontraktforhold og
- 3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.'

Betingelsen for, at § 24, stk. 1, finder anvendelse, er, at dokumentet blev udvekslet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at en

BILAG – SAGSFREMSTILLING

minister havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

I forarbejderne til offentlighedsloven er der anført bl.a. følgende om § 24, stk. 1 (lovforslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, bemærkninger til § 24):

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

...

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

...

Omfattet af bestemmelsen er forskellige *typer af interne dokumenter (og oplysninger)*, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, herunder bl.a. udkast til 'talepapir' og 'beredskabstalepunkter', udkast til pressemeddelelser, materiale til brug for pressemøder m.v., udkast til bidrag til besvarelse af folketingsspørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner m.v.'

2.2. Statsministeriet har som nævnt givet afslag på aktindsigt i fire akter under henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, jf. § 23, stk. 1, nr. 2.

For så vidt angår akt 16 har Statsministeriet henvist til, at det drejer sig om én e-mail fra Statsministeriet til Justitsministeriet, hvor Statsministeriet anmoder om bemærkninger fra Justitsministeriet til brug for statsministerens besvarelse af et spørgsmål fra Folketinget. E-mailen er således udvekslet som led i ministerbetjening, og Statsministeriet har på den baggrund undtaget e-mailen fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

For så vidt angår akt 47-49 har Statsministeriet henvist til, at der er tale om tre e-mails fra Statsministeriet til Justitsministeriet, hvor Statsministeriet giver bidrag til henholdsvis et presseberedskab til justitsministeren (akt 47) og udkast til pressemeddelelse fra justitsministeren (akt 48 og 49). De tre e-mails er således også udvekslet som led i ministerbetjening, og Statsministeriet har på den baggrund undtaget disse e-mails fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

Jeg har gennemgået de undtagne akter, og jeg er enig med Statsministeriet i, at der – med den begrundelse, som Statsministeriet har givet – er tale om akter omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. Jeg henviser i den forbindelse også til det, som er anført i de citerede forarbejder om, hvilke typer af dokumenter der er omfattet af bestemmelsen.

Akterne kan derfor som udgangspunkt undtages fra aktindsigt.

3. Offentlighedslovens § 28 (ekstrahering)

3.1. Offentlighedslovens § 24, stk. 2, bestemmer, at oplysninger om sags faktiske grundlag mv. efter reglerne i offentlighedslovens §§ 28 og 29 – uanset bl.a. § 24, stk. 1, nr. 2 – er omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler.

Spørgsmålet er herefter, om visse oplysninger i de fire undtagne akter er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 28. Bestemmelsen 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. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.

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

- 1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,
- 2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller
- 3) oplysningerne er offentligt tilgængelige.'

I betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven er bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 1, beskrevet på side 641-642 under overskriften 'Ressourcehensyn', mens bestemmelserne i § 28, stk. 2, nr. 2 og 3, er beskrevet på side 642 under overskriften 'Oplysninger, der fremgår af andre dokumenter mv.'. Heraf fremgår følgende:

'Det følger af forarbejderne til den gældende lovs § 11, stk. 1, at ekstraheringspligten ikke gælder i de tilfælde, hvor oplysningerne fremgår af andre, offentligt tilgængelige dokumenter i sagen.

Kommissionen finder, at der bør indsættes en bestemmelse i offentlighedsloven, der fastslår denne retstilstand, og at der således ikke skal foretages ekstrahering efter § 24, stk. 1, § 29, stk. 1, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. lovudkastets § 28, stk. 2, nr. 2, samt § 29, stk. 2.

Kommissionen finder i forlængelse heraf, at der ikke skal foretages ekstrahering, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige, jf. lovudkastets § 28, stk. 2, nr. 3, og § 29, stk. 2. Herved tænkes der navnlig på, at de pågældende oplysninger er tilgængelige for offentligheden via forvaltningsmyndighedens hjemmeside. I sådanne tilfælde kan forvaltningsmyndigheden således henvise den, der har anmodet om aktindsigt til, at oplysningerne kan findes på hjemmesiden.'

Af de almindelige bemærkninger til § 28, stk. 2, nr. 1-3, fremgår bl.a. følgende, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013:

'4.16.1.3. Offentlighedskommissionen foreslår i øvrigt, at der – som noget nyt – indsættes bestemmelser i offentlighedsloven om, at forvaltningsmyndighederne skal kunne gøre undtagelse fra ekstraheringsbestemmelserne, hvis ekstrahering vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, eller hvis den pågældende oplysning fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten eller er offentligt tilgængelig, jf. lovudkastets § 28, stk. 2, og § 29, stk. 2.

Offentlighedskommissionen har i den forbindelse henvist til dels den meget betydelige ressourcebelastning, som behandling af aktindsigtsbegæring efter omstændighederne kan indebære for myndighederne, dels at det allerede af forarbejderne til den gældende offentlighedslovs § 11,

BILAG – SAGSFREMSTILLING

stk. 1, følger, at ekstraheringspligten ikke gælder i de tilfælde, hvor oplysningerne fremgår af andre, offentligt tilgængelige dokumenter i sagen. Kommissionen finder i forlængelse heraf, at der ikke skal foretages ekstrahering, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige. Herved tænkes der navnlig på, at de pågældende oplysninger er tilgængelige for offentligheden via forvaltningsmyndighedens hjemmeside.'

Af de specielle bemærkninger til bestemmelserne fremgår bl.a. følgende:

'Bestemmelsen i *stk. 2, nr. 1*, fastslår, at en myndighed ikke skal foretage ekstrahering efter stk. 1, i det omfang det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Baggrunden for bestemmelsen er den meget betydelige ressourcebelastning, som behandling af aktindsigtsbegæringer i særlige tilfælde kan indebære for forvaltningsmyndighederne.

Bestemmelsen indebærer, at en myndighed i *særligt omfattende sager* rent undtagelsesvist kan undlade at foretage en ekstrahering af sagens dokumenter efter stk. 1 med henvisning til myndighedens ressourceforbrug. Myndigheden vil i den forbindelse skulle redegøre for, at ekstraheringen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

...

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

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

3.2. Statsministeriet har som nævnt ikke fundet, at der i de undtagne akter er oplysninger, der skal ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 28. Ministeriet har ikke redegjort nærmere for sit synspunkt i afgørelsen af 2. juni 2014, men alene i udtalelser af 14. januar 2015 og 5. februar 2015.

