



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2020-12

Statsministeriets delvise afslag på aktindsigt i materiale om planlagt præsidentbesøg

Resumé

8. april 2020

En journalist bad Statsministeriet om aktindsigt i dokumenter vedrørende den amerikanske præsidents planlagte besøg i Danmark. En del af Statsministeriets dokumenter var udvekslet inden for en styregruppe nedsat i anledning af det påtænkte præsidentbesøg.

Forvaltningsret

11241.2

11241.3

11241.9

Statsministeriet gav afslag på aktindsigt i interne dokumenter og en række dokumenter, som ministeriet anså for ministerbetjeningsdokumenter, herunder dokumenter udvekslet med kongehuset. En del af disse dokumenter angik embedsværkets rådgivning af ministre og lå således i kerneområdet for ministerbetjeningsdokumenter, mens andre indeholdt oplysninger af mere praktisk og koordinerende karakter. Ministeriet undtog desuden en række oplysninger, herunder navne på amerikanske diplomater, med henvisning til, at oplysningerne var udvekslet som led i et diplomatisk samarbejde og omfattet af en kutyme om fortrolighed. Journalisten fik udleveret et separat dokument med oplysninger, som ministeriet havde ekstraheret efter offentlighedslovens § 28.

Statsforfatningsret

9

Ombudsmanden kritiserede ikke Statsministeriets afgørelse.

Efter ombudsmandens opfattelse havde korrespondancen mellem Statsministeriet og kongehuset fundet sted som led i statsstyret med den virkning, at ministeriet og kongehuset kunne betragtes som én og samme myndighed. Ombudsmanden fandt, at udvekslingen af dokumenter var sket inden for kredsen af myndigheder i offentlighedslovens § 24, stk. 1, om ministerbetjening. Ombudsmanden udtalte endvidere, at det afgørende for bestemmelsens anvendelse er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren har behov for rådgivning og bistand vedrørende den pågældende sag.

Statsministeriets måde at gennemføre ekstrahering på gav ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger.

(Sag nr. 19/04818)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Kort om sagens forløb

Den 23. august 2019 bad du Statsministeriet om aktindsigt i mails, presseberedskaber, gæstelister, foreløbige programmer og alle øvrige dokumenter i forbindelse med den amerikanske præsidents planlagte besøg i Danmark og aflysningen af besøget. Du bad endvidere om en aktliste.

Statsministeriet afslog den 3. september 2019 at behandle din anmodning om aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, om et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Du fik imidlertid udleveret en aktliste over de identificerede akter vedrørende den amerikanske præsidents planlagte besøg, og Statsministeriet opfordrede dig til at konkretisere en eventuel yderligere anmodning om aktindsigt ud fra aktlisten.

Den 4. september 2019 bad du om aktindsigt i 25 aktnumre fra den tilsendte aktliste (sagsnr. 2019-3585). Du spurgte samtidig til eventuelle dokumenter fra perioden før den 17. juli 2019.

Den 27. september 2019 traf Statsministeriet afgørelse om delvist afslag på aktindsigt. Ministeriet beklagede indledningsvis, at ministeriet først i forbindelse med en fornyet søgning var blevet opmærksom på yderligere tre akter (akt nr. 150-152) vedrørende de indledende forberedelser forud for det planlagte besøg. Disse akter blev anset for omfattet af din anmodning om aktindsigt af 4. september 2019.

Som det fremgår af den udleverede aktliste og de oplysninger, som Statsministeriet gav aktindsigt i, blev en del dokumenter udvekslet inden for den såkaldte "Styregruppe vedrørende statsbesøg af den amerikanske præsident i Danmark". Styregruppen blev nedsat med henblik på at koordinere forberedelse og afvikling af et eventuelt besøg, herunder indhold, program og konkret afvikling. Gruppens faste medlemmer var Statsministeriet, Finansministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, mens øvrige medlemmer kunne indkaldes ad hoc efter behov.

Statsministeriet undtog en række dokumenter efter henholdsvis offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter og § 24, stk. 1, nr. 2, om ministerbetjeningsdokumenter, herunder dokumenter udvekslet med kongehuset. Statsministeriet undtog endvidere en række oplysninger efter offentlighedslovens § 32, stk. 1, om hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv.

Du fik udleveret et enkelt dokument fra aktlisten i sin helhed (akt nr. 26) og et separat dokument, som ministeriet havde udarbejdet med oplysninger ekstraheret efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., og oplysninger udleveret efter meroffentlighedsprincippet.

