



FOB 05.485

Aktindsigt i dokumenter vedrørende en fast forbindelse over Femern Bælt. Ekstrahering. Begrundelse

En journalist klagede over Transport- og Energiministeriets afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende en fast forbindelse over Femern Bælt.

FOB 05.485

Ombudsmanden mente at ministeriet i nogle tilfælde havde undtaget dokumenter efter offentlighedsloven som ikke kunne betragtes som "interne arbejdsdokumenter", ligesom ombudsmanden rejste tvivl om karakteren af nogle af de dokumenter der var nægtet udleveret fordi det var dokumenter der udarbejdes af en myndighed til brug for møder mellem ministre.

Forvaltningsret 11241.2 -
11241.3 - 114.3

Ombudsmanden mente i øvrigt at ministeriet havde anvendt begrebet ekstrahering i en anden betydning end forudsat i offentlighedsloven, og ombudsmanden fremsatte nogle generelle bemærkninger om ekstrahering. I relation til nogle undtagne dokumenter om eventuelle takstnedsættelser på Storebæltsforbindelsen udtalte ombudsmanden bl.a. at skøn mv. over fremtidige forhold ikke i sig selv indebærer at oplysningerne er undtaget fra aktindsigt.

Ombudsmanden kritiserede endvidere den begrundelse ministeriet havde givet journalisten. Efter ombudsmandens opfattelse var det således en fejl at ministeriet blot havde oplyst at en række dokumenter ikke blev udleveret, og som grund havde henvist til offentlighedsloven uden at specificere for hvert enkelt dokument hvilken bestemmelse der var anvendt.

(J.nr. 2005-0832-501).

Den 27. oktober 2004 bad journalist A, ansat ved X avis, Transport- og Energiministeriet om aktindsigt idet A skrev således:

"Med henvisning til lov om offentlighed i forvaltningen anmoder jeg hermed om aktindsigt i alle dokumenter og al korrespondance - ekstern som intern - samt alle notater i sager vedr. en fast forbindelse over Femern Bælt i perioden fra 1. januar 2002 til i dag - samt de relevante journalister.

Jeg skal venligst gøre opmærksom på, at papirer af intern karakter ikke kan undtages efter offentlighedsloven, under henvisning til, at disse interne dokumenter i et vidt omfang må være udsendt til andre myndigheder og kontorer, ligesom offentlighedslovens § 11 fastslår, at oplysninger også i interne papirer er undergivet aktindsigt, hvis der er tale om 'faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet'.

Hvis det er for omfattende at kopiere samtlige dokumenter, vil jeg gerne snarest muligt have tilsendt journalisterne (evt. elektronisk til nedenstående mail-adresse), så jeg mere specifikt kan pege på dokumenter, som er relevante for denne ansøgning.

Hvis det kan fremskynde processen, vil jeg gerne tilbyde at gennemse dokumenterne i ministeriet."

I et brev af 2. november 2004 vedlagde ministeriet lister over de omhandlede sager, og ministeriet bad A, under hensyn til det meget store antal dokumenter, om nærmere at angive de sager han var interesseret i.

Den 4. november 2004 angav A over for ministeriet hvilke sager han ønskede aktindsigt i. Ministeriet vedlagde herefter ved brev af 12. november 2004 en liste over dokumenterne i disse sager, og ministeriet bad i den forbindelse A om at angive hvilke dokumenter han var interesseret i, hvorefter ministeriet ville vurdere hans begæring nærmere.

I en e-mail af 19. november 2004 til ministeriet frafaldt A sin anmodning om aktindsigt i 8 af sagerne, men han ønskede snarest muligt at få aktindsigt i 6 nærmere angivne sager. Når dette var sket, ønskede A aktindsigt i alle øvrige sager omfattet af sin anmodning - eventuelt ved gennemsyn i ministeriet.

Ved brev af 2. december 2004 traf ministeriet afgørelse vedrørende de 6 sager. A modtog i den forbindelse en række dokumenter, men ministeriet undtog også en række dokumenter med henvisning til offentlighedslovens § 7 og § 10, nr. 1. Ministeriet skrev om ekstrahering således:

“De dokumenter hvori der ikke er givet aktindsigt vurderes ikke at indeholde oplysninger, som ikke fremgår af materiale, der er offentliggjort i sagen. Dokumenterne indeholder dermed ikke oplysninger, der skal udleveres efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 11 (ekstraheringspligt).”

For så vidt angik A's resterende aktindsigtsbegæring bad ministeriet ham om at præcisere begæringen yderligere.