Jeg forstår Statsministeriet sådan, at akt 16 og 49 efter ministeriets opfattelse ikke indeholder oplysninger, som er omfattet af offentlighedslovens

§ 28, stk. 1. For så vidt angår akt 49 kan dette ikke give mig anledning til bemærkninger.

Hvad angår akt 16 mener jeg, at den i de tre første afsnit indeholder oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1. Jeg er dog enig med Statsministeriet i, at oplysningerne ikke er ekstraheringspligtige. Det skyldes, at oplysningerne er offentligt tilgængelige, jf. § 28, stk. 2, nr. 3.

For så vidt angår akt 47 og 48 har Statsministeriet i udtalelsen af 14. januar 2015 anført, at de begge indeholder en række oplysninger om sagens faktiske grundlag, som er relevante for sagen – herunder oplysninger om sagens forløb og om konklusionen i forhørsledelsens beretning og indstilling. Da samtlige disse oplysninger er offentligt tilgængelige – navnlig via forhørsledelsens beretning og indstilling og pressemeddelelser udsendt af Justitsministeriet, som er tilgængelige via Justitsministeriets hjemmeside – er det imidlertid Statsministeriets opfattelse, at oplysningerne ikke kan anses for ekstraheringspligtige.

Jeg er enig med Statsministeriet i, at akt 47 og 48 indeholder oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1. Jeg er også enig med Statsministeriet i, at oplysningerne alligevel ikke skal ekstraheres, når de er offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Spørgsmålet er herefter, om den henvisning til, hvor oplysningerne kan findes, som Statsministeriet har anført, er tilstrækkelig præcis.

3.3. A har om dette spørgsmål bemærket, at der er tale om en meget bred og upræcis henvisning til, hvilke konkrete oplysninger der er tale om, og at han derfor ikke har mulighed for at finde dem, selvom de måtte være offentligt tilgængelige. A mener, at Statsministeriet burde være mere præcis og f.eks. fortælle, hvilke sider i beretningen og hvilke pressemeddelelser der er tale om.

Statsministeriet har hertil i en supplerende udtalelse af 5. februar 2015 bl.a. anført, at hensynet bag offentlighedslovens § 28, stk. 2, er at mindske den betydelige ressourcebelastning, som behandling af aktindsigtsbegæring efter omstændighederne kan indebære for myndighederne. Hvis ministeriet skulle udpege de præcise steder, ville der reelt ikke være tale om at mindske ressourcebelastningen som anført.

På baggrund af hensynet bag bestemmelsen finder Statsministeriet således ikke, at ministeriet kan pålægges at anføre præcist, hvor i forhørsledelsens beretning og indstilling samt pressemeddelelserne udsendt fra Justitsministeriet de pågældende oplysninger kan findes.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Hertil skal jeg bemærke følgende:

Som det fremgår af de ovenfor citerede forarbejder, er bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 3, en nyskabelse, der kom ind i offentlighedsloven ved den nye offentlighedslovs ikrafttræden den 1. januar 2014.

Der var således ikke som ved § 28, stk. 2, nr. 2, tale om en lovfæstelse af allerede gældende ret. Under den tidligere gældende offentlighedslov var der ikke adgang til at afslå ekstrahering af oplysninger under henvisning til, at de pågældende oplysninger var offentligt tilgængelige. Med andre ord skulle disse oplysninger tidligere udleveres som led i aktindsigten.

Spørgsmålet om, hvor præcis myndighedernes henvisning til det 'offentligt tilgængelige' sted på f.eks. internettet skal være, ses ikke at være berørt i forarbejderne til offentlighedsloven. Spørgsmålet må derfor løses ved fortolkning, herunder i lyset af de hensyn, som bestemmelsen bygger på.

Jeg er enig med Statsministeriet i, at der bag bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 3, må antages at ligge et hensyn til myndighedernes ressourceforbrug, i hvert fald i den forstand at myndighederne i tilfælde, hvor det ikke reelt forringer retten til aktindsigt, kan undlade at foretage fysisk udskillelse af de ekstraheringspligtige oplysninger i et dokument med henblik på at give aktindsigt i dem. I det omfang myndighederne i disse tilfælde anser en sådan fremgangsmåde for mindre ressourcekrævende end den nævnte fysiske udskillelse, er der således under alle omstændigheder – af hensyn til myndighedernes ressourceanvendelse – åbnet op for andre fremgangsmåder end efter den tidligere offentlighedslov.

Spørgsmålet er imidlertid, om § 28, stk. 2, nr. 3, også kan siges at åbne op for en reel forringelse af retten til aktindsigt. Det vil være tilfældet, hvis myndighedernes henvisning til, hvor de pågældende oplysninger er offentligt tilgængelige, kan være så 'løs', at den, der søger aktindsigt, i realiteten ikke har mulighed for at konstatere, hvilke konkrete oplysninger der fremgår af de dokumenter, som der søges aktindsigt i. Dette ville den pågældende nemlig i sagens natur kunne konstatere, såfremt der – som efter den tidligere offentlighedslov – skulle ske egentlig ekstrahering af disse oplysninger.

Jeg må umiddelbart anse det for meget tvivlsomt, om der er tilstrækkeligt grundlag for en forståelse af § 28, stk. 2, nr. 3, der åbner mulighed for en sådan reel forringelse. Dette synes i hvert fald ikke på nogen måde at være kommet klart til udtryk i forarbejderne, og betoningen af ressourcehensyn i forarbejderne synes i forhold til denne bestemmelse at være

BILAG – SAGSFREMSTILLING

begrænset. Herved adskiller bestemmelsen sig fra § 28, stk. 2, nr. 1, som i Offentlighedskommissionens betænkning udtrykkeligt er foreslået under overskriften 'Ressourcehensyn', og som efter sin ordlyd og sine forarbejder klart hjemler en indskrænkning af ekstraheringspligten – og dermed retten til aktindsigt – i forhold til den tidligere offentlighedslov. Jeg henviser til pkt. 3.1 ovenfor.