Den 1. oktober 2019 klagede du til ombudsmanden over Statsministeriets afgørelser af 3. og 27. september 2019. Du anførte, at du var utilfreds med bl.a. ikke at kunne få oplyst navne og titler på de amerikanske diplomater og embedsmænd, som statsministeren og Statsministeriet havde været i kontakt med. Du klagede desuden over, at Statsministeriet havde overført alle ekstraheringspligtige oplysninger til et nyt, separat dokument i stedet for at sende dig de omhandlede mails med overstregninger af de oplysninger, der var undtaget fra aktindsigt. Du bad samtidig ombudsmanden vurdere, om det var korrekt, at der ikke skulle udleveres yderligere. Endvidere bad du ombudsmanden om at tage stilling til Statsministeriets undtagelse af korrespondancen med kongehuset.

Ombudsmanden bad den 11. oktober 2019 Statsministeriet om en udtalelse om sagen og modtog i forlængelse heraf den 30. oktober 2019 en udtalelse fra ministeriet og de dokumenter, som du havde bedt om aktindsigt i den 4. september 2019. Den 6. november 2019 oplyste du, at du ikke havde yderligere bemærkninger til sagen, men henviste til det, som allerede fremgik af din klage af 1. oktober 2019.

2. Afgrænsning af min undersøgelse

Ved min behandling af sagen foretager jeg alene en undersøgelse af Statsministeriets afgørelse af 27. september 2019 om delvist afslag på den anmodning om aktindsigt, som du fremsatte over for ministeriet den 4. september 2019 ud fra den tilsendte aktliste. Jeg henviser til pkt. 3-8 nedenfor.

Med hensyn til Statsministeriets afgørelse af 3. september 2019 om afslag på at behandle din første anmodning om aktindsigt efter offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, om et uforholdsmæssigt ressourceforbrug henviser jeg til pkt. 9 nedenfor.

3. Offentlighedslovens § 23 (interne dokumenter)

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

Med henvisning til bestemmelsen i § 23, stk. 1, nr. 1, har Statsministeriet undtaget en række dokumenter fra aktindsigt. Ifølge ministeriet drejer det sig om et internt referat fra Statsministeriets samtale med den amerikanske ambassadør i Danmark, udkast til interne presseberedskaber til statsministeren vedrørende det aflyste statsbesøg og intern korrespondance. Ministeriet har anført, at dokumenterne er udarbejdet til eget brug og ikke udvekslet med udenforstående.

Efter min gennemgang af dokumenterne kan jeg ikke kritisere, at Statsministeriet har anset de omhandlede dokumenter for interne efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og dermed som udgangspunkt undtaget fra retten til aktindsigt. For så vidt angår spørgsmålet om ekstraheringspligtige oplysninger henviser jeg til pkt. 5 nedenfor.

4. Offentlighedslovens § 24 (ministerbetjening) og forholdet til kongehuset

4.1. Retsgrundlaget for så vidt angår ministerbetjening

Efter § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, i offentlighedsloven omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 24, stk. 1 (jf. lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013), fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i stk. 1 har (...) 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.

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

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

Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen, kan bl.a. nævnes embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller 'fysisk' møde med andre ministre, embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af folketingssspørgsmål samt embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger.

...

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 folketingssspørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner m.v.

...

Bestemmelsen i *nr. 1* omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem *et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder*.

...

Mens *nr. 1* sikrer en udvidet beskyttelse af samarbejdet mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder, sikrer bestemmelsen i *nr. 2* en udvidet beskyttelse af samarbejdet 'på tværs' mellem ministerierne, idet den omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem *ministerier indbyrdes* i forbindelse med ministerbetjening."

Jeg henviser desuden til de almindelige bemærkninger i lovforslag LF 144 af 7. februar 2013, pkt. 4.14.4.3. Det fremgår heraf bl.a., at tilfælde, hvor statsministeren anmoder andre ministre om bidrag til brug for udarbejdelsen af statsministerens tale i Folketinget eller til brug for pressemøder eller lignende, udgør en opgave, der vil være omfattet af § 24.

Om anvendelsen af § 24 kan jeg endvidere henvise til Justitsministeriets besvarelse af 28. januar 2011 af spørgsmål nr. 25 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (LF 90 af 8. december 2010). Heraf fremgår bl.a. følgende:

"Som anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 18 vedrørende lovforslaget, er det afgørende for, om et dokument kan anses for et ministerbetjeningsdokument omfattet af lovforslagets § 24, stk. 1, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand vedrørende den pågældende sag. Det er således ikke en betingelse for, at et dokument kan undtages efter § 24, at ministerens behov knytter sig til netop det pågældende dokument.

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål nr. 20 vedrørende lovforslaget, hvor det bl.a. er anført, at det efter Justitsministeriets opfattelse ville være en utilstrækkelig beskyttelse af det forberedende arbejde, som foregår af hensyn til ministeren, hvis § 24 f.eks. alene kunne bruges i forhold til dokumenter, der skulle forelægges ministeren. Det tværgående samarbejde mellem ministerier og styrelser, der er nødvendigt for at forberede f.eks. de politiske beslutninger, som træffes af ministeren, kræver således i praksis meget ofte udveksling af dokumenter, som på den ene side ikke skal forelægges vedkommende minister, men som på den anden side er nødvendige for at sikre kvaliteten i den beslutning, der i et sådant tilfælde skal træffes af ministeren."

