

**2009 17-1****Afslag på aktindsigt i identifikationsoplysninger i dokumenter**

En journalist klagede til ombudsmanden over at Udenrigsministeriet ikke havde givet fuld aktindsigt i ministeriets orienteringer til Rigsrevisionen om finansielle uregelmæssigheder i forvaltningen af den danske bistand til udviklingslandene. Ministeriet havde givet delvis aktindsigt i dokumenterne, men havde fjernet alle oplysninger der kunne føre til en identifikation af hvilket land, projekt mv. der var tale om. Det drejede sig om oplysninger om bl.a. lande, byer, møntsorter, myndigheder og journalnumre. Afslaget på aktindsigt i identifikationsoplysningerne skete med henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, om hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar. Aktindsigt i de øvrige oplysninger i dokumenterne blev givet efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 2, hvorefter der skal gives aktindsigt i dokumentets øvrige indhold hvis hensynene efter § 13, stk. 1, nr. 2, kun gør sig gældende for en del af et dokument.

Ombudsmanden udtalte at Udenrigsministeriets anvendelse af reglen i offentlighedslovens § 13 byggede på en ikke helt korrekt forståelse af reglen. Myndighederne har ikke efter offentlighedsloven pligt til at anonymisere dokumenter for at kunne give aktindsigt i dem. At ministeriet havde givet aktindsigt i væsentlige dele af de dokumenter der indeholdt oplysninger omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, var således et udslag af meroffentlighed.

Ombudsmanden mente dog ikke at kunne lægge til grund at ministeriet havde foretaget en tilstrækkelig konkret vurdering af om det var nødvendigt at undtage oplysninger af hensyn til væsentlige modstående interesser af den art der var omtalt i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, og forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 2. Ombudsmanden henstillede på den baggrund til ministeriet at genoptage sagen og foretage en fornyet gennemgang af dokumenterne med henblik på en vurdering af om der kunne gives mere aktindsigt.

Udenrigsministeriet genoptog herefter behandlingen af sagen og traf den 23. juni 2009 en ny afgørelse og gav journalisten yderligere aktindsigt.

(J.nr. 2008-2571-401).

9. februar 2009

Forvaltningsret
112.2
11241.3

Det fremgik af sagens akter at journalist A den 23. oktober 2007 bad Udenrigsministeriet om aktindsigt i "samtlige indberetninger, sager, efterforskningsrapporter, notater som Danida har haft fra 2003 til 2007 om korrupsion, misbrug af midler, underslæb, nepotisme, bestikkelse i både Danida projekter og hos eksterne partnere". Efter en dialog med ministeriet blev anmodningen præciseret til at angå de underretninger som Udenrigsministeriet løbende sender til Rigsrevisionen ved enhver mistanke om korrupsion der involverer danske udviklingsbistandsmidler, de såkaldte "C-sager". Perioden blev samtidig indsnævret til fra 1. januar 2006 til tidspunktet for aktindsigtsanmodningen.

Den 14. december 2007 traf Udenrigsministeriet afgørelse vedrørende de i alt 259 akter der var omfattet af anmodningen. Ministeriet gav aktindsigt i nogle få akter i deres helhed. I alle de øvrige var der undtaget oplysninger. Ministeriet gav følgende begrundelse:

"Til baggrund skal indledningsvist henvises til Danidas antikorrupsionspolitik og 'Code of Conduct', som er tilgængelig på Udenrigsministeriets hjemmeside på adressen www.um.dk/da/menu/Udviklingspolitik/Antikorrupsion. Desuden vedlægges intern notits af 23. marts 2004 vedr. grundlaget for udarbejdelse af de såkaldte C-sager.

Undtagelse af oplysninger i medfør af § 13, stk. 1 nr. 2

I henhold til offentlighedslovens § 13, stk. 1 nr. 2 kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner.

I hovedparten af dokumenterne, der alle har karakter af beretninger til Rigsrevisionen, er undtaget oplysninger fra aktindsigt, idet undtagelse vurderes at være nødvendigt af hensyn til beskyttelse af samarbejdsrelationerne med de pågældende lande, herunder særligt forholdet til de danske bistandsprogramsam arbejdslande, men også af hensyn til diplomatisk kutyme for samarbejde med andre landes ambassader og myndigheder i de omtalte sager.