Der kan også henvises til pkt. 2.3.1.2 i de almindelige bemærkninger til forslaget til ny offentlighedslov (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013). Her er der bl.a. en opregning af de elementer i lovforslaget, som 'ud fra en generel betragtning [kan] siges at *begrænse* den gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning'. I den forbindelse nævnes bl.a. § 28, stk. 2, nr. 1, men ikke nr. 3.

Hertil kommer yderligere, at myndighederne for at kunne fastslå, at de pågældende oplysninger er offentligt tilgængelige – og at bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 3, derfor kan finde anvendelse – nødvendigvis må sikre sig, at dette rent faktisk er tilfældet. Myndighederne må med andre ord selv kunne finde i hvert fald ét sted, hvor de pågældende oplysninger er offentligt tilgængelige, og vil også skulle kunne angive et sådant i forbindelse med en eventuel prøvelse af afgørelsen om aktindsigt, f.eks. over for Folketingets Ombudsmand. Jeg har umiddelbart vanskeligt ved at se, at det herefter skulle være meget ressourcekrævende at angive dette også over for den, der søger aktindsigt

Det kan endelig være relevant at drage en parallel til den noget tilsvarende bestemmelse i lovens § 40, stk. 1, nr. 2, hvorefter myndigheden kan undlade at udlevere dokumenterne i den form, som ansøgeren ønsker, hvis materialet er offentligt tilgængeligt. Om denne bestemmelse anfører Mohammad Ahsan i Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 678:

'Efter § 40, stk. 1, nr. 2, er vedkommende myndighed ikke forpligtet til at udlevere dokumenterne i en bestemt form, f.eks. i papirkopi, hvis de dokumenter, der anmodes om aktindsigt i er offentligt tilgængelige. Herved sigtes navnlig til de tilfælde, hvor de dokumenter eller oplysninger, som den pågældende har anmodet om at få udleveret, er gjort offentligt tilgængelige af myndigheden på en *hjemmeside på internettet*. Myndigheden kan dog i sådanne tilfælde ikke blot henvise den aktindsigtssøgende til, at dokumenterne allerede er offentliggjort på internettet, men må behørigt vejlede den pågældende om, hvor dokumenterne kan findes på internettet.'

På denne baggrund er det min foreløbige opfattelse, at myndighederne ved anvendelsen af § 28, stk. 2, nr. 3, må anføre en så præcis henvis-

ning til, hvor de pågældende oplysninger er offentligt tilgængelige, at der ikke er tale om en reel forringelse af retten til aktindsigt i forhold til tilfælde, hvor bestemmelsen ikke kan anvendes (og hvor der derfor skal ske ekstrahering).

Jeg bemærker, at jeg er opmærksom på, at min foreløbige opfattelse af kravene til henvisning til, hvor de pågældende oplysninger er offentligt tilgængelige, i tilfælde omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, vil kunne have afsmittende virkning i forhold til den henvisning, der vil skulle iagttages i tilfælde omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

3.4. Statsministeriet har henvist til, at de oplysninger i akt 47 og 48, der er omfattet af § 28, stk. 1, kunne findes i 'forhørslederens beretning og indstilling og pressemeddelelser udsendt af Justitsministeriet, som er tilgængelige via Justitsministeriets hjemmeside'.

Denne henvisning er på den anførte baggrund efter min foreløbige opfattelse ikke tilstrækkelig præcis. Der burde således have været anført henvisninger, der reelt stillede A på samme måde, som hvis der var sket ekstrahering af de pågældende oplysninger.

Jeg er indstillet på at henstille til Statsministeriet, at ministeriet genoptager sagen med henblik på mere præcis angivelse af, hvor de oplysninger i akt 47 og 48 – og akt 16, jf. ovenfor – der er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, er gjort offentligt tilgængelige.

Da der er tale om et principielt og praktisk vigtigt spørgsmål, har jeg valgt at afgive en foreløbig redegørelse, således at Statsministeriet – og eventuelt Justitsministeriet som ressortmyndighed – kan forholde sig til mine synspunkter, inden jeg afgiver endelig udtalelse.

4. Offentlighedslovens § 14 (meroffentlighed)

Offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed lyder således:

'§ 14. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.

(...)

BILAG – SAGSFREMSTILLING

I forarbejderne til offentlighedsloven er der anført bl.a. følgende om § 14, stk. 1, 1. pkt. (lovforslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, bemærkninger til § 14):

'I forbindelse med vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt efter stk. 1, må der – som efter gældende ret – foretages en *afvejning af modstående interesser*. Der skal således på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn. I de tilfælde, hvor et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut anmoder om aktindsigt, vil det i almindelighed kunne lægges til grund, at der foreligger en berettiget interesse i at få indsigt i dokumenterne eller oplysningerne, som vil skulle afvejes overfor eventuelle modstående interesser. Det bemærkes dog mere overordnet, at i de nævnte tilfælde, hvor der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter m.v., vil vurderingen af spørgsmålet om meraktindsigt formentlig meget ofte føre til, at der ikke er grundlag for at give indsigt efter meroffentlighedsprincippet.'

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 278, er der anført bl.a. følgende:

'Hvis der efter en konkret vurdering ikke foreligger en reel og saglig begrundelse for at undtage et internt arbejdsdokument fra retten til aktindsigt efter § 23, stk. 1, nr. 1 – f.eks. fordi dokumentet ikke indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter, eller i øvrigt ikke tjener som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces – kan der være en særlig grund for myndigheden til at overveje, om det pågældende dokument kan udleveres helt eller delvist efter meroffentlighedsprincippet, jf. de specielle bemærkninger til § 23, stk. 1, samt betænkning nr. 1510/2009, side 569 f., hvor det dog anføres, at der i sådanne tilfælde i almindelighed bør meddeles meraktindsigt. Herudover må det antages, at der kan være en særlig grund til at overveje, om et ministerbetjeningsdokument omfattet af § 24 kan udleveres helt eller delvis efter meroffentlighedsprincippet, hvis aktindsigtsanmodningen er fremsat lang tid efter, at den interne eller politiske beslutningsproces – som § 24 tilsiger at beskytte – er 'færdig'.'

Statsministeriet har ifølge afgørelsen af 2. juni 2014 overvejet, om der var mulighed for at give aktindsigt i oplysninger fra de undtagne akter i form af meroffentlighed, men har ikke fundet grundlag for det. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og på den anden side den berettigede interesse, A som

BILAG – SAGSFREMSTILLING

journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.

