



2015-30

Sms-korrespondance – dokumentbegrebet

En journalist klagede til ombudsmanden over, at Udenrigsministeriet ved to afgørelser havde givet afslag på aktindsigt i sms-beskeder udvekslet mellem (på tidspunktet for journalistens klage til ombudsmanden) en tidligere udviklingsminister og den tidligere formand for en international organisation.

27. maj 2015

Forvaltningsret

11241.2 – 114.3 – 115.9

Ved den første afgørelse havde ministeriet henvist til, at ministeriet ikke havde identificeret dokumenter, der var omfattet af anmodningen om aktindsigt. Ved den anden afgørelse havde ministeriet oplyst, at ministeriet havde konstateret, at der på en sag i ministeriet fandtes et internt dokument (en e-mail), der refererede en sms-kontakt mellem de nævnte personer. Ministeriet havde afslået aktindsigt og havde henvist til, at der var tale om et internt dokument omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, og at dokumentet ikke indeholdt ekstraheeringspligtige oplysninger efter offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Ombudsmanden havde ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere ministeriets vurdering af, at sms-beskederne på tidspunktet for den første afgørelse ikke var dokumenter omfattet af offentlighedsloven.

I begrundelsen for afgørelsen burde ministeriet have oplyst, at der faktisk forelå en sms-korrespondance, men at ministeriet havde vurderet, at korrespondancen ikke var omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb. Den begrundelse, som ministeriet havde anført, var egnet til at efterlade den – urigtige – opfattelse hos journalisten, at der slet ikke forelå en sms-korrespondance.

Ministeriet burde endvidere aktivt have sikret en bevaring af sms-korrespondancen i en vis, kortere periode, til journalisten havde haft rimelig lejlighed til f.eks. at klage over ministeriets afgørelse til ombudsmanden.

For så vidt angår ministeriets anden afgørelse fandt ombudsmanden, at e-mailen ikke havde karakter af ét dokument, men derimod en "sammenklipping" af 7 forskellige dokumenter (4 sms-beskeder og 3 interne e-mailfremsendelser). På tidspunktet for afgørelsen opfyldte sms-beskederne – i den sammenhæng, de da fandtes – betingelserne i offentlighedslovens § 7 om at være dokumenter.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Ombudsmanden henstillede til ministeriet at genoptage sagen og på ny vurdere spørgsmålet om aktindsigt i de sms-beskeder, der fremgik af e-mailen.

Ombudsmanden anmodede også ministeriet om at vurdere, i hvilket omfang journalisten måtte have ret til hel eller delvis indsigt i endnu en intern e-mail-tråd, som ministeriet havde fundet frem til under ombudsmandens behandling af sagen, og som omfattede en yderligere del af sms-korrespondancen mellem de nævnte personer.

Udenrigsministeriet traf herefter en ny afgørelse og meddelte aktindsigt i de sms-beskeder, der var omfattet af de to interne e-mails.

(Sag nr. 14/03932)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen (oprindeligt stilet til journalisten), efterfulgt af en sagsfremstilling.

Følgende betegnelser er brugt til at anonymisere sagen:

A: den tidligere udviklingsminister

B: tidligere formand for den internationale organisation X

Medie C: det medie, på hvis vegne journalisten bad om aktindsigt

Medie D

E: journalisten

Medie F

Organisation X: den internationale organisation, som B var formand for

Y-land: det land, hvor organisation X har hovedkontor

Z: antikorrupsionsmyndighed i Y-land

Parti Æ: politisk parti, som B er medlem af

Ombudsmandens udtalelse

1. Undersøgelsens omfang

Sagen drejer sig om aktindsigt i korrespondance – herunder pr. sms – i perioden fra 1. august til 27. oktober 2013 mellem daværende udviklingsminister A og B vedrørende B's formandskab og rejser for den internationale organisation X.

Udenrigsministeriet har truffet to afgørelser over for dig.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Den 1. november 2013 meddelte ministeriet dig afslag på aktindsigt, med henvisning til at ministeriet ikke havde identificeret dokumenter omfattet af din anmodning om aktindsigt.

Som svar på en fornyet anmodning af 18. august 2014 om aktindsigt meddelte ministeriet dig i en afgørelse af 27. august 2014, at ministeriet havde konstateret, at der på en sag i ministeriet fandtes et internt dokument, der bl.a. refererer indholdet af en sms-kontakt mellem B og tidligere udviklingsminister A vedrørende organisation X.

Ministeriet afslog imidlertid igen din anmodning om aktindsigt og henviste nu til offentlighedslovens § 23, stk. 1. Ministeriet tilkendegav samtidig, at det var ministeriets vurdering, at dokumentet ikke indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Ministeriet har under min behandling af klagen i en udtalelse af 13. oktober 2014 præciseret, at ministeriet i forhold til dokumentet havde overvejet, om der kunne gives aktindsigt efter offentlighedslovens § 14, stk. 1 (meroffentlighed). Dette førte ikke til, at der blev givet aktindsigt.

Min undersøgelse omfatter begge afgørelser.

2. Udenrigsministeriets afgørelse af 1. november 2013

2.1. Hvilke spørgsmål kan rejses i forbindelse med afgørelsen?

Udenrigsministeriet har i forbindelse med min behandling af sagen oplyst, at ministeriet – da det modtog din anmodning af 27. oktober 2013 om aktindsigt i bl.a. sms-beskeder udvekslet mellem daværende udviklingsminister A og B – var bekendt med, at der var udvekslet sådanne sms-beskeder.

Som led i behandlingen af din sag bad ministeriet ministeren om at vise ministeriet sms-korrespondancen, som fandtes på ministerens telefon.

Ministeren sendte herefter en intern e-mail af 29. oktober 2013 med gengivelse af en række sms-beskeder, og ministeriet foretog en konkret vurdering af de pågældende sms-beskeder, men fandt ikke, at de var omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb.