Jeg henviser ligeledes til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 1. udgave (2014), s. 430. Heraf fremgår bl.a. følgende:

”(…) Det bemærkes, at det ikke er en betingelse for at et dokument kan undtages efter § 24, stk. 1, at ministerens behov for rådgivning og bistand knytter sig til netop det pågældende dokument, men det afgørende 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 *vedrørende den pågældende sag*, jf. Justitsministeriets besvarelse af 28. januar 2011 af spørgsmål nr. 25 vedrørende L 90, 2010-11.”

I FOB 2016-26 anerkendte ombudsmanden i overensstemmelse hermed, at nogle implementeringsplaner, som de enkelte ministerier var blevet bedt om at sende til Finansministeriet i forbindelse med den daværende regerings plan om udflytning af statslige arbejdspladser, kunne undtages efter § 24, stk. 1. Se også Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed – Proces – Sagsbehandling, 5. udgave (2018), s. 336, og Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), s. 419 f.

4.2. Retsgrundlaget for så vidt angår kongehuset

Når der anmodes om aktindsigt i forvaltningsmyndigheders brevveksling med regenten, rejser det spørgsmål om, hvorvidt brevvekslingen skal betragtes som intern eller ekstern i offentlighedslovens forstand. Dette afhænger af brevvekslingens karakter.

Spørgsmålet er nærmere behandlet i sagen FOB 2018-13, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside. I denne sag udtalte ombudsmanden bl.a. følgende:

”Er der tale om brevveksling, der knytter sig til sager, hvor regenten deltager i statsstyret, er det almindeligt antaget, at regenten og den pågældende forvaltningsmyndighed må betragtes som én og samme myndighed, og at brevvekslingen derfor er intern.

...

Er der derimod tale om brevveksling mellem en forvaltningsmyndighed og regenten, der ikke vedrører regentens deltagelse i statsstyret, vil brevvekslingen ikke være intern. Der vil hos forvaltningsmyndigheden derfor være adgang til aktindsigt, medmindre andre af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser end § 23, stk. 1, finder anvendelse, jf. f.eks. FOB 2012-16, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside.

Der er ikke i offentlighedsloven eller forarbejderne til loven (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) taget nærmere stilling til, hvad der skal forstås ved regentens 'deltagelse i statsstyret' i offentlighedslovens forstand.

Det synes dog at være antaget, at dette skal forstås i overensstemmelse med begrebets forståelse inden for statsretten, jf. nærmere ovenfor i pkt. 2. Jeg henviser i den forbindelse til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 266, 292 f. og 528 f. (...)

...

Det ligger i den forbindelse fast, at det ikke er en betingelse for at anse regentens dispositioner for omfattet af 'statsstyret', at der er tale om retsakter ('beslutninger', jf. grundlovens § 14, 3. pkt.). Også faktiske handlinger kan således foretages som led i statsstyret. Det gælder bl.a. officielle besøg i udlandet og afholdelse af den årlige nytårstale.

Det synes imidlertid såvel i den statsretlige litteratur som i hidtidig ombudsmandspraksis at være en fællesnævner for de tilfælde, hvor regenten anses for at handle som led i statsstyret, at regenten – i den konkret foreliggende sammenhæng – netop handler i sin egenskab af regent og ikke som privatperson. Det måtte efter min opfattelse også umiddelbart forekomme vanskeligt at antage, at regenten i de sidstnævnte tilfælde skulle kunne handle som led i statsstyret."

Jeg henviser endvidere til den statsretlige litteratur, som er nævnt i udtalelsen. Af Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), s. 64 f., fremgår således bl.a. følgende:

"Kongens deltagelse i statsstyret kan imidlertid også tænkes at finde udtryk på anden måde end ved udfærdigelse af retsakter. Som eksempel kan nævnes modtagelsen af et fremmed statsoverhoveds officielle besøg eller kongens aflæggelse af et officielt besøg i udlandet (...)."

Se også sagerne FOB 1997.293 og FOB 2006.468, Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 402 ff., Jon Andersen, Offentlighed i forvaltningen (2013), s. 41 f., og Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), s. 114.

4.3. Statsministeriets vurdering

Statsministeriet har undtaget en række dokumenter med henvisning til § 24, stk. 1, nr. 2, jf. § 23, stk. 1, nr. 2, og anført, at det drejer sig om udkast til beredskaber til statsministeren til brug for det planlagte statsbesøg, udkast til

presseberedskaber til statsministeren vedrørende det aflyste statsbesøg, diverse referater fra møder i styregruppen vedrørende statsbesøget og korrespondance med andre myndigheder om bl.a. det foranstående.