I en e-mail af 5. januar 2005 bad A ministeriet om en revurdering idet han bl.a. skrev således:

“Jeg mener, at en række konkrete dokumenter helt åbenlyst ikke kan falde ind under disse undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven. Det drejer sig bl.a. om:

TRM 740-25. Dokument 3 er f.eks. et notat til statsministeren. Desuden er der i vid udstrækning tale om ‘faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet’. Her kan jeg bl.a. fremhæve de dokumenter, som omhandler en eventuel takstnedsættelse på Storebælt og konsekvenserne heraf.”

A påpegede endvidere at der ikke var noget til hinder for at ministeriet valgte en åben linje og gav aktindsigt selv om dokumenterne ville kunne undtages efter offentlighedslovens bestemmelser. A bad herefter om snarest muligt at modtage aktindsigt i 13 nærmere opregnede sager.

Ministeriet skrev den 10. januar 2005 til A at grundet et ekstraordinært stort arbejdspress i kontoret kunne revurderingen af dokumenterne såvel som stillingtagen til anmodningen om aktindsigt i de øvrige sager først forventes tilendebragt primo februar.

I en afgørelse af 9. februar 2005 gav ministeriet på baggrund af en revurdering af ministeriets afgørelse af 2. december 2004 samt en vurdering af yderligere 13 sager A aktindsigt i flere dokumenter. Ministeriet undtog dog fortsat en række dokumenter med henvisning til offentlighedslovens § 7, nr. 1, og § 10, nr. 1, samt i et enkelt tilfælde § 13, stk. 1, nr. 2. Vedrørende ekstrahering skrev ministeriet således:

“TRM 740-25 dokument 1-88

Dokumenterne 3 og 4 og tilhørende notat vedlægges. Det bemærkes at der i notatet er ekstraheret således, at afsnit, der rummer en vurdering af den tyske position samt forventninger til den videre proces, ikke indgår i det fremsendte.

...

Dokument 7 [i sag TRM 740-26; min bemærkning] samt dertil hørende bilag vedlægges med undtagelse af bilagene 'Cover fra behandlingen i Koordinationsudvalget ...' og 'Baggrundsnotat fra Ø-udvalgets behandling ...', som er udarbejdet til brug for møde mellem ministre og således ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 10, nr. 1. Det bemærkes at der i dokumentet 'Tysk-vinklet operativ baggrundsnotits' er ekstraheret, således at afsnit, der rummer en vurdering af den tyske holdning og centrale udeståender, ikke fremsendes.

...

TRM 744-11

Sagens dokumenter vedlægges med undtagelse af dokumenterne 27, 28, 30 og 34, der er interne dokumenter, som ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 7, nr. 1. For så vidt angår dokument 29 bemærkes, at der er ekstraheret, således at afsnit, der rummer en vurdering af den tyske holdning, ikke fremsendes."

A klagede den 1. marts 2005 til mig over ministeriets afgørelse. A gjorde bl.a. gældende at dokumenterne måtte antages at indeholde en række oplysninger om "faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet", og han henviste i den forbindelse til offentlighedslovens §§ 8 og 11. A gjorde opmærksom på at der med en anslået anlægssum på ca. 30 mia. kr. kunne blive tale om danmarkshistoriens hidtil største byggeprojekt, og at der fra en række forskeres og økonomers side var rejst skarp kritik af nytten og rentabiliteten i projektet.

Den 11. marts 2005 bad jeg ministeriet om at måtte modtage de akter som ministeriets afslag på aktindsigt angik, samt eventuelle bemærkninger til A's klage.

I et brev af 19. april 2005 fremsendte ministeriet de akter som A havde fået afslag på aktindsigt i, og ministeriet skrev i en udtalelse bl.a.:

"Ministeriet har ikke givet aktindsigt i en række interne dokumenter, der var omfattet af journalist (A)'s anmodning om aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 7. Det har samtidig været ministeriets vurdering, at hovedparten af de i disse dokumenter indeholdte 'faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet', jf. offentlighedslovens § 11, er indeholdt i de dokumenter, der blev givet journalisten aktindsigt i, eller i øvrigt er offentligt tilgængelige. Hvor dette efter ministeriets vurdering ikke er tilfældet, er relevante oplysninger ekstraheret og videregivet til journalisten.

Endvidere er der ikke givet aktindsigt i en række andre dokumenter i henhold til offentlighedslovens § 10, nr. 1, da der er tale om materiale, som ministeriet i samarbejde med andre ministerier har udarbejdet til brug for møder i Regeringens Økonomiudvalg.