Om eksistensen på nuværende tidspunkt af denne sms-korrespondance har Udenrigsministeriet oplyst, at den enten er slettet fra telefonen af den daværende minister efter gennemgangen af korrespondancen eller er slettet på ministerens telefon i forbindelse med en nulstilling af denne, da den efter ministerens afgang den [dato] blev returneret til ministeriet.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det fremgår af Udenrigsministeriets udtalelse af 13. marts 2015, at sms-korrespondancen imidlertid nu eksisterer i form af en genskabelse af den interne e-mail af 29. oktober 2013.

Ministeriet har i den forbindelse bemærket, at e-mails, der ikke journaliseres i ministeriets ESDH-system, som udgangspunkt slettes, når de er ældre end 365 dage. Ministeriet har samtidig angivet, at der som led i daglige it-drifts-rutiner foretages sikkerhedskopiering af samtlige data på serverne i UM-Net i ministeriet og på repræsentationerne. I forbindelse med denne sag har ministeriet gendannet backup fra 2013.

Der kan efter min opfattelse rejses tre spørgsmål i relation til ministeriets afgørelse af 1. november 2013:

- 1) Er sms-korrespondancen (der i sin helhed kan findes i den genskabte e-mail af 29. oktober 2013) omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb?
- 2) Var ministeriets begrundelse for afgørelsen af 1. november 2013 fyldestgørende?
- 3) Burde ministeriet have bevaret sms-korrespondancen efter at have vurderet, at den ikke var omfattet af offentlighedsloven?

Disse spørgsmål vil jeg tage stilling til i det følgende.

2.2. Er sms-beskederne dokumenter omfattet af offentlighedsloven?

2.2.1. Retsgrundlag

Da Udenrigsministeriet traf afgørelsen af 1. november 2013, fandt lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen anvendelse.

Bestemmelsen i lovens § 4, stk. 1, havde denne ordlyd:

”§ 4. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.”

Den gældende offentlighedslov (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen) indeholder i § 7 følgende bestemmelse:

”§ 7. Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser

- 1) alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og
- 2) (...)

Stk. 3. (...)

Som det fremgår, er bestemmelserne i den tidligere og gældende offentlighedslov enslydende med hensyn til den nærmere afgrænsning af, hvilke dokumenter der er omfattet af retten til aktindsigt. Selv om afgørelsen er truffet i henhold til den tidligere lov, henviser jeg derfor i det følgende primært til den gældende lov og dennes forarbejder.

Af de særlige bemærkninger til § 7 i forslaget til den gældende offentlighedslov (jf. lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013, folketingssamlingen 2012-13) fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen fastslår endvidere, at retten til aktindsigt omfatter dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i en *administrativ sagsbehandling* i forbindelse med dens virksomhed. Retten til aktindsigt omfatter således alle dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v., bortset fra sådanne, der typisk på grund af deres indhold er myndighedens løbende administrative virksomhed helt uvedkommende.

...

Om den nærmere betydning af udtrykket 'som led i administrativ sagsbehandling' – der også anvendes i den gældende lovs § 4, stk. 1 – henvises til fremstillingen af gældende ret i betænkningens [betænkning 1510/2009; min bemærkning] kapitel 10, pkt. 6 (s. 327 ff.).

...

Efter bestemmelsen i *stk. 2, nr. 1*, omfatter retten til aktindsigt alle *dokumenter*, der vedrører den pågældende sag. Dokumentbegrebet er ikke defineret nærmere i loven, men omfatter – i lighed med forståelsen efter gældende ret – egentlige skriftlige dokumenter og såkaldte aktstykker (fotografier, billeder, kort, rids m.v.). Endvidere er materiale, der træder i stedet for skriftlige dokumenter og aktstykker, f.eks. lydbånd, film, videooptagelser m.v. efter omstændighederne omfattet af dokumentbegrebet.

Lovens dokumentbegreb er i lighed med, hvad der følger af gældende ret, teknologineutralt. Materiale, der lagres på nye informationsbærere eller i nye former, er derfor omfattet af dokumentbegrebet, i det omfang det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter og aktstykker. Det afgørende for, om noget bestemt materiale er omfattet af lovens dokumentbegreb, er således, om det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter, og om det har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed m.v.

Det anførte indebærer, at formløse noteringer, som en offentligt ansat nedfælder på f.eks. gule 'post-it'-etiketter og lignende løse lapper – f.eks. under en sags behandling, under en telefonsamtale eller under et møde – ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Endvidere kan sms-beskeder og e-mails have en sådan 'formløs' karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Om det er tilfældet vil bero på en konkret vurdering af indholdet og karakteren af den enkelte sms-besked eller e-mail sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag, som sms-beskeden eller e-mailen vedrører, jf. også betænkningens kapitel 10, pkt. 11.1.2 (side 337 ff.). Det kan i den forbindelse f.eks. nævnes, at sms-beskeder og e-mails, som vedrører en sag i den pågældende forvaltningsmyndighed, vil være omfattet af lovens dokumentbegreb, hvis den enkelte sms-besked eller e-mail indeholder oplysninger om faglige vurderinger eller oplysninger om en sags faktiske grundlag. Hvis der i forhold til den enkelte sms-besked eller e-mail gælder en notatpligt, vil sms-beskeden eller e-mailen også være omfattet af dokumentbegrebet. Det samme gælder, hvis en borger meddeles en afgørelse i form af en e-mail. Tilsvarende gælder, hvis en afgørelse – helt undtagelsesvist – meddeles i form af en sms-besked. Navnlig for så vidt angår sms-beskeder bemærkes det, at sms-beskeder i praksis efter deres karakter som oftest vil være så formløse, at de i almindelighed ikke vil være at anse som dokumenter omfattet af loven.