Undtagelse af oplysninger i medfør af § 13, stk. 1 nr. 3

I henhold til offentlighedslovens § 13, stk. 1 nr. 3 kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, strafuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.

I visse af dokumenterne er undtaget oplysninger vedr. nationale og internationale ikke-statslige organisationer med henblik på beskyttelse af disse i sager, hvorunder der kan være mulighed for strafforfølgning.

Undtagelse af oplysninger i medfør af § 12, stk. 1 nr. 1

Efter offentlighedslovens § 12, stk. 1 nr. 1 omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold. Udenrigsministeriet har i medfør af denne bestemmelse undtaget visse oplysninger om navne på enkeltpersoner omtalt i beretningerne, under hensyntagen til disse personers private og økonomiske forhold.

Meroffentlighed

Udenrigsministeriet har overvejet, hvorvidt det er muligt at give aktindsigt i videre omfang i medfør af offentlighedslovens § 4, stk. 1, hvilket vurderes at være tilfældet i nærværende sag.”

Den 20. december 2007 udvidede A sin aktindsigtsanmodning til også at omfatte 2004 og 2005 og eventuelle sager der var indledt efter A's tidligere anmodning af 23. oktober 2007. Udenrigsministeriet gav i afgørelse af 19. februar 2008 delvis aktindsigt. Ministeriet gav aktindsigt i sin helhed i enkelte dokumenter. I resten af dokumenterne var der undtaget oplysninger. Ministeriet gav følgende begrundelse for begrænsningen i aktindsigt:

”Til baggrund henvises til Danidas antikorrupsionspolitik og 'Code of Conduct', som er tilgængelig på Udenrigsministeriets hjemmeside på adressen www.um.dk/da/menu/Udviklingspolitik/Antikorruption, samt intern notits af 23. marts 2004 vedr. grundlaget for udarbejdelse af de såkaldte C-sager, som udleveredes til dig d. 14. december 2007.

Udenrigsministeriet har identificeret en række dokumenter som er omfattet af anmodningen og har foretaget en konkret vurdering af disse dokumenter og truffet afgørelse om begrænsninger i retten til aktindsigt i henhold til de nedenfor angivne bestemmelser.

Undtagelse i medfør af § 12, stk. 1 nr. 1

I henhold til offentlighedslovens § 12, stk. 1 nr. 1 omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Udenrigsministeriet har i medfør af offentlighedslovens § 12, stk. 1 nr. 1 undtaget en række oplysninger fra aktindsigt. Der er tale om oplysninger om enkeltpersoners navne og profession og navne på advokater, politikredse eller lignende, der kan føre til en identifikation af de implicerede personer.

Undtagelse af oplysninger i medfør af § 13, stk. 1 nr. 2

I henhold til offentlighedslovens § 13, stk. 1 nr. 2 kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner.

I hovedparten af dokumenterne er, som det fremgår af vedlagte liste, undtaget oplysninger fra aktindsigt, idet undtagelse vurderes at være nødvendigt af hensyn til beskyttelse af samarbejdsrelationerne med de pågældende berørte lande, herunder særligt forholdet til de danske bistandsprogramsamarbejdslande, men også af hensyn til diplomatisk kutyme for samarbejde med andre landes ambassader og myndigheder i de omtalte sager. Her er oplysninger om lande, organisationer, eller andet der kan føre til en identifikation af de omtalte lande eller organisationer, undtaget.

Undtagelse af oplysninger i medfør af § 13, stk. 1 nr. 3

I henhold til offentlighedslovens § 13, stk. 1 nr. 3 kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang der er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrkelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.

Udenrigsministeriet har i medfør af § 13, stk. 1, nr. 3 undtaget en række oplysninger fra aktindsigt, idet oplysningerne indgår i strafferetlige og efterforskningsmæssige aspekter af sagerne, herunder oplysninger der vurderes nødvendige at undtage af hensyn til effektiv retshåndhævelse, beskyttelse af sigtede og vidner samt for ikke at modvirke retshåndhævelse.

Udenrigsministeriet har endvidere i overensstemmelse med offentlighedslovens § 12, stk. 2 og § 13, stk. 2 foretaget en konkret vurdering af, hvorvidt de ovennævnte hensyn efter bestemmelsesternes stk. 1, kun gør sig gældende for dele af de ovennævnte dokumenter. Da dette er tilfældet for samtlige dokumenter, udleveres dokumenternes øvrige indhold.