Statsministeriet har bemærket, at en række af de dokumenter, der er undtaget efter § 24, stk. 1, nr. 2, endvidere er udvekslet med kongehuset. Statsministeriet har anført, at det er almindeligt antaget, at i de sager, hvor regenten deltager i statsstyret, må regenten og den pågældende forvaltningsmyndighed (ministerium) betragtes som én og samme myndighed, og at korrespondancen derfor må betragtes som intern. Det er på den baggrund Statsministeriets opfattelse, at korrespondancen med kongehuset i den konkrete sag er sket som led i dronningens deltagelse i statsstyret i forbindelse med et planlagt statsbesøg, og at korrespondancen derfor kan betragtes som intern.

4.4. Min vurdering

4.4.1. Ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24 kan finde anvendelse, når dokumenter udveksles inden for den kreds af myndigheder, der er anført i § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, dvs. mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier.

De dokumenter, som Statsministeriet har undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, omfatter dels Statsministeriets korrespondance med et andet ministerium eller flere andre ministerier mv., dels Statsministeriets korrespondance med kongehuset og et eller flere andre ministerier mv.

Som nævnt ovenfor i pkt. 1 blev en del dokumenter udvekslet mellem medlemmerne af den styregruppe, som blev oprettet i anledning af et eventuelt besøg af den amerikanske præsident, og hvis faste medlemmer bestod af Statsministeriet, Finansministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, mens øvrige medlemmer kunne inddrages i gruppen ad hoc efter behov.

Jeg forstår, at Statsministeriet ikke har anset styregruppen for en selvstændig myndighed, jf. herved § 24, stk. 1, nr. 1, og det har jeg ved min behandling af sagen lagt til grund.

4.4.2. Det er som nævnt ovenfor i pkt. 4.2 almindeligt antaget, at regenten og en forvaltningsmyndighed må betragtes som én og samme myndighed, når der er tale om brevveksling, der knytter sig til sager, hvor regenten deltager i statsstyret. Som ligeledes nævnt ovenfor kan regentens dispositioner ikke kun i forbindelse med retsakter, men også i form af faktiske handlinger – som f.eks. at deltage i officielle besøg og holde den årlige nytårstale – anses for foretaget som led i statsstyret.

Dronningens modtagelse i forbindelse med et officielt besøg af et andet lands statsoverhoved sker efter min opfattelse i dronningens egenskab af regent og dermed som led i statsstyret.

Det er derfor min opfattelse, at korrespondancen mellem Statsministeriet og kongehuset i den foreliggende sag vedrørende den amerikanske præsidents påtænkte besøg skete som led i statsstyret, og at Statsministeriet og kongehuset derfor kunne betragtes som én og samme myndighed med den virkning, at korrespondance mellem Statsministeriet og kongehuset kunne betragtes som intern i offentlighedslovens forstand. Jeg henviser i den forbindelse til § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven.

De omhandlede dokumenter, som Statsministeriet har undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, blev udvekslet henholdsvis mellem Statsministeriet og ét eller flere ministerier mv. og mellem Statsministeriet, kongehuset og ét eller flere ministerier mv.

På baggrund af ovenstående er det min opfattelse, at udvekslingen af de omhandlede dokumenter er sket inden for kredsen af de myndigheder, der er anført i § 24, stk. 1.

4.4.3. Udvekslingen af dokumenter fandt sted i perioden fra den 15. juli 2019 til den 22. august 2019, dvs. i ugerne umiddelbart forud for det planlagte statsbesøg den 3. september 2019.

Det er min opfattelse, at de dokumenter, som Statsministeriet har undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, – på nær et enkelt dokument, jf. pkt. 4.4.4 nedenfor – fremstår som udarbejdet og udvekslet i forbindelse med ministerbetjening. Jeg har herved lagt vægt på dokumenternes karakter sammenholdt med de typer af dokumenter, som i forarbejderne til § 24 er nævnt som omfattet af bestemmelsen, og den sammenhæng, som dokumenterne indgår i, herunder tidspunktet for dokumenternes udveksling.

Nogle de undtagne dokumenter falder ned i kerneområdet for ministerbetjeningens dokumenter ved at angå embedsværkets rådgivning af ministre. Blandt de undtagne dokumenter er der dog også dokumenter, som indeholder oplysninger af mere praktisk og koordinerende karakter, herunder bl.a. forhold om logistik.

Det er imidlertid ikke en betingelse for, at et dokument kan undtages efter § 24, stk. 1, at dokumentet vil skulle forelægges ministeren, eller at ministerens behov for rådgivning knytter sig til netop det pågældende dokument og dets indhold. Afgørende for bestemmelsens anvendelse er derimod, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der er konkret

grund til at antage, at ministeren har behov for rådgivning og bistand vedrørende den pågældende sag – eller som formuleret i sagen FOB 2016-10, at ”dokumenterne er udvekslet i forbindelse med udførelse af opgaver, der ifølge forarbejderne vil være omfattet af bestemmelsen”. Jeg henviser til pkt. 4.1 ovenfor.