Endelig bemærkes, at der i en enkelt sag (j.nr. 749-1) er givet afslag på aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2 ('forholdet til fremmede magter'), idet der er tale om et dokument, der omhandler interne tyske forhold. Det er ministeriets vurdering, at aktindsigt heri ville belaste tillidsforholdet til vores tyske samarbejdspartnere og dermed have risiko for at påvirke de pågældende forhandlinger om etablering af en fast forbindelse over Femern Bælt, som er indeholdt i regeringsgrundlaget, afgørende i negativ retning."

Den 28. april 2005 sendte jeg ministeriets udtalelse til A med henblik på at modtage eventuelle bemærkninger.

Den 7. juni 2005 bad en af mine medarbejdere telefonisk ministeriet om tillige at måtte modtage de akter som A havde fået aktindsigt i. Disse akter modtog jeg den 24. juni 2005.

Den 17. oktober 2005 skrev jeg følgende i min udtalelse til A:

Ombudsmandens udtalelse

“1. Indledning

Jeg kan oplyse at jeg i forbindelse med min behandling af sagen har modtaget to kasser bilag fra Transport- og Energiministeriet med henholdsvis de dokumenter De har modtaget i kopi, og de dokumenter som De har fået afslag på aktindsigt i.

Jeg bemærker indledningsvis at der er flere dokumenter som optræder begge steder. Det drejer sig bl.a. om dokument 7 i sag 740-25. Dette dokument består af en række notater der er udarbejdet af Transport- og Energiministeriet, men som efter det oplyste er udvekslet med Finansministeriet, og som derfor ikke kan anses for interne, samt et notat fra Sund & Bælt og et notat fra COWI. Da dokumenterne som nævnt optræder begge steder, må jeg lægge til grund at de er udleveret til Dem. Som et yderligere eksempel kan nævnes dokument 9 i sag 740-26 (Transport- og Energiministeriets notat af 2. juli 2004 om 'Orientering vedr. trafikministerens møde med sin tyske kollega 23. juni 2004') der ifølge ministeriets afgørelse af 9. februar 2005 (fejlagtigt) betragtes som et internt arbejdsdokument, men som dog ses udleveret som dokument 16+17 (enslydende dokument) i samme sag.

Til brug for min undersøgelse har en af mine medarbejdere telefonisk fået oplyst af Transport- og Energiministeriet at betegnelsen 'Styregruppe' der optræder i adskillige af dokumenterne, kunne referere til 3 grupper: 1) Det forberedende K-udvalg der er en fast departementschefsgroupe som forbereder møderne i Regeringens Koordinationsudvalg, 2) det forberedende Ø-udvalg (der også benævnes 'Styregruppen under Ø-udvalget') der er en fast departementschefsgroupe som forbereder møderne i Regeringens Økonomiudvalg, og 3) den dansk-tyske styregruppe (der også benævnes 'den dansk-tyske styringskomité'). Ministeriet oplyste i samme forbindelse på min medarbejders forespørgsel at de såkaldte covers eller covernotes (se bl.a. dokument 57 i sag TRM 740-25) er dokumenter som indeholder et kort resumé af et længere notat, og at disse dokumenter altid udarbejdes (typisk af Finansministeriet) direkte til brug for et møde i et ministerudvalg.

2. Interne arbejdsdokumenter

Ministeriet har undtaget en række dokumenter med henvisning til offentlighedslovens § 7, nr. 1, der lyder således:

‘§ 7. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,

...’

Jeg har gennemgået dokumenterne i sagen, og der er efter min opfattelse eksempler på at Transport- og Energiministeriet har undtaget dokumenter efter offentlighedslovens § 7, nr. 1, som ikke kan betragtes som interne arbejdsdokumenter.

Som eksempel kan nævnes dokument 1 i sag TRM 100-692. Dokumentet består af flere selvstændige dokumenter, bl.a. et brev til transport- og energiministeren fra den svenske minister for nordisk samarbejde. Dette brev kan ikke anses for et internt arbejdsdokument.

Dokument 8 i sag TRM 740-21 består ligeledes af flere dokumenter, bl.a. en kopi af et brev af 16. januar 2003 fra Det Tyske Mindretalssekretariat i København til (...) i Dansk Industri. Dette brev kan ligeledes ikke anses for et internt arbejdsdokument.

Sag TRM 740-31 dokument 1 indeholder bl.a. en invitation af 8. september 2004 fra transport- og energiministeren til Socialdemokraterne til ‘teknisk gennemgang af den faste forbindelse over Femern Bælt’ der ligeledes ikke kan anses for et internt arbejdsdokument.