Meroffentlighed

Udenrigsministeriet har overvejet, hvorvidt det er muligt at give aktindsigt i videre omfang i medfør af offentlighedslovens § 4, stk. 1, hvilket vurderes at være tilfældet i en række af de udleverede dokumenter i nærværende sag.”

A bad den 3. juli 2008 Udenrigsministeriet om aktindsigt i samtlige C-sager fra 1. februar 2008 til 1. juli 2008. Ministeriet traf afgørelse den 4. august 2008 og skrev bl.a. følgende:

”Udenrigsministeriet har på den baggrund identificeret en række dokumenter, som er omfattet af anmodningen og har foretaget en konkret vurdering af disse dokumenter. Udenrigsministeriet har i den forbindelse truffet afgørelse om begrænsninger i retten til aktindsigt i henhold til de nedenfor angivne bestemmelser. Der vedlægges endvidere i det fremsendte materiale lister over samtlige dokumenter omfattet af aktindsigtsanmodningen med angivelse af begrundelse for de foretagne begrænsninger.

Undtagelse i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2

I henhold til § 13, stk. 1, nr. 2 kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner.

I 23 dokumenter er oplysninger, som det fremgår af den vedlagte liste, undtaget fra aktindsigt i henhold til § 13, stk. 1, nr. 2. Undtagelse vurderes at være nødvendigt af hensyn til beskyttelse af Danmarks samarbejdsrelationer med de pågældende berørte lande. Der er tillige taget hensyn til beskyttelse af diplomatisk kutyme for samarbejde med andre landes ambassader og myndigheder i de omtalte sager. Oplysninger om lande, organisationer, virksomheder eller andet der kan føre til en identifikation af de omtalte lande, organisationer og virksomheder, er således undtaget fra aktindsigt.

For de dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 13, stk. 1, har Udenrigsministeriet i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 2 vurderet, hvorvidt det beskyttelsesværdige hensyn kun gør sig gældende for en del af de pågældende dokumenter. Dette er tilfældet for en række dokumenters vedkommende, hvorfor der meddeles aktindsigt i disse dokumenters øvrige indhold.

Meroffentlighed

Udenrigsministeriet har overvejet, hvorvidt der er mulighed for at give aktindsigt i videre omfang i medfør af offentlighedslovens § 4, stk. 1. Det vurderes muligt i forbindelse med denne anmodning.”

Den 5. august 2008 klagede A til mig. A skrev bl.a. at offentligheden efter hans opfattelse måtte have ret til at vide i hvilket land og hvilket ulandsprojekt svindelen var foregået, og hvilke organisationer der havde været involveret. A

anførte desuden at undtagelsen af oplysninger var sket selv i afsluttede sager hvor der var faldet dom ved en dansk retsinstans.

I anledning af A's klage bad jeg den 18. august 2008 Udenrigsministeriet om en udtalelse og om at låne sagens akter.

Udenrigsministeriet skrev i udtalelse af 17. oktober 2008 bl.a. følgende:

"Orienteringerne af Rigsrevisionen – baggrund og indhold

Udenrigsministeriet implementerede i 2003 en handlingsplan til bekæmpelse af korruption, og slog fast at misbrug af bistandsmidler på ingen måde accepteres. Ministeriet har dog samtidig erkendt, at da bistanden netop ydes til udviklingslande, som er karakteriserede ved svage offentlige forvaltninger, lav kapacitet o.a., og som ofte er plagede af korruption, vil der opstå situationer med forsøg på misbrug eller decideret korruption.

Som konsekvens heraf og med udgangspunkt i § 10, stk. 1 i lov om revisionen af statens regnskaber m.m. har Udenrigsministeriet således defineret en praksis for straks at underrette Rigsrevisionen, såfremt der i forvaltningen af tilskudsmidler i forbindelse med den danske udviklingsbistand opstår en bestyrt mistanke om eller konstateres tyveri, bedrageri, korruption eller andre finansielle uregelmæssigheder i administrationen. Denne praksis omfatter de tilskudsmidler, der ydes i henhold til Finansloven kap 06.3 (bilateral og multilateral bistand under Udenrigsministeriet), herunder også de bilaterale tilskudsmidler til Naboskabsprogrammet, jf. vedlagte instruktion, der gælder for ministeriets egne medarbejdere så vel som for danske NGO'er i forbindelse med administration af bistandsmidler/tilskudsmidler.