Jeg er således enig med Statsministeriet i, at de omhandlede dokumenter – på nær ét dokument – er omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og derfor som udgangspunkt er undtaget fra retten til aktindsigt.

4.4.4. Et enkelt dokument (akt nr. 146), som Statsministeriet har undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, rejser efter min opfattelse spørgsmål om, hvorvidt udvekslingen af dokumentet er sket i forbindelse med ministerbetjening.

Jeg har imidlertid ikke fundet anledning til at foretage mig mere vedrørende dette spørgsmål. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, at indholdet af det pågældende dokument er af praktisk karakter og næppe kan antages at have interesse for dig.

5. Offentlighedslovens § 28 (ekstrahering)

5.1. Retsgrundlaget

Efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., omfatter retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af bl.a. § 23 og § 24, stk. 1, uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen.

Efter offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2, gælder ekstraheringspligten ikke, i det omfang de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten.

Pligten til at ekstrahere oplysninger om en sags faktiske grundlag er nærmere beskrevet i forarbejderne til offentlighedsloven. Af forarbejderne til bestemmelsen i § 28 (jf. lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013) fremgår bl.a. følgende:

”Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, er – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

...

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

...

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.

...

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.”

Om det nærmere indhold af offentlighedslovens § 28 henviser jeg også til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 553 ff. og s. 619 ff., samt til Mohammad Ahsan, *Offentlighedsloven med kommentarer* (2014), s. 476 ff. I sidstnævnte er anført bl.a. følgende (s. 484):

”Ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1, 1. pkt., omfatter heller ikke myndighedens egne (interne) tilkendegivelser, vurderinger, udtalelser, standpunkter eller argumenter med hensyn til en sags afgørelse (f.eks. argumenter for og imod om, hvorvidt en tilladelse bør imødekommes).

I forlængelse heraf bemærkes, at ekstraheringspligten ikke omfatter forslag, anbefalinger eller indstilling om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter interne politiske og strategiske vurderinger og udtalelser.”

Endelig henviser jeg til sagen FOB 2016-26, hvor ombudsmanden gav udtryk for, at oplysninger om noget, som allerede er sket eller besluttet, som udgangspunkt er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., mens det modsatte er udgangspunktet for oplysninger, der bygger på fremadrettede vurderinger.

5.2. Statsministeriets vurdering

Det fremgår af Statsministeriets afgørelse af 27. september 2019, at ministeriet i en række af de dokumenter, som ministeriet har undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, og § 24, stk. 1, nr. 2, har ekstraheret oplysninger i medfør af § 28, stk. 1, 1. pkt.

De oplysninger, som Statsministeriet har vurderet er ekstraheringspligtige, er udleveret i et særskilt ark i forbindelse med bevarelsen af aktindsigtsanmodningen.

Statsministeriet har med henvisning til offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2, bemærket, at ministeriet har undladt at udlevere oplysninger efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, i det omfang oplysningerne fremgår af andre dokumenter – herunder det udarbejdede ekstraheringsark.

5.3. Min vurdering af spørgsmålet om ekstraheringspligtige oplysninger

Ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, nr. 1, omfatter som nævnt oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Omfattet heraf er typisk oplysninger om noget, som allerede er sket eller besluttet, mens forslag til løsninger af forestående opgaver, herunder drøftelser om planlægningen af en fremtidig aktivitet (i dette tilfælde statsbesøget og dets praktiske afholdelse), typisk ikke vil have karakter af ekstraheringspligtige oplysninger efter bestemmelsen.

Det fremgår af det ekstraheringsark, som Statsministeriet udarbejdede i forbindelse med behandlingen af din anmodning om aktindsigt, at ministeriet har ekstraheret oplysninger fra en lang række af de dokumenter, som ministeriet undtog fra aktindsigt.

Jeg har gennemgået de undtagne dokumenter og sammenholdt dem med oplysningerne i Statsministeriets ekstraheringsark, og jeg har i alt væsentligt ikke grundlag for at kritisere Statsministeriets vurdering af, hvilke oplysninger du i medfør af ekstraheringspligten havde ret til at få udleveret.

5.4. Fremgangsmåden ved ekstrahering

5.4.1. Du har klaget over, at Statsministeriet har overført alle ekstraheringspligtige oplysninger til et separat dokument i stedet for at sende dig de omhandlede dokumenter med overstregning af de oplysninger, der er undtaget

fra aktindsigt. Du har anført, at ministeriets fremgangsmåde ikke har givet dig mulighed for at se, hvor meget der er undtaget fra aktindsigt.

5.4.2. Statsministeriet har i sin udtalelse af 30. oktober 2019 til mig anført, at offentlighedslovens § 28, stk. 1, efter ministeriets opfattelse ikke stiller krav til, hvordan ekstrahering gennemføres.