Om dokumentbegrebets nærmere afgrænsning henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 10, pkt. 3 (side 322 f.), og kommissionens overvejelser i kapitel 10, pkt. 11.1 (side 336 ff.).”

Af betænkning 1510/2009, s. 328, fremgår bl.a. følgende om, hvornår et dokument indgår i administrativ sagsbehandling:

”**6.2.2.** Forarbejderne indeholder således en 'negativ afgrænsning' af udtrykket administrativ sagsbehandling, idet det angives, hvilke dokumenter der ikke kan anses for at være undergivet den nævnte sagsbehandling. Ombudsmanden har i sin praksis nærmere præciseret, hvilke kriterier der skal lægges vægt på ved vurderingen af, om et dokument er indgået til

eller oprettet af en myndighed som led i en administrativ sagsbehandling. Således har ombudsmanden i bl.a. FOB 1995, side 132, på grundlag af forarbejderne til offentlighedslovens § 4, stk. 1, udtalt følgende:

'Som det fremgår [af forarbejderne] er der snævre grænser for hvilke dokumenter der ikke er omfattet af bestemmelsen, og på baggrund af forarbejderne må det efter min opfattelse lægges til grund at den nævnte pas-sus i § 4, stk. 1 – om at dokumentet skal være indgået til myndigheden 'som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed' – kun udeholder dokumenter som ikke er tillagt eller kan tillægges betydning for myndighedens administrative virksomhed på området. Det skal med andre ord typisk være dokumenter hvis indhold er myndighe-dens almindelige løbende administrative virksomhed helt uvedkommende.'

...

Sammenfattende kan det på baggrund af ombudsmandens praksis anfø-res, at spørgsmålet om, hvorvidt et dokument – der ikke er omfattet af de dokumenttyper, der er nævnt ovenfor under pkt. 6.2.1 – har været under-givet administrativ sagsbehandling i en forvaltningsmyndighed, beror på, om dokumentet er tillagt eller kan tillægges betydning for myndighedens administrative virksomhed på området. Dette kriterium fører til, at det ty-pisk kun vil være dokumenter, hvis indhold er myndighedens almindelige løbende administrative virksomhed helt uvedkommende, der ville kunne undtages fra aktindsigt med henvisning til, at dokumentet ikke er indgået til myndigheden 'som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed'.

Ved vurderingen af, om et dokument er indgået til eller oprettet af en for-valtningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling kan der være grund til at pege på, at det forhold, at et dokument er journaliseret af en forvaltningsmyndighed, er et indicium for, at dokumentet er indgået som led i administrativ sagsbehandling, jf. lovens § 4, stk. 1, 1. pkt., jf. Gam-meltoft-Hansen m.fl., side 389. Herudover bemærkes, at det forhold, at et dokument er lagt på en sag, indebærer, at dokumentet som udgangs-punkt må anses som indgået som led i administrativ sagsbehandling, jf. FOB 1998, side 431, der er refereret ovenfor."

I betænkningen, s. 336 ff., står der bl.a. følgende om dokumentbegrebet, sær-ligt i relation til sms-beskeder:

"11.1. Nærmere om dokumentbegrebet

...

11.1.2. Særligt om e-mail og sms-beskeder

...

Kommissionen har i forlængelse af det anførte om formløse noteringer overvejet spørgsmålet om, hvorvidt sms-beskeder, som en offentligt ansat afsender eller modtager på en mobiltelefon, der tilhører ansættelsesmyndigheden, og som vedrører en sag i den pågældende forvaltningsmyndighed, er omfattet af lovens dokumentbegreb.

Det er kommissionens opfattelse, at sms-beskeder af den nævnte karakter for en principiel betragtning og under hensyn til, at lovens dokumentbegreb er teknologineutralt og således gælder uanset det pågældende materiales form og det bærende medie, vil kunne være omfattet af lovens dokumentbegreb. Denne principielle betragtning skal også ses i lyset af, at sms-beskeder i visse tilfælde vil erstatte elektronisk post (e-mail), der efter omstændighederne vil være omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb. Som eksempel på en sms-besked, der vil være omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb, kan nævnes en sms-besked, der indeholder et afslag på en anmodning om aktindsigt, der er fremsendt ved en sms-besked.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at e-mail og sms-beskeder er omfattet af lovens dokumentbegreb, hvis den enkelte e-mail eller sms-besked indeholder oplysninger om faglige vurderinger eller oplysninger om en sags faktiske grundlag. I de tilfælde, hvor der – efter lovudkastets § 13 eller en ulovbestemt retsgrundsætning, jf. nærmere kapitel 13 – gælder en notatpligt i forhold til den pågældende sms-besked eller e-mail, må sms-beskeden eller e-mailen også anses for omfattet af dokumentbegrebet. Det vil således bl.a. være tilfældet, hvis sms-beskeden eller e-mailen må karakteriseres som et væsentligt sagsekspeditions-skridt, f.eks. ved at myndigheden med en sms-besked meddeler borgeren en afgørelse i en sag.

Det er dog kommissionens opfattelse, at sms-beskeder og e-mail i lighed med de ovenfor nævnte formløse noteringer mv. kan have en sådan 'formløs' karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Om det er tilfældet vil bero på en konkret vurdering af indholdet og karakteren af den enkelte sms-besked eller e-mail sammenholdt med indholdet af karakteren af den sag, som sms-beskeden eller e-mailen vedrører."

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 190-191, er bl.a. anført følgende om sms-beskeder og dokumentbegrebet:

”Det bemærkes, at det i de specielle bemærkninger til § 7, stk. 2, nr. 1, udtrykkeligt anføres, at 'sms-beskeder i praksis efter deres karakter som oftest vil være så formløse, at de i almindelighed ikke vil være at anse som dokumenter omfattet af loven'. Det vil sige, at sms-beskeder, bortset fra de netop nævnte tilfælde [hvis der i forhold til sms'en gælder notatpligt, eller hvis en afgørelse meddeles ved sms-besked], kun rent undtagelsesvist kan anses for dokumenter i lovens forstand.”