I udtalelsen af 14. januar 2015 har Statsministeriet fastholdt denne vurdering og har peget på de grunde, som er oplyst i afgørelsen af 2. juni 2014, og navnlig henvist til hensynet til den interne og politiske beslutningsproces.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere Statsministeriets vurdering.”

Jeg sendte den 28. april 2015 en kopi af min foreløbige redegørelse til Statsministeriet og bad samtidig Statsministeriet – og eventuelt Justitsministeriet som ressortmyndighed – om, inden jeg afgav en endelig udtalelse, at forholde sig til mine synspunkter om, hvor præcist myndighederne skal angive det sted, hvor de pågældende oplysninger er offentligt tilgængelige, når de anvender offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Statsministeriet anførte herefter i en udtalelse af 19. juni 2015 – efter drøftelse med Justitsministeriet – bl.a. følgende:

”Det er Statsministeriets opfattelse, at det på baggrund af de citerede forarbejder til bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, kan udledes, at i tilfælde, hvor der i forbindelse med en afgørelse om aktindsigt undtages dokumenter, som indeholder bl.a. oplysninger om sagens faktiske grundlag, og disse oplysninger ikke ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, fordi de pågældende oplysninger er offentligt tilgængelige, bør afgørelsen *de/s* indeholde udtrykkelig oplysning herom, *de/s* angive, hvor de pågældende oplysninger er tilgængelige (eksempelvis på myndighedens hjemmeside).

Hverken offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, eller forarbejderne hertil angiver, hvor præcist forvaltningsmyndigheder skal angive, hvor de pågældende oplysninger er offentligt tilgængelige. Bemærkningerne synes dog isoleret set at tale for, at en henvisning til eksempelvis myndighedens hjemmeside som sådan vil være tilstrækkelig.

Heroverfor står imidlertid, at en sådan ren henvisning til, at oplysningerne er offentligt tilgængelige (på eksempelvis myndighedens hjemmeside), ville medføre, at den aktindsigtssøgende reelt ikke gives mulighed for at få indsigt i de pågældende ekstraheringspligtige oplysninger.

Statsministeriet er således enig i, at en henvisning til, hvor de ekstraheringspligtige oplysninger kan findes, må indeholde en sådan grad af præcision, at det er muligt for den aktindsigtssøgende at gøre sig bekendt med oplysningerne.

Statsministeriet finder imidlertid ikke, at forarbejderne til offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, giver støtte for, at henvisningen til det sted, hvor de relevante oplysninger er offentligt tilgængelige, skal angives så præcist, at den aktindsigtssøgende med nøjagtighed kan konstatere, hvilke konkrete oplysninger myndigheden har undladt at ekstrahere i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Statsministeriet lægger i den forbindelse vægt på, at offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2 og 3, må antages at have til formål at reducere forvaltningsmyndighedernes ressourceanvendelse ved besvarelsen af en anmodning om aktindsigt ved at begrænse ekstraheringspligten, når der på anden vis er adgang til oplysningerne (fordi oplysningerne fremgår af dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller fordi oplysningerne er offentligt tilgængelige). Der henvises herved også til Jon Andersen, *ibid.* [Offentlighed i forvaltningen (2013); min tilføjelse]

Det bemærkes i den forbindelse, at såfremt henvisningen til det sted, hvor de relevante oplysninger er offentligt tilgængelige, skulle angives så præcist, at den aktindsigtssøgende med nøjagtighed kan konstatere, hvilke konkrete oplysninger myndigheden har undladt at ekstrahere i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, må den ressourcemæssige besparelse ved anvendelse af bestemmelsen antages i en lang række tilfælde at ville være meget begrænset.

Det er således ikke sjældent forekommende, at der i dokumenter undtaget fra retten til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23 eller § 24 (om interne dokumenter) indgår en række faktiske oplysninger, som er hentet fra offentliggjorte rapporter eller lignende.

Det gælder eksempelvis, hvor dokumentets formål bl.a. netop er at give et resumé af den offentliggjorte rapport mv. De pågældende oplysninger vil i et sådant tilfælde med sikkerhed være offentligt tilgængelige i den pågældende rapport, hvilket kan konstateres umiddelbart, men det vil kunne være forbundet med et ikke ubetydeligt ressourceforbrug at gennemgå rapporten med henblik på at identificere, nøjagtigt hvor i rapporten de oplysninger, som myndigheden har undladt at ekstrahere, fremgår.

Det bemærkes i den forbindelse, at også de snævre tidsfrister for behandling af aktindsigtssager, der er fastsat i offentlighedslovens § 36, stk. 2, og forarbejderne til denne bestemmelse – som varetager hensynet til den aktindsigtssøgendes interesse i hurtigst muligt at få svar på sin aktindsigtsanmodning – synes at tale imod, at henvisningen til det sted, hvor de relevante oplysninger er offentligt tilgængelige, skal angives så

BILAG – SAGSFREMSTILLING

præcist, at den aktindsigtssøgende med nøjagtighed kan konstatere, hvilke konkrete oplysninger myndigheden har undladt at ekstrahere.

Det er på den anførte baggrund Statsministeriets opfattelse, at det ikke generelt kan angives, hvor præcise henvisninger til konkrete, offentligt tilgængelige oplysninger forvaltningsmyndigheder bør angive ved anvendelse af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3. Det må bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Det kan imidlertid efter Statsministeriets opfattelse ikke antages, at der gælder et generelt krav om, at henvisningen skal angives så præcist, at den aktindsigtssøgende med nøjagtighed kan konstatere, hvilke konkrete oplysninger myndigheden har undladt at ekstrahere i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Det må imidlertid efter Statsministeriets opfattelse som udgangspunkt antages, at der i tilfælde, hvor konkrete oplysninger fremgår af et bestemt offentligt tilgængeligt dokument, som minimum bør henvises specifikt til dette dokument. Alt afhængig af længden på det offentligt tilgængelige dokument kan det efter Statsministeriets opfattelse i øvrigt være hensigtsmæssigt med en nærmere henvisning, f.eks. hvis de konkrete oplysninger alene vedrører et specifikt kapitel i dokumentet. Er der tale om et kortere dokument på én side eller få sider (som f.eks. pressemeddelelsen omtalt under pkt. 2 ovenfor), vil det efter Statsministeriets opfattelse dog ikke umiddelbart være nødvendigt med en nærmere henvisning. Er der tale om et længere dokument, som indeholder en række konkrete oplysninger, der er fordelt på mange sider i dokumentet, er det ligeledes Statsministeriets opfattelse, at det ikke umiddelbart vil være nødvendigt at henvise til hver enkelt side i dokumentet.