5.4.3. Det fremgår ikke af bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, på hvilken måde udlevering af ekstraheringspligtige oplysninger skal ske. Det fremgår heller ikke af forarbejderne til offentlighedsloven (jf. lovforslag LF nr. 144 af 7. februar 2013). I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 555, er spørgsmål om ekstrahering omtalt.

Spørgsmålet om gennemførelse af ekstrahering er som nævnt af Statsministeriet omtalt i Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 1. udgave (2014), s. 478 f. Her er anført følgende:

”Ekstraheringen gennemføres enten ved, at de oplysninger/vurderinger, der skal meddeles aktindsigt i, skrives over på et andet dokument, der herefter udleveres, eller ved, at oplysninger mv., der i det pågældende dokument kan undtages, lækkes ud eller på anden måde dækkes over, således at det alene er de ekstraheringspligtige oplysninger/vurderinger, der fremgår af det (afledte) udleverede dokument.”

Jeg henviser endvidere til ombudsmandens udtalelse af 20. november 2015 (mit sagsnr. 15/04141), hvor ombudsmanden ikke kunne kritisere, at Forsvarsministeriet havde meddelt aktindsigt i et til formålet udarbejdet særskilt dokument, hvor de ekstraherede oplysninger var samlet. Sagen findes på Offentlighedsportalen (www.offentlighedsportalen.dk). Se tilsvarende sagen FOB 2019-14, som også er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside.

Efter min gennemgang af sagen kan det på den baggrund ikke give mig anledning til bemærkninger, at Statsministeriet har gennemført ekstraheringen efter offentlighedslovens § 28 på den måde, at ministeriet har overført de ekstraheringspligtige oplysninger til et separat dokument (ekstraheringsark), som ministeriet har udleveret til dig sammen med afgørelsen om aktindsigt.

6. Offentlighedslovens § 32 (hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser)

6.1. Retsgrundlaget

Efter § 32, stk. 1, i offentlighedsloven kan retten til aktindsigt af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller

internationale organisationer, begrænses, i det omfang fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser e.l.

I forarbejderne til bestemmelsen i § 32, stk. 1 (jf. lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013), er der anført bl.a. følgende:

”Bestemmelserne i *stk. 1 og 2* viderefører den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, idet det dog i *stk. 1* er præciseret, at retten til aktindsigt – af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer – kan begrænses i det omfang, fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende. Der henvises til pkt. 4.1.1.17, jf. pkt. 3.4.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

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

...

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

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

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

...

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

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 710 ff., – som de ovenfor omtalte lovbemærkninger henviser til – anføres desuden bl.a. følgende:

”5.5.1. Hemmeligholdelse af oplysninger af hensyn til folkeretlige forpligtelser mv.

...

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at det blotte brud på den folkeretlige forpligtelse – det være sig en traktatbestemmelse eller folkeretlig retssædvane, der forpligter Danmark til at hemmeligholde oplysninger – vil være tilstrækkeligt til at undtage oplysningerne fra retten til aktindsigt efter lovudkastets § 32, stk. 1 (gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2).

5.5.1.2. Det er endvidere kommissionens opfattelse, at de samme synspunkter gør sig gældende i de tilfælde, hvor hemmeligholdelse ikke følger af en egentlig folkeretlig forpligtelse i form af en traktatbestemmelse eller folkeretlig retssædvane, men hvor det følger af fast international praksis, at oplysningerne ikke offentliggøres, eller hvor et fremmed land eller en international organisation i øvrigt har en berettiget forventning om, at oplysningerne ikke offentliggøres, f.eks. fordi oplysningerne er sendt til Danmark under en klar forudsætning om, at oplysningerne ikke offentliggøres. Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis det pågældende land eller internationale organ i forbindelse med fremsendelsen af dokumenterne skriftligt eller mundtligt tilkendegiver, at man forventer, at Danmark ikke offentliggør oplysningerne i dokumentet.”

Ombudsmanden har tidligere udtalt, at der efter bestemmelsen i § 32, stk. 1, kan foreligge en berettiget forventning om hemmeligholdelse, uden at der i forbindelse med fremsendelsen af dokumenterne foreligger en egentlig tilkendegivelse af, at danske myndigheder ikke bør offentliggøre dokumenterne. Jeg henviser til sagerne FOB 2015-14 og FOB 2017-26, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside.

Jeg kan endvidere henvise til ombudsmandens udtalelse af 29. oktober 2018 (mit sagsnr. 18/03113) om Udenrigsministeriets undtagelse af navnet på en kinesisk diplomat, som fremgik af et referat fra ministeriets møde med den kinesiske ambassade. Udenrigsministeriet anførte i sagen, at det var ministeriets vurdering, at de kinesiske myndigheder – baseret på en international kutyme om diskretion for diplomaters virke samt konkrete tilkendegivelser – havde en berettiget forventning om, at oplysningen om navnet på den kinesiske diplomat ikke ville blive offentliggjort. På den baggrund var ombudsmanden enig med Udenrigsministeriet i, at oplysningen om den kinesiske diplomats navn kunne undtages efter offentlighedslovens § 32, stk. 1. Sagen findes på Offentlighedsportalen (www.offentlighedsportalen.dk).