Spørgsmålet om notatpligt efter en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning er omtalt i betænkning 1510/2009, s. 412 ff., hvor bl.a. følgende er anført:

”4. Notatpligt efter en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning

...

Folketingets Ombudsmand har imidlertid i en række sager haft anledning til at tage stilling til den nærmere rækkevidde af forvaltningsmyndighedernes notatpligt. Ombudsmanden har – med henvisning til en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning – antaget, at der for det første også består en notatpligt uden for afgørelsessager. Ombudsmanden har for det andet antaget, at notatpligten – såvel i afgørelsessager, som andre sager – gælder i forhold til 'alle væsentlige ekspeditioner i en sag', og således ikke blot i forhold til oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder. (...)

...

6. Kommissionens overvejelser

...

6.2.2. (...)

Kommissionen har på denne baggrund overvejet spørgsmålet om, hvorvidt det udtrykkeligt bør fremgå af offentlighedsloven, at der også uden for afgørelsessager – det vil sige for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning – gælder en pligt til at tage notat om et væsentligt sagsekspeditionsskridt, hvis det pågældende sagsekspeditionsskridt ikke fremgår af sagens akter i øvrigt.

Til støtte herfor kan anføres, at det hensyn til bl.a. bevissikring og fuldbyrdelse af offentlighedsloven, der begrundet den almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætning, tilsiger, at det udtrykkeligt fremhæves i offentlighedsloven, at der også uden for afgørelsessager gælder en pligt til

at tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt. En sådan udtrykkelig regulering vil således kunne betyde, at myndighederne i videre omfang var opmærksomme på notatpligten.

Hertil kommer, at det inden for området for faktisk forvaltningsvirksomhed jævnligt forekommer, at der træffes beslutninger, der har indgribende betydning og har afgørelseslignende karakter, og hvor der kan være et behov for, at der er fastsat en notatpligt i offentlighedsloven.

...

Heroverfor kan der imidlertid peges på, at der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt notatpligten efter den almindelige retsgrundsætning gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning. Det kan således fremhæves, at de sager, der ikke har haft karakter af afgørelsessager, hvor ombudsmanden har anvendt den almindelige retsgrundsætning, ikke 'dækker' al den virksomhed, som den offentlige forvaltning udøver. De sager, hvor ombudsmanden har anvendt retsgrundsætningen – jf. pkt. 4 ovenfor – har således haft karakter af 'traditionelle' administrative sager, der har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren, og hvor det er naturligt og ønskeligt, at der stilles krav om, at der tages notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt.

Der kan i forlængelse af det anførte, rejses spørgsmål om, hvorvidt den almindelige retsgrundsætning indebærer, at der inden for alle de forskellige typer af faktisk forvaltningsvirksomhed, som den offentlige forvaltning udøver, består en pligt til at tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, herunder notat af modtagne oplysninger, der er af væsentlig betydning for sagen. Blandt andet den tradition for mere uformelle sagsbehandlingsrutiner og de ressourcebetragtninger, der er beskrevet i pkt. 6.1, taler efter kommissionens opfattelse også for, at notatpligten ikke gælder i samme omfang for al forvaltningsvirksomhed.

På denne baggrund finder kommissionen ikke grundlag for, at det udtrykkeligt i offentlighedsloven fremhæves, at der uden for afgørelsessager gælder en pligt til at tage notat af væsentlige sagsekspeditionsskridt. Kommissionen skal dog fremhæve, at det er overladt til kontrolinstanser- ne at udvikle den almindelige retsgrundsætning.”

2.2.2. Min vurdering

a) Jeg kan forstå, at Udenrigsministeriet ved sin vurdering af sms-korrespondancen har lagt til grund, at korrespondancen var en aktivitet inden for den offentlige forvaltning, jf. § 1, stk. 1, i den tidligere offentlighedslov (§ 2 i den gældende offentlighedslov).

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Denne vurdering lægger jeg til grund i det følgende.

Som det fremgår af de ovenfor citerede forarbejder, er offentlighedslovens dokumentbegreb bredt og teknologineutralt. Det afgørende for, om bestemt materiale er omfattet af lovens dokumentbegreb, er, om det kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter, og om det har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed.

Om en sms-besked kan antages at være omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb, må således afgøres efter en konkret vurdering af indholdet og karakteren af den enkelte sms-besked sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag, som sms-beskeden vedrører.

b) Den samlede sms-korrespondance fremgår af den genskabte interne e-mail af 29. oktober 2013, og jeg har foretaget en gennemgang af denne korrespondance.

Som det fremgår af Udenrigsministeriets udtalelse af 13. marts 2015, er det overordnede emne for korrespondancen håndteringen af kritikken af B's person og de rejser, han havde foretaget som formand for organisation X.

Nogle af sms-beskederne indeholder korrespondance om muligheden for telefonisk kontakt mellem A og B, f.eks. "A: 30 min så ringer jeg hvis det er ok" og "B: Helt ok".

Det giver mig ikke anledning til bemærkninger, at Udenrigsministeriet har vurderet, at disse sms-beskeder ikke er omfattet af dokumentbegrebet. Jeg henviser bl.a. til de eksempler på e-mails, der ikke kan anses for omfattet af dokumentbegrebet, som er nævnt i Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 16 vedrørende L 90, F.T. 2010-11, jf. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 190-191.

c) For så vidt angår en række af de øvrige sms-beskeder er det ikke tilsvarende klart, at de har en sådan karakter, at de ikke er omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb.