4. I lyset af det, der er anført under pkt. 3, skal Statsministeriet bemærke, at det burde have fremgået af Statsministeriets afgørelse af 2. juni 2014, at flere af de undtagne dokumenter indeholdt oplysninger om de pågældende sagers faktiske grundlag, der var relevante for de omhandlede sager, men som var offentligt tilgængelige, og som derfor i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, ikke blev ekstraheret.

Statsministeriet burde i den forbindelse have oplyst, at det for så vidt angik sagen med sagsnr. 2014-276 [dvs. akt 16; min bemærkning] drejede sig om oplysninger, der indgik i følgende materiale:

- Spørgsmål nr. 359 (alm. del) stillet af Folketingets Retsudvalg den 17. december 2013.

Statsministeriet burde tilsvarende have oplyst, at det for så vidt angik sagen med sagsnr. 2014-279 [dvs. akt 47 og 48; min bemærkning] drejede sig om oplysninger, der indgik i følgende materiale:

BILAG – SAGSFREMSTILLING

- Justitsministeriets pressemeddelelse af 5. maj 2014 vedrørende forhørsledelsens rapport om Christiania-sagen.
- Beretning og Indstilling i anledning af tjenstlig undersøgelse mod departementschef (...) og afdelingschef (...), afsnit 1 og 7.”

Jeg sendte den 22. juni 2015 en kopi af Statsministeriets brev af 19. juni 2015 til A med henblik på hans eventuelle bemærkninger til brevet.

Den 9. juli 2015 skrev A herefter bl.a. følgende til mig:

”Jeg er enig med Statsministeriet i, at ministeriet i sin afgørelse af 2. juni 2014 burde have oplyst mere præcist, hvor jeg kunne finde de faktuelle oplysninger, som ikke er ekstraheringspligtige, jf. § 28, stk. 2, nr. 3. At Statsministeriet har gjort det i sin udtalelse af 19. juni 2015, kvitterer jeg for.

Jeg bemærker dog, at f.eks. afsnit 7 i forhørsledelsens rapport er 27 sider langt, og jeg således selv må gætte mig til, hvilke oplysninger på disse 27 sider, der optræder i de dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt, men som jeg egentlig har ret til aktindsigt i. Det er for mig at se uhenigtsmæssigt, og det skubber blot ressourceforbruget fra myndigheden til den aktindsigtssøgende.

Folketingets Ombudsmand skriver i sin foreløbige redegørelse af 28. april 2015, at der i denne sag er tale om et principielt og praktisk vigtigt spørgsmål, og at bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 3 ikke må føre til en reel forringelse i retten til aktindsigt. Det er jeg enig i.

Efter min opfattelse er en reel forringelse imidlertid netop, hvad Statsministeriet argumenter for i sin udtalelse. Statsministeriet skriver således, at det efter ministeriets opfattelse ikke er hensigten med bestemmelsen at henvise så præcist til, hvor relevante oplysninger er offentligt tilgængelige, at jeg som aktindsigtssøgende nøjagtigt kan konstatere, hvilke oplysninger der er tale om. Dermed vil der for mig at se være tale om en reel forringelse af min ret til aktindsigt.

Jeg har forståelse for ønsket om at begrænse ressourceforbruget i en aktindsigtssag, hvilket også vil være den aktindsigtssøgende til gavn, såfremt det mindsker sagsbehandlingstiden. Men hvis det betyder, at jeg som aktindsigtssøgende står ringere, er det problematisk og næppe hensigten med § 28.

Statsministeriet bruger selv et eksempel, hvor en række oplysninger af faktisk karakter fra f.eks. en rapport resumeres i et dokument, som er

BILAG – SAGSFREMSTILLING

undtaget fra aktindsigt. Disse oplysninger vil ifølge Statsministeriet med sikkerhed være offentligt tilgængelige i rapporten, men det vil kræve et ikke ubetydeligt ressourceforbrug at henvise til de nøjagtige steder i rapporten, hvor disse oplysninger fremgår.

Jeg kan godt forstå ønsket om at ville undgå at skulle gennemgå lange rapporter for at kunne henvise præcist til, hvor en række oplysninger fremgår. Men jeg mener, at Statsministeriet gør tingene unødigt komplicerede. I nogle tilfælde må det antages at være rimelig let at finde ud af, hvor i en rapport en oplysning fremgår. Hvis man allerede har fundet en oplysning til brug for et resumé i et dokument, må man rimeligt hurtigt kunne henvise til, hvor i rapporten man har fundet denne.

Hvis det ikke er tilfældet, og det vitterligt vil være forbundet med et uhenigtsmæssigt stort ressourceforbrug at udpege de præcise steder, hvor oplysningerne fremgår, kan jeg ikke se, hvad der skulle være i vejen for, at en myndighed ekstraherer de faktuelle oplysninger i dokumentet, der ellers er undtaget fra aktindsigt, jf. § 28, stk. 1.

I sagen, hvor jeg har klaget, er både Statsministeriet og Folketingets Ombudsmand enig i, at de omtalte akter indeholder faktuelle oplysninger. Disse oplysninger har jeg altså som aktindsigtssøgende grundlæggende ret til indsigt i. Spørgsmålet må for mig at se herefter være, hvordan den aktindsigtssøgende får adgang til disse oplysninger på en måde, som indebærer et så lille ressourceforbrug som muligt.

Hvis det ikke kræver mange ressourcer at henvise præcist til, hvor de faktuelle oplysninger optræder, således at den aktindsigtssøgende hurtigt kan vide, hvilke oplysninger der er tale om, og retten til aktindsigt derfor ikke forringes, er det at foretrække frem for en (evt. ressourcekrævende) ekstrahering.

Hvis der derimod er færre ressourcer forbundet med at ekstrahere oplysningerne efter § 28, stk. 1, må det være at foretrække dette frem for at henvise til, hvor de er offentligt tilgængelige, på en sådan måde at retten til aktindsigt reelt ikke forringes.