Endelig kan nævnes dokument 27 i sag TRM 744-11 der indeholder et udkast til kapitel 1 og 2 i den dansk-tyske styregruppes fælles rapport, og dokument 20 i sag TRM 740-26 der (bl.a.) omfatter en fælles rapport fra den dansk-tyske styregruppe. Selv om den dansk-tyske styregruppe - der ses at bestå af embedsmænd fra danske og udenlandske (tyske) ministerier - måtte betragtes som en selvstændig myndighed, vil der i givet fald være tale om en selvstændig *international* myndighed der ikke kan anses for en selvstændig myndighed i forvaltningsretlig forstand. De pågældende dokumenter vil derfor allerede af den grund ikke kunne anses for interne arbejdsdokumenter efter offentlighedslovens § 7, nr. 1.

Jeg bemærker endvidere at dokument 18 i sag TRM 740-26 der er en kort orientering til Regeringens Koordinationsudvalg, ikke - som sket - kan undtages som et internt arbejdsdokument. Dokumentet ses dog i stedet at kunne undtages efter offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Jeg har gjort Transport- og Energiministeriet bekendt med min opfattelse.

3. Dokumenter udarbejdet til brug for møder mellem ministre

Ministeriet har undtaget dokumenterne 59 og 69 i sag TRM 744-12 med henvisning til offentlighedslovens § 10, nr. 1.

I relation til sag TRM 740-25 skrev ministeriet i afgørelsen af 9. februar 2005 at dokumenterne '1 og 2 samt 5-88 er interne dokumenter eller dokumenter, der er udarbejdet til brug for møder mellem ministre. Disse dokumenter er ikke omfattet af retten til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7, nr. 1, henholdsvis. § 10, nr. 1'. Ministeriet har således ikke specificeret hvilke dokumenter der blev undtaget efter de enkelte bestemmelser (om ministeriets begrundelsespligt i den forbindelse, se nedenfor pkt. 7).

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 1, lyder således:

§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

1) Statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.

...'

I den foreliggende sag er det kun sidste led af bestemmelsen i § 10, nr. 1 'dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder' (møder mellem ministre) der er relevant.

Det afgørende er om dokumentet er udarbejdet netop med henblik på at skulle indgå i drøftelser på et møde mellem ministre, hvorimod det ikke kan kræves at dokumentet faktisk bliver anvendt på mødet. Det er i øvrigt uden betydning for anvendelsen af bestemmelsen om der er tale om egentlige ministermøder med deltagelse af samtlige regeringens medlemmer eller om et møde i et ministerudvalg eller en mere uformel drøftelse mellem to eller flere ministre, jf. s. 229, 2. spalte, i betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision.

I sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 175 ff (vedrørende det såkaldte Brundtlandudvalg), anførte jeg at det var klart at dokumenter som blev udarbejdet på grundlag af en drøftelse i et departementschefsudvalg med henblik på forelæggelse i regeringens koordinationsudvalg, måtte anses for omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 1. Derimod anså jeg det for usikkert om bidrag fra andre ministerier som blev sendt til underudvalgene (under departementschefsudvalget) med henblik på teknisk bearbejdelse og koordinering, kunne anses for omfattet af bestemmelsen. Jeg fandt det betænkeligt at anerkende at bestemmelsen blev benyttet på dokumenter som ikke var udarbejdet direkte med henblik på møder mellem ministre, men i før-

ste række var tilvejebragt til brug for en ren embedsmæssig bearbejdning.

Jeg har ligeledes behandlet spørgsmålet i en nyere sag vedrørende afslag på aktindsigt i regeringens klimastrategi. Sagen kan findes i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 98.

Jeg har vanskeligt ved at se at dokument 69 i sag 744-12 skulle være udarbejdet til brug for møder mellem ministre. Dokumentet der er dateret den 20. november 2003, er sendt til Transport- og Energiministeriet og indeholder i punktform Finansministeriets bemærkninger til et beslutningsoplæg vedrørende Femern Bælt. Det er muligt at det underliggende beslutningsoplæg er udarbejdet til brug for ministermøder, men det foreliggende dokument der alene indeholder Finansministeriets bemærkninger hertil, kan ikke være beregnet til at skulle præsenteres for ministre på et ministermøde. Jeg bemærker at jeg ikke har taget stilling til hvorvidt dokumentet vil kunne undtages efter andre bestemmelser.