Man må forstå de ovenfor citerede forarbejder sådan, at en sms-besked f.eks. vil være omfattet af dokumentbegrebet, hvis den indeholder notatpligtige oplysninger.

Det fremgår ikke klart af forarbejderne, om der med "notatpligt" kun sigtes til notatpligt efter § 13, stk. 1, i den gældende offentlighedslov om notatpligt i en afgørelsessag om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I forarbejderne er der om dokumentbegrebets nærmere afgrænsning henvist til betænkningen. Heraf fremgår det, at der – når spørgsmålet om notatpligt inddrages i vurderingen af, om en sms-besked er et dokument – er tænkt på notatpligten i bredere forstand. Jeg må på den baggrund forstå det således, at også sms-beskeder, der indeholder oplysninger om væsentlige ekspeditions-skridt, der er notatpligtige efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 2 – eller efter en ulovbestemt retsgrundsætning i sager, som ikke er afgørelsessager – vil være omfattet af dokumentbegrebet.

For en nærmere beskrivelse af omfanget af den ulovbestemte retsgrundsætning henviser jeg til det ovenfor citerede fra betænkningen.

Det er i øvrigt min opfattelse, at en sms-besked kan være indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling – og dermed være omfattet af dokumentbegrebet – også i situationer, hvor den ikke indeholder notatpligtige oplysninger eller meddeler en afgørelse, jf. formuleringen i forarbejderne om, at ”det kan i den forbindelse f.eks. nævnes (...)” (fremhævet her). Det er imidlertid samtidig anført, at sms-beskeder ”i praksis efter deres karakter som oftest vil være så formløse, at de i almindelighed ikke vil være at anse som dokumenter omfattet af loven”.

Udenrigsministeriet har i udtalelsen anført, at Udenrigsministeriets sager om organisation X på tidspunktet for sms-korrespondancen angik dels rapporten fra rigsrevisionen i Y-land [det land, hvor organisation X har hovedkontor] med kritik af organisation X, dels den politiske kritik af ministerens håndtering af og kontrol med, om danske bistandsmidler anvendes til at støtte organisationer, der ikke drives effektivt og omkostningsbevidst. Jeg må forstå Udenrigsministeriet sådan, at ministeriet på den baggrund vurderede, at korrespondancen ikke kunne antages at have betydning for ministeriets håndtering af ministeriets sager, da den angik et andet emne end omfattet af de sager om organisation X, som allerede var oprettet i ministeriet.

Jeg mener ikke, at det i sig selv er afgørende for vurderingen af, om korrespondancen kunne anses for at indgå i administrativ sagsbehandling, at den ikke handlede om samme spørgsmål som omfattet af de sager, som ministeriet allerede havde oprettet om organisation X.

Jeg må imidlertid gå ud fra, at Udenrigsministeriet – i overensstemmelse med det ovenfor anførte – ved vurderingen af, om sms-beskederne er dokumenter i offentlighedslovens forstand, har foretaget en nærmere vurdering bl.a. af, om de indeholder notatpligtige oplysninger, og at ministeriet er kommet til det resultat, at dette ikke er tilfældet.

Efter min gennemgang har jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere denne vurdering. Herudover er jeg enig med Udenrigsministeriet i, at sms-beske-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

derne i tone og karakter er særdeles formløse og uformelle, herunder – som anført af Udenrigsministeriet – til dels af privat karakter.

Efter en samlet vurdering har jeg på den baggrund ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere Udenrigsministeriets vurdering af, at de øvrige sms-beskeder ikke er dokumenter omfattet af offentlighedsloven.

Jeg bemærker for en ordens skyld, at min gennemgang af sagen ikke har givet mig grundlag for at antage, at den valgte kommunikationsform skyldes et ønske om – eller er et forsøg på – at unddrage oplysningerne fra eventuel ret til aktindsigt.

d) Du har i din e-mail af 8. april 2015 tilkendegivet, at sms-beskederne er indgået i administrativ sagsbehandling alene på baggrund af gennemgangen heraf i forbindelse med din anmodning om aktindsigt i oktober 2013 og ministeriets stillingtagen hertil.

Jeg bemærker i den forbindelse, at behandling af en anmodning om aktindsigt ikke i sig selv ændrer ved karakteren af det materiale, som der er spørgsmål om aktindsigt i. Jeg er derfor ikke enig i dit synspunkt.

2.3. Udenrigsministeriets begrundelse for afgørelsen af 1. november 2013

a) Udenrigsministeriet begrundede afgørelsen af 1. november 2013 alene med, at ministeriet ikke havde identificeret ”dokumenter, som er omfattet af din aktindsigtsanmodning”.

Ministeriet oplyste i den forbindelse bl.a. ikke, at der faktisk forelå en sms-korrespondance, at ministeriet havde foretaget en gennemgang af denne korrespondance, men at ministeriet havde vurderet, at sms-beskederne i korrespondancen ikke var omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb.

En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold, jf. forvaltningslovens § 22.

Begrundelsen skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2.

b) Udenrigsministeriet har i udtalelsen af 13. marts 2015 oplyst, at det er almindelig praksis i ministeriet, at anmodninger om aktindsigt, hvor der ikke identificeres dokumenter, som er omfattet af anmodningen, besvares i overensstemmelse med afgørelsen af 1. november 2013.

Ministeriet har også tilkendegivet, at der ikke er praksis i ministeriet for, at ministeriet i afgørelser om aktindsigt redegør for, at ministeriet har taget stilling til, om et givent materiale – f.eks. løse lapper eller formløse e-mails mv. – er eller ikke er dokumenter omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb.