Der vil altså være situationer, hvor oplysninger af faktisk karakter godt nok er offentligt tilgængelige, men hvor det vil være lettere og hurtigere at ekstrahere dem end at henvise til, hvor de fremgår. Har man først konstateret at nogle oplysninger i et dokument, der ellers er undtaget fra aktindsigt, har en faktisk karakter, er det jo bare at undlade at undtage disse oplysninger. Det må for mig at se være at foretrække for så vel myndigheden som den aktindsigtssøgende.”

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Jeg sendte den 10. juli 2015 en kopi af A's bemærkninger af 9. juli 2015 til Statsministeriet.

Efter ønske fra Statsministeriet havde jeg den 27. august 2015 et møde om sagen med repræsentanter fra Statsministeriet og Justitsministeriet.

I forlængelse af mødet har Statsministeriet i en supplerende udtalelse af 18. september 2015 – efter drøftelse med Justitsministeriet – anført bl.a. følgende:

”1. I forlængelse af Statsministeriets udtalelse af 19. juni 2015, som Statsministeriet kan henholde sig til, og som opfølgning på møde den 27. august 2015 vedrørende Folketingets Ombudsmands foreløbige redegørelse i anledning af klage fra journalist A, medie B, finder Statsministeriet – efter drøftelse med Justitsministeriet – anledning til at komme med enkelte supplerende bemærkninger.

2. Som det fremgår af Statsministeriets udtalelse af 19. juni 2015, finder Statsministeriet ikke, at der er grundlag for den fortolkning af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, som Folketingets Ombudsmand lægger op til i ombudsmandens foreløbige redegørelse af 28. april 2015.

Ombudsmandens fortolkning indebærer – som Statsministeriet har forstået den – at henvisningen til det sted, hvor en oplysning, som i medfør af bestemmelsen ikke ekstraheres, er offentlig tilgængelig, skal være så præcis, at den aktindsigtssøgende med nøjagtighed kan konstatere, hvilke konkrete oplysninger myndigheden har undladt at ekstrahere.

Statsministeriet finder ikke, at en sådan fortolkning har støtte i bestemmelsens ordlyd eller i forarbejderne til bestemmelsen. Statsministeriet har endvidere lagt vægt på det hensyn til ressourcebesparelse, som må antages at ligge bag bestemmelsen.

På mødet den 27. august 2015 redegjorde Statsministeriet og Justitsministeriet nærmere herfor, og Folketingets Ombudsmand redegjorde nærmere for ombudsmandens fortolkning, som den er kommet til udtryk i den foreløbige redegørelse.

Statsministeriet finder i forlængelse heraf anledning til at komme med enkelte yderligere kommentarer, der navnlig vedrører det nærmere grundlag for den fortolkning, som ombudsmanden giver udtryk for i den foreløbige redegørelse.

3. Som støtte for den fortolkning af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, som der lægges op til i den foreløbige redegørelse, lægger ombudsman-

den vægt på, at en forståelse af § 28, stk. 2, nr. 3, der indebærer, at en henvisning til, hvor en oplysning (der ikke ekstraheres med hjemmel i bestemmelsen) er offentligt tilgængelig, kan være så 'løs', at den, der søger indsigt, reelt ikke har mulighed for at konstatere, hvilke konkrete oplysninger der fremgår af dokumenterne, ville være en reel forringelse af retstilstanden i forhold til den tidligere gældende retstilstand. Ombudsmanden finder ikke, at der er tilstrækkeligt grundlag for en sådan forståelse af bestemmelsen.

Folketingets Ombudsmand henviser i den forbindelse til, at det ikke fremgår klart af forarbejderne til bestemmelsen, at bestemmelsen indebærer en sådan forringelse, og at betoningen af ressourcehensynet i forarbejderne synes at være begrænset for så vidt angår § 28, stk. 2, nr. 3.

Folketingets Ombudsmand henviser herved til, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, i modsætning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 1, ikke er omtalt under overskriften 'ressourcehensyn' i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven.

Endvidere lægger ombudsmanden vægt på, at § 28, stk. 2, nr. 3, i modsætning til § 28, stk. 2, nr. 1, ikke i de almindelige bemærkninger til forslaget til ny offentlighedslov nævnes i opstillingen af de elementer, der 'ud fra en generel betragtning kan siges at *begrænse* den tidligere gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning'.

Folketingets Ombudsmand lægger også vægt på, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 40, stk. 1, nr. 2, (hvorefter myndighederne kan undlade at udlevere materiale i den form, ansøgeren ønsker det, hvis de er offentligt tilgængelige) fortolkes sådan, at myndighederne må vejlede de pågældende om, hvor på internettet de pågældende oplysninger kan findes.

Statsministeriet finder anledning til herom at bemærke følgende:

4. Offentlighedslovens § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, fastsætter, at retten til aktindsigt ikke omfatter indsigt i dokumenter, som er nærmere angivet i de pågældende bestemmelser. Efter offentlighedslovens § 28, stk. 1 (om ekstraheringspligt), er det fastsat, at der dog i sådanne dokumenter er ret til indsigt i bl.a. oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen.

Offentlighedslovens § 28, stk. 2, indeholder imidlertid tre undtagelser til denne ekstraheringspligt. Efter bestemmelsen kan myndigheder undlade at ekstrahere, hvis ekstrahering vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (nr. 1), hvis den pågældende oplysning fremgår af an-

dre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten (nr. 2), eller hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige (nr. 3).

Efter Statsministeriets opfattelse må disse bestemmelser skulle ses i lyset af den ressourcebelastning, som det er for myndighederne at behandle anmodninger om aktindsigt, og efter deres indhold må de således antages at have til formål at aflaste myndighederne ved behandlingen af anmodninger om aktindsigt (herunder med henblik på at kunne imødekomme behovet for hurtigt at kunne behandle sådanne anmodninger).

I pkt. 4.16.1.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger (lovforslag L 144, Folketingstidende A, 2012-13, side 54 f.), er der således anført følgende:

'4.16.1.3. Offentlighedskommissionen foreslår i øvrigt, at der – som noget nyt – indsættes bestemmelser i offentlighedsloven om, at forvaltningsmyndighederne skal kunne gøre undtagelse fra ekstraheringsbestemmelserne, hvis ekstrahering vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, eller den pågældende oplysning fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten eller er offentligt tilgængelig, jf. lovudkastets § 28, stk. 2, og § 29, stk. 2.