Den danske udviklingsbistand administreres af såvel Udenrigsministeriet som af nationale statslige myndigheder, internationale organisationer, internationale og lokale NGO'er, samt private virksomheder.

De lande Udenrigsministeriet primært har bistandssamarbejde med er Bangladesh, Benin, Bhutan, Bolivia, Burkina Faso, Ghana, Kenya, Mali, Mozambique, Nepal, Nicaragua, Tanzania, Uganda, Vietnam og Zambia (15 såkaldte programsamarbejdslande); men den danske regering har også fundet anledning til at yde udviklingsbistand til andre lande, bl.a. Egypten, Niger, Sudan, Sydafrika, Vestbredden, Afghanistan, Cambodja, Thailand, Malaysia, Indonesien, Kina, Rusland, Irak og Sri Lanka.

I en vis udstrækning implementeres tilskudsmidlerne gennem danske, internationale eller lokale NGO'er. Det sker typisk i lande, hvor man fra Udenrigsministeriets side har vanskeligt ved at agere direkte som myndighed, og hvor lokale, danske eller internationale NGO'er eller private

virksomheder på baggrund af lokalt kendskab, netværk og forbindelser repræsenterer dansk udviklingsbistand, og påtager sig det lokale implementeringsansvar.

Bistandssamarbejdet med de 15 programsamarbejdslande sker inden for rammerne af en strategisk aftale mellem den danske regering og regeringen i modtagerlandet (landeaftalen). Forvaltningen af bistandsmidler påhviler derefter enten de offentlige myndigheder i bistandsmodtagerlandene, civilsamfundsorganisationer, eller danske eller udenlandske virksomheder eller organisationer.

C-sagerne er af ganske varierende karakter, idet der kan være tale om alt fra regnskabsmæssige uregelmæssigheder til mistanker om bedrageri eller korruption. Fælles for størstedelen af C-sagerne er, at de indeholder en beskrivelse af et uopklaret sagsforløb, hvor spørgsmålet om skyld, eventuelt retligt forløb, strafudmåling eller endeligt udestående beløb ikke er afklaret.

Behandling af anmodning om aktindsigt i C-sager fra (A), af 4. juli 2008

...

Udenrigsministeriet har herefter foretaget en vurdering af, hvorvidt der forelå beskyttelsesværdige hensyn, der nødvendiggjorde at dokumenter helt eller delvist måtte undtages fra aktindsigt. Denne vurdering har taget udgangspunkt i offentlighedslovens § 12 og § 13.

For samtlige dokumenter, hvori der er vurderet behov for at undtage oplysninger efter offentlighedslovens § 12 og/eller § 13, har ministeriet vurderet, hvorvidt det beskyttelsesværdige hensyn kun har gjort sig gældende for en del af de pågældende dokumenter eller hele dokumenter, jf. § 12, stk. 2 og § 13, stk. 2. Dette har været tilfældet for samtlige dokumenters vedkommende, hvorfor der er meddelt aktindsigt i dokumenternes øvrige indhold.

Undtagelse af oplysninger i henhold til offentlighedsloven § 13, stk. 1, nr. 2

Som det fremgår af Udenrigsministeriets vedlagte besvarelse af 4. august 2008 er grundlaget for undtagelse af oplysninger i de i alt 23 dokumenter der indgår i besvarelsen, offentlighedsloven § 13, stk. 1, nr. 2, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forhold til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner.

Ved vurdering af hvorvidt der ud fra et beskyttelsesværdigt hensyn bør undtages oplysninger, har Udenrigsministeriet lagt vægt på to centrale hensyn i relation til Danmarks forhold til de omtalte bistandsmodtagerlande. Dels kan offentliggørelse af de undtagne oplysninger have uhenigtsmæssige konsekvenser for og skade myndighedernes videre efterforskning i de konkrete sager om forvaltning af danske tilskudsmidler. Denne vurdering har været baseret på en konkret gennemgang af hver enkelt sag. Dels kan offentliggørelse af de undtagne oplysninger vedr. lande, bynavne, møntsort, myndigheder, journalnr. og lign. vanskeliggøre det videre bistandstekniske, -politiske samt udenrigspolitiske samarbejde mellem Danmark og de berørte lande. Denne vurdering har været baseret på en samlet analyse af Danmarks forhold til de konkrete lande, de enkelte C-sager vedrører, med inddragelse af den konkrete sags karakter.