Efter en gennemgang af de undtagne dokumenter i sag 740-25 har jeg for den overvejende dels vedkommende ikke grundlag for at tilsidesætte ministeriets vurdering. Jeg bemærker i den forbindelse at adskillige af dokumenterne udspringer af det samme dokument der blot ses revideret flere gange efterfølgende, se bl.a. Transport- og Energiministeriets og Finansministeriets baggrundsnotat af 28. november 2003 stilet til Regeringens Øudvalg (dokument 11) der bl.a. ses revideret den 3. februar 2004 (dokument 17). Nogle dokumenter giver dog anledning til tvivl:

Dokument 10 indeholder 'Beslutningsgrundlag vedr. en fast forbindelse over Femern Bælt' af 4. december 2003. Dokumentet er stilet til Transport- og Energiministeriets departementschef og indeholder bl.a. Transport- og Energiministeriets udkast til notatet 'Foreløbig gennemgang af PWC's rapport om det finansielle grundlag for en fast forbindelse over Femern Bælt' af 28. november 2003. Det fremgår af forsiden at notatet er oversendt til Finansministeriet den 28. november 2003. Notatet kan således ikke anses for internt. Efter min opfattelse ses notatet imidlertid heller ikke at være udarbejdet til brug for et ministermøde.

Herudover kan nævnes dokument 21 af 13. februar 2004 til Transport- og Energiministeriets departementschef. Dokumentet indeholder ligeledes 'Beslutningsgrundlag vedr. en fast forbindelse over Femern Bælt', hvori bl.a. optræder et udkast til talepinde med henblik på møde i Regeringens Økonomiudvalg den 16. februar 2004. Sådanne talepinde vil vel oftest være interne, men det fremgår af forsiden at materialet 'er under fortsat drøftelse med Finansministeriet'. Materialet må således anses for udleveret til udenforstående - i dette tilfælde Finansministeriet - og har derfor mistet sin interne karakter. Ligeledes kan dokumentet ikke anses for ud-

arbejdet til brug for et ministermøde da det ikke kan være hensigten at dokumentet omdeles til de øvrige ministre. Jeg har ikke taget stilling til hvorvidt dokumentet vil kunne undtages fra aktindsigt efter andre bestemmelser.

Dokument 29 der er et notat af 27. november 2003 til Transport- og Energiministeriets departementschef, indeholder bl.a. Transport- og Energiministeriets foreløbige 'liste med spørgsmål [til PWC rapporten; min bemærkning], som vil blive sendt til Berlin og som vil danne baggrund for vores drøftelse med PWC/det tyske Finansministerium'. Hvis den pågældende liste således er videregivet til udenforstående, har den mistet sin interne karakter. Listen kan ligeledes ikke anses for udarbejdet til brug for ministermøde.

Jeg har gjort Transport- og Energiministeriet bekendt med min opfattelse.

4. Ekstrahering

For dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 7 og § 10 gælder der en pligt til ekstrahering, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

‘§ 11. Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-4, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.

...’

Ministeriet anførte i afgørelsen af 2. december 2004 at ministeriet havde vurderet at de dokumenter der ikke var givet aktindsigt i, ikke indeholdt oplysninger som ikke fremgik af materiale der var offentliggjort i sagen. Dokumenterne indeholdt dermed 'ikke oplysninger, der skal udleveres efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 11 (ekstraheringspligt)'.

Ministeriet skrev i udtalelsen til mig af 19. april 2005 at ministeriet ikke havde givet aktindsigt i en række interne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 7, og at det samtidig havde været ministeriets vurdering at 'hovedparten af de i disse dokumenter indeholdte 'faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet', jf. offentlighedslovens § 11, er indeholdt i de dokumenter, der blev givet journalisten aktindsigt i, eller i øvrigt er offentligt tilgængelige'. Ministeriet anførte videre at hvor dette efter ministeriets vurdering ikke var tilfældet, var relevante oplysninger ekstraheret og videregivet til journalisten. Ministeriet omtalte her efter dokumenter undtaget efter offentlighedslovens § 10, nr. 1, men omtalte ikke i den forbindelse ekstraheringspligten i § 11, stk. 1.

Herefter fremgår det efter min opfattelse ikke klart om ministeriet har foretaget en vurdering efter § 11, stk. 1, i relation til de dokumenter der er undtaget efter § 10, nr. 1.

Herudover bemærker jeg at ministeriet i afgørelsen af 9. februar 2005 har anvendt begrebet ekstrahering i en anden betydning end forudsat i offentlighedslovens § 11, stk. 1. Jeg henviser herved til ministeriets omtale af dokumenterne 3 og 4 i sag 740-25. Dokument 3 er et brev til statsministeren fra transport- og energiministeren vedlagt et statusnotat for Femern Bælt projektet, mens dokument 4 er et brev til ministersekretariaerne i Økonomi- og Erhvervsministeriet og Finansministeriet vedlagt en kopi af transport- og energiministerens brev til statsministeren og det omtalte statusnotat. Ministeriet har i afgørelsen af 9. februar 2005 anført herom:

‘Dokumenterne 3 og 4 og tilhørende notat vedlægges. Det bemærkes at der i notatet er ekstraheret således, at afsnit, der rummer en vurdering af den tyske position samt forventninger til den videre proces, ikke indgår i det fremsendte.’