Offentlighedskommissionen har i den forbindelse henvist til dels den meget betydelige ressourcebelastning, som behandling af aktindsigtsbegæring efter omstændighederne kan indebære for myndighederne, dels at det allerede af forarbejderne til den gældende offentlighedslovs § 11, stk. 1, følger, at ekstraheringspligten ikke gælder i de tilfælde, hvor oplysningerne fremgår af andre, offentligt tilgængelige dokumenter i sagen. Kommissionen finder i forlængelse heraf, at der ikke skal foretages ekstrahering, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige. Herved tænkes der navnlig på, at de pågældende oplysninger er tilgængelige for offentligheden via forvaltningsmyndighedernes hjemmeside. [Fremhævningsforretaget her]

Den nævnte forståelse af bestemmelsens formål svarer til, hvad der fremgår af Jon Andersen, Offentlighed i forvaltningen, 1. udgave (2013), side 249.

Som nævnt har ombudsmanden i den foreløbige redegørelse anført, at betoningen i forarbejderne af ressourcehensynet i forhold til § 28, stk. 2, nr. 3, synes at være begrænset. Ombudsmanden henviser i den forbindelse til, at alene bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 1, i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven er foreslået under overskriften 'ressourcehensyn'.

Hertil skal Statsministeriet bemærke, at når Offentlighedskommissionen i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven side 641 f. behandler § 28, stk. 2, nr. 1, under overskriften 'ressourcehensyn', mens § 28, stk. 2, nr. 2-3, behandles under overskriften 'oplysninger, der fremgår af andre dokumenter mv.', således som der peges på i Folketingets Ombudsmands foreløbige redegørelse, så dækker det efter Statsministeriets opfattelse alene over, at det er ressourcebetragtninger i sig selv, som fører til, at oplysninger ikke er ekstraheringspligtige efter nr. 1, mens dette ikke er tilfældet efter nr. 2 og 3, hvor det derimod er oplysningernes tilgængelighed andetsteds, som begrundet dette. Dette ændrer således efter Statsministeriets opfattelse ikke på, at alle tre bestemmelser – som anført ovenfor – skal ses i lyset af den ressourcebelastning, som det er for myndighederne at behandle anmodninger om aktindsigt, herunder at foretage ekstrahering.

5. I forhold til den vægt, som ombudsmanden i den foreløbige redegørelse tillægger det forhold, at en anden fortolkning, end den ombudsmanden kommer frem til, ville føre til en reel forringelse af retten til aktindsigt i forhold til den tidligere gældende retstilstand, bemærkes, at det i § 28, stk. 2, nr. 3, som nævnt er fastsat, at § 28, stk. 1 (ekstraheringspligten), ikke gælder, når de pågældende oplysninger er offentligt tilgængelige. Det er med hjemmel i denne bestemmelse, at Statsministeriet i den foreliggende sag har undladt at ekstrahere en række oplysninger.

Statsministeriet finder, at udgangspunktet for fortolkningen af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, må være bestemmelsens ordlyd og bemærkningerne til bestemmelsen i forarbejderne til loven. Der henvises til det anførte i Statsministeriets udtalelse af 19. juni 2015 og pkt. 2 ovenfor.

Det fremgår ikke af ordlyden af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, hvordan myndighederne nærmere skal gå frem, når de undlader at ekstrahere oplysninger, fordi oplysningerne som offentligt tilgængelige i medfør af bestemmelsen ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Om fremgangsmåden ved anvendelsen af bestemmelsen er det i bemærkningerne til bestemmelsen (lovforslag L 144, Folketingstidende A, 2012-13, side 97), anført, at bestemmelsen navnlig sigter mod tilfælde, hvor de pågældende oplysninger er tilgængelige via internettet, og at den aktindsigtssøgende i sådanne tilfælde kan *'henvises til, at oplysningerne findes på internettet, f.eks. myndighedens hjemmeside'*. Tilsvarende fremgår af pkt. 4.16.1.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger (lovforslag L 144, Folketingstidende A, 2012-13, side 55) samt af kapitel 16, pkt. 6.5.4 i betænkning 1510/2010 om offentlighedsloven, som lovforslaget er baseret på.

Statsministeriet finder ikke, at de citerede bemærkninger giver støtte for den fortolkning, som ombudsmanden lægger op til.

I modsætning til det anførte i Folketingets Ombudsmands foreløbige redegørelse finder Statsministeriet ikke, at det af andre dele af forarbejderne til offentlighedsloven kan udledes, at myndighederne ved anvendelsen af § 28, stk. 2, nr. 3, skal angive, hvor de pågældende oplysninger er offentligt tilgængelige på en måde, *'som ikke indebærer en reel forringelse i retten til aktindsigt'* sammenlignet med tilfælde, hvor der foretages ekstrahering.

6. Folketingets Ombudsmand lægger som nævnt i den foreløbige redegørelse også vægt på, at bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 3, ikke er medtaget i opregningen i forarbejderne til loven af elementer, som ud fra en generel betragtning findes at begrænse den tidligere offentlighedslovs princip om åbenhed i forvaltningen, jf. pkt. 2.3.1.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget (lovforslag L 144, Folketingstidende A, 2012-13, side 13 f.).

Statsministeriet skal hertil bemærke, at den nævnte opregning i den indledende del af lovforslagets almindelige bemærkninger er en gengivelse af den sammenfattende oversigt over offentlighedskommissionens lovudkast, der fremgår af kapitel 2, pkt. 4.1 og 4.2 i betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven. Der er samtidig lavet en tilsvarende opregning over de elementer i lovforslaget, som ud fra en generel betragtning kan siges at udbygge den tidligere offentlighedslovs princip om åbenhed i forvaltningen.

Statsministeriet finder ikke, at opregningen kan tillægges den vægt ved fortolkningen af § 28, stk. 2, nr. 3, som ombudsmanden synes at tillægge den. Der er som nævnt tale om en opregning af elementer i loven, som 'ud fra en generel betragtning kan siges' at begrænse henholdsvis udbygge den tidligere offentlighedslovs princip om åbenhed i forvaltningen, og ikke en udtømmende opregning af alle ændringer i forhold til den tidligere gældende offentlighedslov.