Det er Udenrigsministeriets vurdering, at disse hensyn har berettiget en begrænsning i offentliggørelse af de anførte oplysninger, med henblik på at sikre gennemførelse af danske udviklingspolitiske interesser, herunder opretholde gode samarbejdsrelationer med modtagerlandene, baseret på en fortløbig og tillidsskabende dialog og samarbejde.

Det kan bemærkes, at Udenrigsministeriet har andre rapporteringsformer, herunder offentligt tilgængelige evalueringer, bl.a. Program og Projekt Orienteringer, der kan ses på ministeriets hjemmeside, som tilvejebringer mere nuancerede og gennearbejdede fremstillinger af status for anvendelse af danske tilskudsmidler.

(A)'s klage over undtagelser i afsluttede C-sager

(A) anfører i sin klage til Dem af 5. august d.å., at der er foretaget undtagelser fra aktindsigt også i afsluttede sager. (A) anfører at 'Censurering er sket selv i afsluttede sager, hvor der er faldet dom ved en dansk retsinstans – selv om vi har offentlig retspraksis i Danmark'.

Udenrigsministeriet kan hertil bemærke, at der blandt de 23 C-sager, der indgik i ministeriets besvarelse til (A) af 4. august d.å., jf. vedlagte, kun er fire sager, der omtales som afsluttede fra ministeriets side (C375, C380, C382 og C385). Ingen af de fire sager er imidlertid på tidspunktet for besvarelse af aktindsigtsanmodningen afsluttet gennem et retsligt forløb. Det bemærkes, at ovennævnte beskyttelsesværdige hensyn efter Udenrigsministeriets opfattelse principielt også kan foreligge ved afsluttede sager, i det omfang de pågældende oplysninger/dokumenter ikke i forvejen er offentligt tilgængelige.

De omtalte fire sager er kun betegnet som afsluttede overfor Rigsrevisionen, da sagerne enten ikke har kunnet opklares yderligere, eller fordi der

er truffet andre foranstaltninger til udbedring af den formodede lovovertrædelse, der er beskrevet. Der er derfor efter Udenrigsministeriets opfattelse ikke grundlag for at sondre mellem disse fire sager og de øvrige sager.

Grundlaget for Udenrigsministeriets afgørelser om undtagelse af oplysninger fra aktindsigt i de fire afsluttede C-sager, er således baseret på tilsvarende hensyn som omtalt ovenfor, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2.”

A havde ikke flere bemærkninger til sagen.

Ombudsmandens udtalelse

”1. Indledning – hvad undersøger jeg i sagen?”

Sagen drejer sig om aktindsigt i Udenrigsministeriets orienteringer til Rigsrevisionen om finansielle uregelmæssigheder i forvaltningen af den danske bistand til udviklingslandene, de såkaldte C-sager, i perioden 2005 til 1. juli 2008.

Udenrigsministeriet har i forhold til (A) truffet i alt tre afgørelser herom, henholdsvis den 14. december 2007, 19. februar 2008 og 4. august 2008. Min undersøgelse omfatter kun den seneste afgørelse af 4. august 2008 vedrørende sager fra 1. februar 2008 til 1. juli 2008 da det kun er denne afgørelse jeg har bedt ministeriet udtale sig om. Da problemstillingerne i de tre afgørelser stort set er identiske, har jeg dog valgt at inddrage nogle elementer fra de to andre afgørelser i min udtalelse.

Afgørelsen af 4. august 2008 omfatter i alt 23 dokumenter. Udenrigsministeriet har ifølge selve afgørelsen og den medfølgende aktliste undtaget oplysninger i alle dokumenterne efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2. Ligeledes for samtlige dokumenters vedkommende har ministeriet vurderet at det beskyttelsesværdige hensyn kun har gjort sig gældende for en del af dokumentet. Ministeriet har derfor meddelt aktindsigt i dokumenternes øvrige indhold efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 2.