Som udgangspunkt giver ministeriets oplysninger om praksis mig ikke anledning til bemærkninger.

c) I et tilfælde som det foreliggende – hvor du specifikt har anmodet om aktindsigt i bl.a. sms-beskeder – skulle ministeriet imidlertid efter min opfattelse have oplyst dig om, at der faktisk forelå en sms-korrespondance, men at ministeriet havde vurderet, at korrespondancen ikke var omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb.

I den foreliggende sammenhæng måtte Udenrigsministeriets begrundelse således efter min opfattelse være egnet til at efterlade den – urigtige – opfattelse hos dig, at der slet ikke forelå sms-korrespondance mellem den daværende udviklingsminister og B. En sådan urigtig opfattelse kunne bl.a. tænkes at påvirke din interesse i at påklage ministeriets afgørelse.

Jeg henviser i den forbindelse også mere generelt til, at det af forarbejderne til forvaltningsloven (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 163) fremgår, at en begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold.

2.4. Bevaring af sms-korrespondance

a) Det fremgår af Udenrigsministeriets udtalelse af 13. marts 2015, at sms-beskederne på ministerens telefon enten blev slettet af ministeren – der alene havde adgang til telefonen og sms-beskederne – eller blev slettet i tiden umiddelbart efter den [dato], da telefonen i forbindelse med ministerens afgang blev returneret til ministeriet. I denne forbindelse blev telefonen nulstillet.

Det fremgår yderligere, at e-mails, der ikke journaliseres i Udenrigsministeriets ESDH-system, som udgangspunkt slettes, når de er ældre end 365 dage. Der foreligger ikke oplysninger om, hvorvidt e-mailen af 29. oktober 2013, der omfattede den samlede sms-korrespondance – og som lå til grund for ministeriets stillingtagen til din anmodning om aktindsigt – blev bevaret i en sådan periode.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg må forstå det sådan, at den pågældende e-mail i hvert fald ikke blev bevaret aktivt ud over 365 dage i ministeriet, men at det alene har været muligt at finde og gendanne den via ministeriets backupsystem.

Ministeriet har endvidere oplyst, at der i ministeriet i forbindelse med ministeriets afgørelse af 1. november 2013 ikke var overvejelser om, hvorvidt ministeriet var forpligtet til at gemme materialet på aktindsigtssagen.

b) Da Udenrigsministeriet behandlede din første anmodning om aktindsigt (oktober 2013), fulgte en pligt til at journalisere ind- og udgående post (dokumenter) af god forvaltningsskik.

Spørgsmålet om, hvorvidt god forvaltningsskik indebar, at alle afsendte eller modtagne e-mails skulle journaliseres, var imidlertid ikke afklaret. Se i den forbindelse bl.a. betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 860 ff., herunder bl.a. med henvisning til sagen med ombudsmandens j.nr. 2004-3990-201. I den konkrete sag tog ombudsmanden ikke stilling til det generelle spørgsmål om opbevaring og/eller journalisering af samtlige e-mails, som en myndighed modtager eller afsender.

Med offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013), der er trådt i kraft den 1. januar 2014, er journaliseringspligten blevet lovfæstet, således at dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det følger af lovens § 15, stk. 1.

Da de omhandlede sms-beskeder ikke er omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb (jf. ovenfor), ville der således heller ikke være journaliseringspligt for sms-beskederne inden for den del af god forvaltningsskik, som nu er lovfæstet i offentlighedslovens § 15.

Hensynene bag journaliseringspligten er bl.a. et offentlighedshensyn og et kontrollenssyn, jf. bl.a. det ovenfor nævnte fra betænkningen. Journalisering skal dermed bl.a. understøtte, at det kan kontrolleres, om en aktindsigtsanmodning bliver imødekommet fuldt ud.

c) Jeg har som udgangspunkt ikke bemærkninger til en ordning, hvorefter sms-beskeder, der ikke er journaliseringspligtige, slettes.

I den foreliggende situation var det imidlertid ikke utvivlsomt, at de omhandlede sms-beskeder ikke var omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb. Og i lyset af sagens karakter måtte det – særligt hvis du var blevet gjort bekendt med, at der faktisk var blevet udvekslet sms-beskeder af den karakter, som du ønskede aktindsigt i – anses for en nærliggende mulighed, at du øn-

skede en prøvelse af Udenrigsministeriets afgørelse, f.eks. ved klage til mig. En sådan prøvelse ville i sagens natur kun kunne finde sted, i det omfang det var muligt for mig at gennemgå de pågældende sms-beskeder (således som det nu efterfølgende er sket).

I hvert fald under disse omstændigheder burde Udenrigsministeriet efter min opfattelse aktivt have sikret bevaring af de omhandlede sms-beskeder i en vis, kortere periode, indtil du havde haft rimelig lejlighed til f.eks. at påklage ministeriets afgørelse til mig. Efter min opfattelse følger en sådan bevaringspligt bl.a. af hensynene bag reglerne om journalisering og af hensynene bag retten til at indbringe afgørelser om aktindsigt for f.eks. Folketingets Ombudsmand.

3. Udenrigsministeriets afgørelse af 27. august 2014

3.1. Kort om afgørelsen og ministeriets udtalelser

Udenrigsministeriet identificerede i forbindelse med afgørelsen af 27. august 2014 et dokument (e-mail af 10. oktober 2013), som var omfattet af din aktindsigtsanmodning, og som efter ministeriets opfattelse var omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7.

I dokumentet er bl.a. refereret dele af indholdet af en sms-korrespondance mellem B og A vedrørende organisation X. Udenrigsministeriet undtog dokumentet fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1. Ministeriet mente ikke, at dokumentet indeholdt oplysninger, der var ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Ministeriet har under min behandling af klagen i en udtalelse af 13. oktober 2014 præciseret, at ministeriet i forhold til dokumentet havde overvejet, om der kunne gives aktindsigt efter offentlighedslovens § 14, stk. 1 (meroffentlighedsprincippet). Dette førte ikke til, at der blev givet aktindsigt.