Det er endvidere under alle omstændigheder naturligt, at bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 3, ikke er nævnt i opregningen, da bestemmelsen ikke begrænser åbenheden. De oplysninger, som der efter bestemmelsen ikke skal meddeles aktindsigt i, er netop offentligt tilgængelige, og der er således åbenhed om de pågældende oplysninger, uanset hvordan man fortolker § 28, stk. 2, nr. 3, i relation til, hvor præcist der ved anvendelse af bestemmelsen skal henvises til, hvor oplysningerne er offentligt tilgængelige.

7. I tilknytning hertil bemærkes i øvrigt, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, efter Statsministeriets opfattelse kan ses i sammenhæng med bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2, som lovfæster den tidligere gældende retstilstand, hvorefter ekstraeringspligten ikke gælder i de tilfælde, hvor oplysningerne fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. pkt. 2 ovenfor.

Det bemærkes, at der i praksis – herunder praksis forud for, at offentlighedsloven trådte i kraft 1. januar 2014, hvor den hidtidige retstilstand blev lovfæstet i § 28, stk. 2, nr. 2 – ikke ses at være stillet nærmere krav om, at myndigheder konkret skal angive, hvor oplysninger, der ikke ekstraheeres, fordi de fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, præcist fremgår i de dokumenter, der udleveres.

Statsministeriet har i den forbindelse noteret sig, at § 28, stk. 2, nr. 2, ikke er medtaget i den ovenfor under pkt. 6 nævnte opregning over de elementer i lovforslaget, som ud fra en generel betragtning kan siges at udbygge den tidligere offentlighedslovs princip om åbenhed i forvaltningen.

8. Det bemærkes desuden, at der efter Statsministeriets opfattelse ikke uden videre kan stilles samme krav til præcisering ved henvisning til offentligt tilgængeligt materiale efter offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, som efter offentlighedslovens § 40, stk. 1, nr. 2 (hvorefter myndigheden kan afslå at udlevere dokumenter i den form, som ansøgeren ønsker det, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige).

Uanset at kriteriet for anvendelsen af begge bestemmelser er, om materialet eller oplysningerne er 'offentligt tilgængeligt', vedrører de to bestemmelser således væsentligt forskellige forhold. Offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, vedrører spørgsmålet om undtagelse fra retten til aktindsigt, mens § 40, stk. 1, nr. 2, vedrører forhold omkring fremgangsmåden, når aktindsigt meddeles.

9. Det er på denne baggrund sammenfattende Statsministeriets opfattelse, at der ikke efter offentlighedsloven kan stilles krav om, at myndighederne henviser så præcist til offentligt tilgængelige oplysninger ved anvendelsen af § 28, stk. 2, nr. 3, at den aktindsigtssøgende med nøjagtighed kan konstatere, hvilke konkrete oplysninger myndigheden har undladt at ekstrahere efter bestemmelsen. Som anført i Statsministeriets brev af 19. juni 2015 vil en sådan forståelse af bestemmelsen således også indebære, at den ressourcemæssige besparelse ved anvendelsen af bestemmelsen må antages i en lang række tilfælde at ville være meget

BILAG – SAGSFREMSTILLING

begrænset, hvilket synes at være i strid med formålet med bestemmelsen.

10. Statsministeriet bemærker i tilknytning hertil, at der imidlertid efter omstændighederne i øvrigt – som led i begrundelsen eller den almindelige vejledning – kan være grund for en myndighed til nærmere at anvise, hvor oplysninger, som ikke ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, findes. Der henvises i den forbindelse til Statsministeriets udtalelse af 19. juni 2015, side 5 og 6.”

Jeg sendte den 22. september 2015 en kopi af Statsministeriets supplerende udtalelse af 18. september 2015 til A med henblik på hans eventuelle bemærkninger.

Jeg modtog ikke bemærkninger fra A.

Den 23. oktober 2015 havde jeg et afsluttende møde om sagen med repræsentanter fra Statsministeriet og Justitsministeriet.

I forlængelse af mødet har Statsministeriet i en supplerende udtalelse af 6. november 2015 – efter drøftelse med Justitsministeriet – anført bl.a. følgende:

”Offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, indgår ikke i opregningen i de almindelige bemærkninger til forslaget til ny offentlighedslov af de elementer, der ’ud fra en generel betragtning kan siges at *begrænse* den tidligere gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i den offentlige forvaltning’, jf. pkt. 2.3.1.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget (lovforslag L 144, Folketingstidende A, 2012-13, side 13 f.). Som også anført i Statsministeriets supplerende udtalelse af 18. september 2015 finder Statsministeriet ikke, at opregningen kan tillægges den vægt ved fortolkningen af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, som ombudsmanden synes at tillægge den. Der er som nævnt tale om en opregning af elementer i loven, som ’ud fra en generel betragtning kan siges’ at begrænse henholdsvis udbygge den tidligere gældende offentlighedslovs princip om åbenhed i forvaltningen – og ikke en udtømmende opregning af alle ændringer i forhold til den tidligere gældende offentlighedslov. Det bemærkes i den forbindelse, at oplysninger omfattet af § 28, stk. 2, nr. 3, under alle omstændigheder er offentligt tilgængelige.

Statsministeriet kan ikke desto mindre efter en samlet vurdering – og i lyset af det af ombudsmanden anførte – tilslutte sig ombudsmandens vurdering, hvorefter offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, bør fortolkes sådan, at henvisningen til det sted, hvor en oplysning, som i medfør af bestemmelsen ikke ekstraheres, er offentligt tilgængelig, skal være så præcis, at den aktindsigtssøgende kan konstatere, hvilke konkrete oplysninger myndigheden har undladt at ekstrahere.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Justitsministeriet vil på baggrund af sagen gøre de øvrige ministerier bekendt med, at offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, bør fortolkes på den anførte måde. Stats- og Justitsministeriet går endvidere ud fra, at ombudsmanden vil indlægge den endelige udtalelse i sagen på offentlighedsportalen, således at også andre myndigheder gøres opmærksom på den fortolkning af bestemmelsen, der herved er lagt til grund.”

Jeg sendte den 9. november 2015 en kopi af Statsministeriets supplerende udtalelse af 6. november 2015 til A til orientering og skrev samtidig, at jeg nu ville behandle sagen færdig på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra ham og Statsministeriet (og Justitsministeriet).