I udtalelsen til mig af 17. oktober 2008 – men ikke i afgørelsen eller aktlisten – har Udenrigsministeriet som hjemmel for undtagelse af oplysninger også henvist til bestemmelsen i offentlighedslovens § 12. Ministeriet har ikke præciseret hvilke oplysninger der skulle være undtaget efter bestemmelsen. Jeg har på den baggrund ikke mulighed for at efterprøve anvendelsen af bestemmelsen, og jeg berører derfor ikke dette spørgsmål i udtalelsen.

Udenrigsministeriet har i afgørelsen skrevet at ministeriet 'har overvejet hvorvidt der er mulighed for at give aktindsigt i videre omfang i medfør af offentlighedslovens § 4, stk. 1', og at det er blevet vurderet muligt. Ministeriet har telefonisk oplyst at der er tale om en fejl i dette afsnit. Der skulle i stedet have stået at ministeriet havde overvejet muligheden for at give meraktindsigt og vurderet at det ikke var muligt.

Jeg har valgt at koncentrere min udtalelse om spørgsmålet om Udenrigsministeriets forståelse af reglen i offentlighedslovens § 13 og reglerne om meroffentlighed, og om ministeriets konkrete anvendelse af disse regler.

2. Hjemmelsgrundlaget

a) Offentlighedslovens § 13

§ 13 i offentlighedsloven lyder sådan:

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

- 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- 3) forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,
- 4) gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 5) det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed, eller
- 6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.'

Der er i § 13 i offentlighedsloven kun hjemmel til at undtage oplysninger i dokumenter i det omfang de angivne hensyn gør en sådan undtagelse påkrævet. Hvis der i et dokument er oplysninger hvor det angivne hensyn ikke gør undtagelse påkrævet, skal der gives indsigt i disse oplysninger efter bestemmelsen i § 13, stk. 2.

Bestemmelserne i § 13, stk. 1, nr. 1-6, antages dog efter deres formulering efter omstændighederne at give tilstrækkelig hjemmel til at undtage hele dokumenter eller efter omstændighederne samtlige sagens dokumenter hvis indrømmelse af delvis aktindsigt vil medføre en prisgivelse af det eller de forhold som bestemmelserne giver hjemmel til at hemmeligholde. Se bl.a. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 233.

Myndighederne har ikke efter offentlighedsloven pligt til at give aktindsigt i anonymiseret form. Det skyldes at offentlighedsloven antages kun at angå allerede foreliggende dokumenter. Loven giver derfor som udgangspunkt ikke borgerne ret til aktindsigt i fremtidige dokumenter, ret til at oplysninger og dokumenter bliver sammenstillet eller bearbejdet til nye dokumenter, eller ret til at der foretages ændringer i allerede foreliggende dokumenter. Se bl.a. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 214, og Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 621 ff* (682-83), og for 2001, s. 504 ff*.

Der er således forskel på at 'give aktindsigt i dokumentets øvrige indhold efter offentlighedslovens § 13, stk. 2', og foretage en egentlig anonymisering. Hvis det i alle afsnit af et dokument er nødvendigt at fjerne identifikationsoplysninger for ikke at prigsive hensyn omfattet af § 13, stk. 1, taler det for at afsnittene som sådan, og dermed hele dokumentet, er omfattet af § 13, stk. 1.

Udenrigsministeriet har i de 23 dokumenter der er omfattet af aktindsigtsansøgningen, fjernet alle oplysninger der efter ministeriets opfattelse kunne føre til en identifikation af hvilket land, projekter mv. der var tale om. Det drejer sig om oplysninger om bl.a. lande, bynavne, møntsort, myndigheder, journalnummer og lignende. Så vidt jeg kan se, er der til gengæld givet indsigt i alle andre oplysninger. Jeg forstår Udenrigsministeriet sådan at ministeriet mener at beskyttelseshensynet efter § 13, stk. 1, nr. 2, kun består i forhold til identifikationsoplysningerne, men ikke med hensyn til de øvrige oplysninger som der derfor er givet indsigt i efter § 13, stk. 2. Jeg mener at det beror på en ikke helt korrekt forståelse af reglerne, jf. ovenfor. Det Udenrigsministeriet har foretaget, er efter min opfattelse en anonymisering af dokumenterne. Hvis det kan lægges til grund at der i alle afsnit i hver af de 23 dokumenter var oplysninger der kunne undtages efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, mener jeg derfor at Udenrigsministeriet gav aktindsigt i flere oplysninger end ministeriet umiddelbart var forpligtet til efter offentlighedslovens regler. Udenrigsministeriet gav dermed meraktindsigt, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

b) Meraktindsigt – offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., lyder sådan:

'En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt.'