Ligeledes kan nævnes Transport- og Energiministeriets omtale af dokument 29 i sag 744-11. Dokumentet ses at være det samme som det omtalte statusnotat for Femern Bælt projektet. Også her siger ministeriet at ‘der er ekstraheret, således at afsnit, der rummer en vurdering af den tyske holdning, ikke fremsendes’.

Endelig har ministeriet vedrørende dokument 7 i sag 740-26 anført at der i dokumentet ‘Tysk-vinklet operativ baggrundsnotits’ er ekstraheret således ‘at afsnit, der rummer en vurdering af den tyske holdning og centrale udeståender, ikke fremsendes’. Dokument 7 indeholder materiale til brug for statsministerens besøg i Berlin den 15. juni 2004, og materialet er oversendt pr. e-mail til Udenrigsministeriet og Statsministeriet.

Der ses således i alle tilfælde at være tale om dokumenter der ikke ville kunne undtages fra aktindsigt som interne arbejdsdokumenter idet de er overgivet til udenforstående (ligesom der ikke er tale om dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 10). Det kan derfor ikke komme på tale at anvende § 11, stk. 1, om ekstrahering for disse dokumenters vedkommende. Der er i stedet tale om at ministeriet har valgt at undtage visse afsnit i dokumenterne fra aktindsigt - sandsynligvis efter overvejelser der ville have kunnet støttes på offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2.

Sammenfattende mener jeg at den måde som ministeriet her har anvendt begrebet ekstrahering på, sammenholdt med at der ikke ses at være dokumenter i sagen omfattet af § 7, nr. 1, eller § 10, nr. 1, hvoraf det udtrykkeligt fremgår at ministeriet har foretaget ekstrahering efter offentlig-

hedslovens § 11, stk. 1, kan skabe en vis uklarhed omkring ministeriets overvejelser herom.

Jeg har gjort Transport- og Energiministeriet bekendt med min opfattelse.

De har i øvrigt i Deres e-mail af 5. januar 2005 til ministeriet selv peget på at der i de undtagne dokumenter i vid udstrækning må være tale om faktiske omstændigheder der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, og De har herved fremhævet 'de dokumenter, som omhandler en eventuel takstnedsættelse på Storebælt og konsekvenserne heraf'.

På den baggrund bemærker jeg følgende:

Ekstraheringspligten gælder 'oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet'. Udtrykket 'oplysninger om (sagens) faktiske omstændigheder' anvendes ikke kun i offentlighedslovens § 11, men også i andre lovbestemmelser, bl.a. forvaltningslovens § 19 og offentlighedslovens § 6. Betingelsen for at der skal foretages ekstrahering, må således forstås på samme måde som betingelsen for at der skal foretages partshøring, eller at der foreligger notatpligt.

Afgørende for om en oplysning skal ekstraheres, er herefter ikke i første række afhængig af om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men beror i højere grad på hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. En oplysning skal på den baggrund ekstraheres hvis oplysningen er af en sådan karakter at den bidrager til at supplere sagsforholdets bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagsforholdets faktiske omstændigheder. Se hertil bl.a. forarbejderne til offentlighedslovens § 6 (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 217) hvoraf desuden fremgår følgende:

'...

Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke, lige så lidt som efter den gældende lov, være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger der isoleret set gengiver objektive kendsgerninger, som f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.

...'

På den baggrund må det antages at også forudsigelser om hvorledes et faktisk forløb vil ændre sig, og som bidrager til myndighedens kvalifice-

ring af det administrative beslutningsgrundlag, hører til de faktiske oplysninger i et sagsforhold. Se bl.a. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 518.

Ministeriet har undtaget flere dokumenter vedrørende spørgsmål om takstnedsættelser på Storebæltsforbindelsen. Se bl.a. Transport- og Energiministeriets udkast til notatet 'Konsekvenser af takstnedsættelser på Storebæltsforbindelsen for trafikken via Femern Bælt' af 19. februar 2004 (dokument 24 i sag TRM 740-25) hvoraf det indledningsvis fremgår at notatet vurderer risikoen for Femern Bælt projektet i lyset af den konkurrence der er mellem de to faste forbindelser. Risikoen belyses gennem følsomhedsberegninger og ved at opstille scenarier, og risikoen søges afdækket gennem en sammenlignende analyse med hensyn til parametrene rejsetid, kørselsomkostninger og takster.