6.2. Statsministeriets vurdering

Statsministeriet har med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 1, undtaget to dokumenter i sin helhed og en række yderligere oplysninger i syv dokumenter samt oplysninger to steder i aktlisten.

Som begrundelse har Statsministeriet anført, at det drejer sig om dokumenter og oplysninger, der afspejler fortrolige oplysninger om planlægningen af og programmet for den amerikanske præsidents aflyste statsbesøg, og om ikke-offentliggjorte oplysninger, der vedrører den amerikanske regerings tilkendegivelser i kølvandet på aflysningen af statsbesøget.

Ministeriet har lagt vægt på, at oplysningerne er udvekslet som led i et diplomatisk samarbejde, hvor der gælder en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme om fortrolighed, og at Danmarks forhold til USA ville kunne lide væsentlig skade, hvis oplysningerne blev udleveret.

Statsministeriet har endvidere anført, at det drejer sig om oplysninger om navne, titler og mailadresser på konkrete amerikanske diplomater. Ministeriet har i den forbindelse også fundet, at USA har en berettiget forventning om, at sådanne oplysninger, der er egnede til at identificere konkrete amerikanske diplomater, ikke udleveres, og at denne forventning beror på den nævnte anerkendte og efterlevede kutyme. Efter Statsministeriets opfattelse ville udlevering af oplysningerne kunne skade Danmarks udenrigspolitiske interesser væsentligt.

Det fremgår af sagen, at Statsministeriet i forbindelse med behandlingen af din første anmodning om aktindsigt indhentede en udtalelse fra Udenrigsministeriet vedrørende spørgsmålet om udlevering af oplysninger, herunder særligt oplysninger om navne, titler og mailadresser på amerikanske diplomater. Udenrigsministeriet har i en udtalelse af 30. august 2019 anført bl.a. følgende:

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

I medfør af denne bestemmelse finder Udenrigsministeriet grundlag for at undtage de navne, titler og e-mailadresser på amerikanske diplomater, som fremgår af aktlisten, og som Statsministeriet har markeret. Der er tale om oplysninger, der er modtaget som led i et diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme. Det er Udenrigsministeriets vurdering, at de pågældende oplysninger bør undtages af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser, da fortrolighed vedrørende de pågældende oplysninger følger af den omtalte forventning om fortrolighed.”

Det fremgår desuden af et notat på sagen, at Statsministeriet den 2. september 2019 telefonisk kontaktede den amerikanske ambassade, som bekræftede en forventning om fortrolighed over for ministeriet.

6.3. Min vurdering

Efter min gennemgang af sagen har jeg ikke grundlag for at kritisere, at Statsministeriet har undtaget de pågældende oplysninger fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 32, stk. 1.

Jeg har herved lagt vægt på karakteren af de undtagne oplysninger sammenholdt med Statsministeriets angivelse af, at oplysningerne – der er udvekslet som led i et diplomatisk samarbejde – er omfattet af en kutyme om fortrolighed.

Særligt for så vidt angår spørgsmålet om indsigt i navnene på konkrete amerikanske diplomater har jeg også lagt vægt på, at Udenrigsministeriet til brug for Statsministeriets afgørelse af sagen har tilkendegivet, at USA som følge af kutymen om fortrolighed har en berettiget forventning om, at oplysninger, der er egnede til at identificere konkrete amerikanske diplomater, ikke udleveres, og at dette er blevet bekræftet over for Statsministeriet af den amerikanske ambassade. En sådan vurdering har jeg ikke grundlag for at anfægte, jf. den ovennævnte udtalelse af 29. oktober 2018 (mit sagsnr. 18/03113).

7. Akter, som Statsministeriet ikke har anset for dokumenter

Statsministeriet har i det bemærkningsark, som ministeriet sendte dig sammen med afgørelsen af 27. september 2019, i forhold til fire aktnumre anført,

at der ikke er tale om dokumenter i offentlighedslovens forstand. Statsministeriet har derfor – som jeg har forstået det – ikke vurderet spørgsmålet om din ret til aktindsigt i disse fire aktnumre.

Ombudsmanden havde i sagen FOB 2011 5-1, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside, lejlighed til at udtale sig om dokumentbegrebet efter offentlighedsloven. Sagen handlede om bl.a. afslag på aktindsigt i en række uformelle mails.

Jeg er enig med Statsministeriet i, at to af de omhandlede aktnumre (akt nr. 21, dok. 2, og akt nr. 21, dok. 3) ikke skal betragtes som dokumenter i offentlighedslovens forstand.