En myndighed har pligt til at overveje meroffentlighed og kan i den forbindelse overveje at foretage anonymisering med henblik på at kunne give aktindsigt. Det må anses for en god service over for journalister eller almindelige borgere der søger om aktindsigt. Se bl.a. pkt. 17 i Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven (nr. 11687, 1986).

Retten til at give meroffentlighed begrænses dog af reglerne om tavshedspligt. De hensyn som efter offentlighedslovens § 13 kan begrunde afslag på aktindsigt, indgår også i de hensyn som kan bevirke at en oplysning må anses for fortrolig. I denne sag har ministeriet henvist til hensynene i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2. En bestemmelse svarende hertil findes i den almindelige regel om tavshedspligt i forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 2. Er en oplysning fortrolig fordi det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn af den karakter der er nævnt i forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 2, kan og skal myndigheden afslå en anmodning om aktindsigt i oplysningen efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2.

I sager med oplysninger om f.eks. rent private forhold omfattet af bestemmelsen i forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6, vil videregivelse af oplysninger være foreneligt med tavshedspligten hvis videregivelsen sker i helt anonymiseret form. Tavshedspligten foreligger alene hvor oplysningerne angår bestemte personer, virksomheder eller foreninger mv., jf. bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 523, og mine udtalelser i Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, s. 699 ff*, og for 2005, s. 170 ff*.

3. Udenrigsministeriets anvendelse af reglerne

Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, og forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 2
Det fremgår af sagen at det generelt har været ministeriets hensigt at give indsigt i videst muligt omfang og således kun at foretage anonymisering i det omfang det var nødvendigt af hensyn til væsentlige modstående interesser af den art der er omtalt i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, og forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 2.

Ministeriets hensigt om størst mulig åbenhed er i sig selv anerkendelsesværdig, jf. den omtalte bestemmelse i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Spørgsmålet er herefter om det af hensyn til de omtalte interesser har været påkrævet at anonymisere i så stor udstrækning som det faktisk er sket.

Udenrigsministeriet har anført at en offentliggørelse af de undtagne oplysninger kan have uhensigtsmæssige konsekvenser for og skade myndighedernes

videre efterforskning i de konkrete sager om forvaltning af danske tilskudsmidler. Ministeriet har oplyst at denne vurdering er baseret på en konkret gennemgang af hver enkelt sag.

Derudover har ministeriet begrundet anonymiseringen med at en offentliggørelse af de undtagne oplysninger om lande, bynavne, møntsort, myndigheder, journalnummer og lignende kan vanskeliggøre det videre bistandstekniske, -politiske og udenrigspolitiske samarbejde mellem Danmark og de berørte lande. Ministeriet har oplyst at denne vurdering har været baseret på en samlet analyse af Danmarks forhold til de konkrete lande som de enkelte C-sager vedrører, med inddragelse af den konkrete sags karakter.

Jeg er enig med ministeriet i at de hensyn som ministeriet har påberåbt sig, generelt set kan være beskyttet ved bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2, og forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 2.

Spørgsmålet er herefter om hensynene foreligger i forhold til alle de undtagne oplysninger og med en sådan styrke at det har været nødvendigt at anonymisere i det omfang det er sket.

I afgørelsen af 4. august 2008 har Udenrigsministeriet ment at oplysninger i alle 23 dokumenter omfattet af aktindsigtsanmodningen skulle undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2. For så vidt angår de øvrige afgørelser som ikke er direkte omfattet af min undersøgelse, har ministeriet vurderet at der ud af i alt ca. 580 dokumenter skulle undtages oplysninger efter § 13, stk. 1, nr. 2, i ca. 540 dokumenter.