Sådanne skøn mv. over fremtidige forhold indebærer ikke i sig selv at oplysningerne er undtaget fra ekstraheringspligten. Jeg henviser herved til den ovenfor omtalte ombudsmandssag vedrørende afslag på aktindsigt i regeringens klimastrategi hvor jeg ligeledes fandt at oplysninger angående fremskrivninger eller skøn over fremtidige forhold ikke i sig selv gjorde at oplysningerne ikke var omfattet af ekstraheringspligten. Til illustration kan også nævnes dokument 27 i sag TRM 740-25 - Transport- og Energiministeriets notat om 'Femern og Storebæltstaksterne' af 12. marts. 2004. Dokumentet består bl.a. af et afsnit om økonomiske overvejelser (afsnit 1) der efter min opfattelse må anses for oplysninger omfattet af ekstraheringspligten i § 11, stk. 1. Derimod ses de følgende afsnit 'Politiske overvejelser' og 'Løsningsmuligheder' ikke at være omfattet af ekstraheringspligten.

Jeg har gjort Transport- og Energiministeriet bekendt med min opfattelse.

5. Forholdet til fremmede magter

Ministeriet har undtaget et enkelt dokument (dokument 1 i sag TRM 749-1) fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2. Bestemmelsen lyder således:

'§ 13. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

...

2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,

...'

Det er en betingelse for anvendelse af bestemmelsen i § 13, stk. 1, at der foretages et konkret skøn omkring hvorvidt retten til at blive gjort bekendt med oplysninger i en sag eller et dokument bør vige for de nærmere opregnede hensyn i § 13, stk. 1, nr. 1-6, til offentlige og private interesser. Det følger af bestemmelsens formulering at aktindsigt kun kan afslås hvis der er nærliggende fare for at de nævnte interesser vil lide skade af betydning, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg B, sp. 122, og betænkning 325/1963 om offentlighed i forvaltningen, s. 61. I ministeriets afgørelse af 9. februar 2005 anførte ministeriet om det pågældende dokument at det 'omhandler interne tyske forhold og er således ikke omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2'. Ministeriet begrundede dette nærmere i udtalelsen til mig af 19. april 2005. Ministeriet skrev i den forbindelse at det var ministeriets vurdering at 'aktindsigt heri ville belaste tillidsforholdet til vores tyske samarbejdspartnere og dermed have risiko for at påvirke de pågældende forhandlinger om etablering af en fast forbindelse over Femern Bælt, som er indeholdt i regeringsgrundlaget, afgørende i negativ retning'.

Hvis de hensyn der er nævnt i § 13, stk. 1, nr. 1-6, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal den der har fremsat anmodning om aktindsigt gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold, jf. bestemmelsens stk. 2.

Ministeriet ses efter det oplyste ikke at have foretaget en sådan vurdering efter § 13, stk. 2, og der er efter min opfattelse ikke grundlag for at undtage hele det omhandlede dokument med hjemmel i § 13, stk. 1, nr. 2.

Jeg har gjort Transport- og Energiministeriet bekendt med min opfattelse.

6. Meroffentlighed

Meroffentlighedsprincippet er lovfæstet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., og ifølge betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision bør princippet udstrækkes særlig vidt i relation til repræsentanter for medierne, se betænkningen s. 129 ff. Dette fremgår ligeledes af Justitsministeriets vejledning fra 1986 om offentlighedsloven (vejledning nr. 11687 i Retsinformation), jf. vejledningens pkt. 17, samt forordet til vejledningen.

Bestemmelsen blev indsat for at understrege at offentlighedslovens regler ikke er til hinder for at myndighederne giver oplysninger i videre omfang, herunder på anden måde eller i anden form end loven forpligter til (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 211). Det blev endvidere af Offentlighedsudvalget anset for ønskeligt at myndighederne ikke blot nøjes med at undersøge om en anmodning om aktindsigt kan afslås af formelle grunde eller med hjemmel i offentlighedslovens undtagelsesbestemmel-

ser, men at de mere frit overvejer om hemmeligholdelse i konkrete tilfælde overhovedet er påkrævet, jf. ovennævnte betænkning nr. 857/1978, s. 70.

En ordning hvorefter der ikke opstilles flere restriktioner for videregivelse og formidling af informationer end påkrævet af hensyn til tungtvejende samfundsmæssige hensyn, harmonerer desuden bedst med bestemmelsen i artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention.

Jeg henviser endvidere til sagerne trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 504, for 1998, s. 403, og for 1995, s. 244, om bl.a. meroffentlighed i relation til pressen.