De to øvrige aktnumre (akt nr. 12, dok. 1, og akt nr. 25, dok. 1) er efter min opfattelse omfattet af dokumentbegrebet efter offentlighedsloven. De pågældende dokumenter udgør imidlertid helt korte følgemails af praktisk karakter til henholdsvis det referat (akt nr. 12, dok. 2) og det interne dokument om beredskab (akt nr. 25, dok. 2), der er anført i den udleverede aktliste (sagsnr. 2019-3585). De kan næppe antages at have særlig interesse for dig. Jeg har derfor ikke fundet anledning til at foretage mig mere vedrørende Statsministeriets afgrænsning i forhold til dokumentbegrebet efter offentlighedsloven.

8. Offentlighedslovens § 14 (meroffentlighed)

Efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, skal det 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 lovens bestemmelser i §§ 23-35.

Statsministeriet har i forbindelse med sin afgørelse af 27. september 2019 overvejet, om der var grundlag for at imødekomme din anmodning om aktindsigt af 4. september 2019 efter princippet om meroffentlighed. Ministeriet har herefter udleveret oplysninger fra to dokumenter som led i meroffentlighed.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere Statsministeriets vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed.

9. Statsministeriets afgørelse af 3. september 2019

Med hensyn til Statsministeriets afgørelse af 3. september 2019 om afslag på at behandle din første anmodning om aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, har jeg besluttet ikke at foretage mig mere.

Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Baggrunden herfor er følgende:

Efter § 9, stk. 2, nr. 1, i offentlighedsloven kan behandlingen af en anmodning om aktindsigt afslås, i det omfang behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Statsministeriet lagde ved afgørelsen af 3. september 2019 til grund, at du havde en særlig interesse i sagen, men undlod alligevel at imødekomme din anmodning om aktindsigt.

Statsministeriet lagde i den forbindelse vægt på materialets omfang, at dokumenterne ville skulle gennemgås nøje for at vurdere indholdets nærmere karakter, at der var tale om en sag vedrørende meget væsentlige danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser, og at det derfor ville blive nødvendigt at høre de myndigheder, der havde været involveret i planlægningen af statsbesøget, herunder Udenrigsministeriet, Justitsministeriet, Forsvarsministeriet, Finansministeriet og Politiets Efterretningstjeneste. Statsministeriet skønnede på den baggrund, at det forventede tidsforbrug ved en behandling af din anmodning om aktindsigt ville overstige 60 timer.

Jeg har ved min beslutning om ikke at foretage mig mere lagt vægt på, at det ikke er udelukket at anvende ressourcebestemmelsen i § 9, stk. 2, nr. 1, selv om der hos ansøgeren foreligger en særlig interesse i at få aktindsigt. Anvendelse af ressourcereglens over for personer med en særlig interesse – som f.eks. journalister tilknyttet et massemedie – kræver dog et ressourceforbrug, der er væsentlig større end de ca. 25 timer, som anses at være grænsen, når der ikke er en særlig interesse i aktindsigt.

Det beror på en konkret og samlet vurdering af den enkelte sags omstændigheder, om ressourcebestemmelsen kan anvendes. Jeg kan imidlertid oplyse, at ombudsmanden tidligere har givet udtryk for, at et timeforbrug på over 60 timer til at behandle en aktindsigtsanmodning fra en journalist kan være tilstrækkeligt til at anvende ressourcebestemmelsen, jf. sagen FOB 2016-23 og ombudsmandens udtalelse af 12. juni 2017 (mit sagsnr. 17/02671), der begge kan findes på offentlighedsportalen. Se også forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1 (jf. lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013).

Statsministeriet har i afgørelsen af 3. september 2019 redegjort nærmere for omfanget og kompleksiteten af det samlede materiale, som din første anmodning om aktindsigt omfattede.

På det foreliggende grundlag mener jeg ikke, at en nærmere undersøgelse fra min side vil føre til, at jeg kan tilsidesætte Statsministeriets skønsmæssige vurdering af det forventede tidsforbrug på mere end 60 timer.

Jeg bemærker, at hvis en myndighed vil skulle inddrage andre myndigheder som led i behandlingen af en aktindsigtsanmodning, vil det forventede tidsforbrug hos disse myndigheder også indgå i det samlede forventede tidsforbrug (jf. [overblik #15](#) i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside).

Jeg er endvidere opmærksom på, at ministeriet sammen med afgørelsen sendte dig en aktliste med angivelse af de akter, som ministeriet havde identificeret vedrørende den amerikanske præsidents planlagte besøg, og opfordrede dig til at konkretisere en eventuel yderligere anmodning om aktindsigt.

10. Afslutning

Jeg har gjort Statsministeriet bekendt med min opfattelse, jf. pkt. 3-8 ovenfor.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.