Sådan som jeg forstår det, er undtagelsen af oplysninger sket i stort set alle dokumenter uden hensyn til hvilket land, hvilket projekt og (det økonomiske) omfang heraf der er tale om, hvilken art og hvilken størrelse den foreliggende uregelmæssighed har, på hvilket stadie sagen befinder sig, mv. Det virker som om der nærmest følges en generel regel om at (identifikations)oplysninger om en hvilken som helst uregelmæssighed i et hvilket som helst bistandsprojekt i et hvilket som helst land skal undtages fra aktindsigt.

Dokumenternes indhold er meget forskelligt, og efter min opfattelse kan vurderingen af om de modstående hensyn er til stede med tilstrækkelig styrke, ikke foretages uafhængig af de nævnte faktorer. Jeg mener at det er vanskeligt at forestille sig at de nævnte hensyn til udenrigspolitisk samarbejde mellem Danmark og bistandslandene mv. kan lide væsentlig skade ved offentliggørelse af oplysninger om en mindre uregelmæssighed i et mindre projekt hvor der i øvrigt ikke er væsentlige hensyn til den fremtidige efterforskning af sagen. Jeg er opmærksom på at Udenrigsministeriet i de to tidligere afgørelser har givet aktindsigt i enkelte dokumenter i deres helhed. Der er dog i den

samlede mængde tale om så få dokumenter at det efter min opfattelse ikke ændrer på det jeg har anført.

Forvaltningen er i forbindelse med en skønsmæssig afgørelse som udgangspunkt ret frit stillet med hensyn til inddragelse og vægtning af lovlige kriterier. Dette udgangspunkt modificeres dog af at skønnet i et vist omfang er pligt-mæssigt. Interne regler der begrænser skønnet kraftigt, kan som udgangspunkt ikke anses for lovlige. Se bl.a. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 360 f, og Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 267 f. På baggrund heraf og i øvrigt som følge af det jeg har anført ovenfor, mener jeg derfor ikke at jeg kan lægge til grund at Udenrigsministeriet har foretaget en tilstrækkelig konkret vurdering af om det var nødvendigt at undtage oplysninger af hensyn til væsentlige modstående interesser af den art der er omtalt i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, og forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 2.

Jeg har på den baggrund henstillet til Udenrigsministeriet at genoptage sagen og foretage en fornyet gennemgang af de 23 dokumenter med henblik på en vurdering af om der kan gives mere aktindsigt. Samtidig går jeg ud fra at ministeriet vil tage stilling til hvilken betydning det jeg har anført, har for de to tidligere afgørelser af 14. december 2007 og 19. februar 2008.

4. Konklusion

Jeg mener at Udenrigsministeriets anvendelse af reglen i offentlighedslovens § 13 bygger på en ikke helt korrekt forståelse af reglen. Det er min opfattelse at det forhold at ministeriet har givet aktindsigt i væsentlige dele af de dokumenter der indeholder oplysninger omfattet af bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2, er et udslag af meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Jeg mener ikke at jeg kan lægge til grund at Udenrigsministeriet har foretaget en tilstrækkelig konkret vurdering af om det var nødvendigt at undtage oplysninger af hensyn til væsentlige modstående interesser af den art der er omtalt i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, og forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 2.

Jeg har på den baggrund henstillet til Udenrigsministeriet at genoptage sagen og foretage en fornyet gennemgang af de 23 dokumenter med henblik på en vurdering af om der kan gives mere aktindsigt. Samtidig går jeg ud fra at ministeriet vil tage stilling til hvilken betydning det jeg har anført, har for de to tidligere afgørelser af 14. december 2007 og 19. februar 2008.

Jeg kan i øvrigt ikke kritisere den måde som Udenrigsministeriet har anvendt reglen om meroffentlighed i relation til dokumenterne.”

Udenrigsministeriet genoptog herefter sagens behandling og traf den 23. juni 2009 en ny afgørelse. Ministeriet identificerede med behandlingen af sagen to yderligere dokumenter omfattet af aktindsigtsanmodningen. Den nye vurdering omfattede således i alt 25 dokumenter. Af disse 25 dokumenter fik A fuld aktindsigt i de 20. I de resterende 5 dokumenter blev der givet delvis aktindsigt idet der blev undtaget oplysninger efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2.

Jeg modtog en kopi af afgørelsen og meddelte på den baggrund den 7. juli 2009 til Udenrigsministeriet at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

NOTER: (*) FOB 2001, s. 504, FOB 2003, s. 699, og FOB 2005, s. 170 og s. 621.