Herudover har ministeriet i udtalelsen anført, at dokumentet er opbevaret som del af det materiale, som indgik i den interne undersøgelse, som ministeriet iværksatte i slutningen af 2013 af ministeriets håndtering af forløbet vedrørende rejsereglerne i organisation X, og at dokumentet ud over referat af sms-beskederne indeholder oplysninger, der indgik i ministeriets overvejelser vedrørende den strategiske rådgivning af ministeren.

3.2. Min vurdering af Udenrigsministeriets afgørelse af 27. august 2014

a) Som det fremgår ovenfor, har Udenrigsministeriet anset dokumentet – herunder gengivelsen af indholdet af noget af sms-korrespondancen mellem A og B – for i udgangspunktet at være omfattet af retten til aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 7.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det fremgår ikke af Udenrigsministeriets afgørelse eller af udtalelserne til mig, fra hvilket tidspunkt ministeriet har anset dokumentet for omfattet af offentlighedslovens § 7. Jeg må imidlertid lægge til grund, at dette var tilfældet senest fra det tidspunkt, hvor det indgik i den interne undersøgelse vedrørende ministeriets håndtering af forløbet vedrørende rejsereglerne i organisation X.

Jeg er enig i, at dokumentet i hvert fald fra dette tidspunkt indgik i administrativ sagsbehandling i ministeriet.

b) Spørgsmålet er herefter, om e-mailen i sin helhed kan betragtes som et internt dokument i ministeriet.

Efter § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter. Dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående, anses som interne dokumenter.

Af betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven fremgår bl.a. følgende, s. 569 f.:

”Det er imidlertid efter kommissionens opfattelse ganske vanskeligt på baggrund af den ovenfor under pkt. 2.1.2 beskrevne praksis med hensyn til, hvilke dokumenter der betragtes som interne dokumenter, at udskille de dokumenter, der er udarbejdet af myndigheden, og som ikke har været afgivet til udenforstående, men som alligevel ikke kan betragtes som interne dokumenter.

Det er på den baggrund kommissionens principielle opfattelse, at ethvert dokument, der udarbejdes af en myndighed, og som ikke afgives til udenforstående, skal betragtes som et internt dokument, jf. således lovudkastets § 23, stk. 1, nr. 1. Et sådant retsteknisk enkelt kriterium vil understøtte de hensyn, der ligger bag bestemmelsen, herunder at embedsværket skal have frihed i udførelsen af deres arbejde, idet der ikke vil være tvivl om, hvornår et dokument skal betragtes som et internt dokument og derved som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.”

Bl.a. på baggrund af det anførte er jeg enig med Udenrigsministeriet i, at vurderingen af, om et dokument er internt i offentlighedslovens forstand, i udgangspunktet beror på et objektivt konstaterbart kriterium om, hvorvidt det pågældende dokument har været afgivet til udenforstående.

c) Jeg har gennemgået dokumentet af 10. oktober 2013. Det består først af en e-mail fra daværende udviklingsminister A til bl.a. ministersekretariatet med (referat af) to sms-beskeder – en fra B til A og et svar fra A. Herefter er der svar på e-mailen fra en medarbejder i ministeriet til A.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Efterfølgende er der en e-mail fra A til bl.a. medarbejderen i ministeriet med (referat af) to sms-beskeder – en fra B til A og et svar fra A. Disse sms-beskeder er ledsaget af en bemærkning fra A.

Jeg har sammenholdt de fire sms-beskeder, således som de fremgår af henholdsvis den interne e-mail af 10. oktober 2013 og den genskabte interne e-mail af 29. oktober 2013. Jeg kan herved konstatere, at e-mailen af 10. oktober 2013 ikke blot indeholder et indirekte referat af sms-korrespondancen mellem daværende udviklingsminister A og B. Sms-beskederne er således fuldstændige og identiske i de to udgaver.

Den måde, hvorpå disse sms-beskeder i sagen er bevaret, minder til en vis grad om bevaring af e-mails i såkaldte e-mailtråde. Sådanne tråde kan i offentlighedslovens forstand indeholde flere selvstændige dokumenter, der – for så vidt angår spørgsmålet om indsigt – må vurderes hver for sig. Se bl.a. Mohamad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 292.

d) Spørgsmålet om, hvordan indholdet af den interne e-mail af 10. oktober 2013 skal bedømmes i forhold til offentlighedsloven, kan efter min opfattelse give anledning til en vis tvivl. På den anførte baggrund finder jeg imidlertid, at forholdet – i offentlighedslovssammenhæng – mest nærliggende må anskues på den måde, at e-mailen ikke har karakter af ét dokument, men derimod en "sammenklipping" af 7 forskellige dokumenter (de 4 sms'er og de 3 interne e-mailfremsendelser).

Jeg er herefter enig i, at de 3 interne e-mailfremsendelser har karakter af interne dokumenter, som kan undtages fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 23.

For så vidt angår sms-beskederne er jeg derimod ikke enig i, at de kan betragtes som interne, da der er tale om korrespondance med en ekstern part (B).

Da sms-beskederne – i den sammenhæng, de her findes – på tidspunktet for ministeriets afgørelse af 27. august 2014 i øvrigt opfyldte betingelserne i offentlighedslovens § 7 om at være dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling (jf. ovenfor), vil de som udgangspunkt være omfattet af retten til aktindsigt.