Transport- og Energiministeriet har ikke omtalt spørgsmålet om meroffentlighed, og jeg må herefter lægge til grund at ministeriet ikke har overvejet dette.

Under hensyn til det ovenfor anførte om pressens særlige behov for information er det min opfattelse at ministeriet burde have overvejet om der i kraft af meroffentlighedsprincippet alligevel burde meddeles Dem aktindsigt i (nogle af) de undtagne dokumenter.

Jeg har gjort Transport- og Energiministeriet bekendt med min opfattelse.

7. Begrundelsespligt

I ministeriets afgørelse af 9. februar 2005 anførte ministeriet at dokumenterne 1, 2 og 5-88 i sag 740-25 var undtaget i medfør af offentlighedslovens §§ 7, nr. 1, henholdsvis 10, nr. 1.

Ministeriets afgørelse om at give delvis aktindsigt var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Da afgørelsen var delvis bebyrdende for (X) Avis, var ministeriet forpligtet til at begrunde afgørelsen, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24. Begrundelsen skal bl.a. indeholde en henvisning til den eller de retsregler der er blevet anvendt.

Der er efter min mening ikke tvivl om at ministeriet herefter var forpligtet til specifikt i forhold til de enkelte tilbageholdte dokumenter at oplyse efter hvilken bestemmelse dokumentet var blevet nægtet udleveret. Heri ligger ikke at ministeriet var forpligtet til dokument for dokument at forklare hvorledes undtagelsesbestemmelsen var blevet anvendt. Ministeriet kunne nøjes med at henvise til at undtagelsen var sket med støtte i den pågældende bestemmelse - eventuelt ved på aktlisten ud for hvert dokument at anføre hvilken bestemmelse der var blevet anvendt.

Jeg mener derfor det er en fejl at ministeriet i afgørelsen af 9. februar 2005 blot angav at en række dokumenter ikke blev udleveret, og som

grund henviste til offentlighedslovens § 7, nr. 1, henholdsvis § 10, nr. 1, men uden at specificere hvilke dokumenter der var blevet anset for omfattet af de pågældende bestemmelser.

Herudover burde ministeriet have angivet hjemmelsbestemmelsen i de tilfælde hvor ministeriet udelod afsnit der rummede en vurdering af den tyske holdning (se ovenfor, pkt. 4).

Jeg har gjort Transport- og Energiministeriet bekendt med min opfattelse.

8. Henstilling

På baggrund af ovennævnte har jeg i dag henstillet til Transport- og Energiministeriet at genoptage behandlingen af sagen med henblik på at der træffes en ny afgørelse i sagen.

9. Sammenfatning

Der er efter min opfattelse eksempler på at Transport- og Energiministeriet har undtaget dokumenter efter offentlighedslovens § 7, nr. 1, som ikke kan betragtes som interne arbejdsdokumenter.

Jeg har endvidere rejst tvivl i relation til nogle af de dokumenter som ministeriet har undtaget i medfør af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Den måde som ministeriet har anvendt begrebet ekstrahering på, sammenholdt med at der ikke ses at være dokumenter i sagen omfattet af offentlighedslovens § 7, nr. 1, eller § 10, nr. 1, hvoraf det udtrykkeligt fremgår at ministeriet har foretaget ekstrahering efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, kan endvidere efter min opfattelse skabe en vis uklarhed omkring ministeriets overvejelser herom. Jeg har i den forbindelse fremsat nogle synspunkter vedrørende ekstrahering - særligt i relation til dokumenterne vedrørende eventuelle takstnedsættelser på Storebæltsforbindelsen.

Ministeriet ses endvidere efter det oplyste ikke at have foretaget en vurdering efter offentlighedslovens § 13, stk. 2, i relation til det dokument ministeriet har undtaget med henvisning til § 13, stk. 1, nr. 2.

Under hensyn til pressens særlige behov for information er det min opfattelse at ministeriet burde have overvejet om der i kraft af meroffentlighedsprincippet alligevel burde meddeles Dem aktindsigt i (nogle af) de undtagne dokumenter.

Endelig har jeg kritiseret ministeriets begrundelse i afgørelsen af 9. februar 2005.

På ovennævnte baggrund har jeg i dag henstillet til Transport- og Energiministeriet at genoptage behandlingen af sagen med henblik på at der træffes en ny afgørelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.”

Ministeriet oplyste efterfølgende at ministeriet havde genoptaget sagen. Jeg meddelte herefter at jeg ikke foretog mig mere på det foreliggende grundlag.

NOTER: (*) FOB 1989, s. 175, FOB 1995, s. 244, FOB 1998, s. 403, FOB 2001, s. 504, og FOB 2004, s. 98.