Jeg har på den baggrund henstillet til ministeriet at genoptage sagen og på ny vurdere spørgsmålet om aktindsigt i de sms-beskeder, der fremgår af e-mailen af 10. oktober 2013. Jeg bemærker, at jeg i den forbindelse ikke har taget stilling til, om oplysninger i sms-beskederne kan undtages efter andre bestemmelser i offentlighedsloven.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

På baggrund af det anførte har jeg ikke fundet tilstrækkelig anledning til på nuværende tidspunkt at tage stilling til spørgsmålene om ekstrahering og meroffentlighed.

e) Det fremgår af ministeriets udtalelse af 13. marts 2015, at ministeriet i forbindelse med min undersøgelse har identificeret en ujournaliseret intern e-mailtråd af 15. oktober 2013, hvori endnu en del af sms-korrespondancen mellem A og B er gengivet. Det fremgår ikke, om også denne e-mailkorrespondance er indgået i administrativ sagsbehandling i ministeriet, herunder f.eks. i forbindelse med den interne undersøgelse af ministeriets håndtering af forløbet vedrørende rejsereglerne i organisation X.

Jeg har – i lyset af det, som jeg har anført om e-mailkorrespondancen af 10. oktober 2013 – også anmodet ministeriet om at vurdere, i hvilket omfang du måtte have ret til indsigt i dette dokument eller dele af det.

Jeg har bedt Udenrigsministeriet om at underrette mig om ministeriets nye afgørelse i sagen, men jeg foretager mig i øvrigt ikke mere.

Den 11. juni 2015 underrettede Udenrigsministeriet mig om ministeriets nye afgørelse i sagen. Ved afgørelsen fik E aktindsigt i sms-beskederne, der fremgår af e-mails af 10. oktober 2013 og 15. oktober 2013.

Sagsfremstilling

Den 1. november 2013 traf Udenrigsministeriet følgende afgørelse over for dig:

”Der henvises til din anmodning af 27. oktober 2013, hvor du har anmodet Udenrigsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

’Jeg vil gerne på vegne af medie C søge aktindsigt i den korrespondance og dialog, der i perioden fra 1. august 2013 til dags dato har været mellem udviklingsminister A og B vedr. sidstnævntes rejser og formandskab for organisation X.

Medie C søger om aktindsigt i samtlige notater, e-mail, sms’er, breve og andre dokumenter, der indgår i korrespondancen og dialogen mellem de to. Hvis der findes en aktliste, søger vi også om aktindsigt i denne.’

Udenrigsministeriet har foretaget en søgning i ministeriets journalsystem mv. efter dokumenter af den nævnte karakter, og ministeriet har ikke identificeret dokumenter, som er omfattet af din aktindsigtsanmodning.”

I e-mail af 18. august 2014 gentog du over for Udenrigsministeriet anmodningen om aktindsigt. Du fremsatte i den forbindelse følgende kommentarer:

”Jeg søger hermed aktindsigt i korrespondance og dialog mellem tidl. udviklingsminister A og B vedr. sidstnævntes rejser og formandskab for organisation X.

1) 27. oktober 2013 søgte jeg aktindsigt i Udviklingsministeriet med følgende ordlyd (...)

...

2) Jeg fik afslag med den begrundelse, at ministeriet ikke kunne identificere dokumenter, som var omfattet af min anmodning (...).

Men A fortalte selv i et interview med medie D den [dato], at han havde været i direkte kontakt med B om sagen – ikke mindst under (...) i uge (...).

Ifølge mine informationer har der været omfattende og direkte korrespondance/dialog mellem de to i den pågældende periode (1. august – 27. oktober 2013).

Og ifølge mine oplysninger afspejles denne dialog i akter, som er tilgået ministeriet. Det er muligt, at akterne ikke er journaliseret særskilt – men jeg skal hermed gentage min anmodning fra 27. oktober 2013 – og atter henvise til Ombudsmandens afgørelse vedr. mobile enheder.

Jeg søger altså aktindsigt i alle akter vedr. ovenstående.

Hvis ikke akterne umiddelbart kan findes, vil jeg gerne kontaktes med henblik på at få hjælp til at identificere dem nærmere.”

Ved e-mail af 28. august 2014 sendte Udenrigsministeriet følgende afgørelse dateret den 27. august 2014 til dig:

”...

I forbindelse med behandlingen af din anmodning af 27. oktober 2013 foretog ministeriet, som det fremgik af ministeriets afgørelse af 1. november, en søgning i ministeriets journalsystem mv. efter dokumenter af den nævnte karakter, men identificerede ikke dokumenter, som var omfattet af din aktindsigtsanmodning. Du fik derfor afslag på aktindsigt.

Imidlertid har ministeriet konstateret, at der på en sag i ministeriet findes et internt dokument, der bl.a. refererer indholdet af en sms-kontakt mellem B og daværende udviklingsminister A vedrørende organisation X.

Det er Udenrigsministeriets vurdering, at dokumentet er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, stk. 1. Efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt dog ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Det pågældende dokument er ikke afgivet til udenforstående, og det er derfor Udenrigsministeriets vurdering, at dokumentet kan undtages fra aktindsigt i medfør af § 23, stk. 1.

Det er endvidere Udenrigsministeriets vurdering, at dokumentet ikke indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, som er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 28, stk. 1.”

Ved e-mail af 11. september 2014 klagede du til mig over Udenrigsministeriets afgørelser af 1. november 2013 og 27. august 2014. Du satte i den forbindelse spørgsmålstejn ved, om en ministers eksterne korrespondance kan blive intern, ”fordi ministeriet vælger at lægge oplysningerne ind i et internt dokument”.

Den 17. september 2014 meddelte jeg dig, at jeg havde besluttet kun at undersøge Udenrigsministeriets afgørelse af 27. august 2014.

Jeg bad samme dag Udenrigsministeriet om en udtalelse, og jeg skrev i anmodningen bl.a. følgende:

”Jeg må forstå ministeriets afgørelse således, at ministeriet alene har identificeret det ovenfor omtalte dokument som relevant i forhold til E's aktindsigtsanmodning. Jeg må dermed samtidig forstå det sådan, at selve de sms'er, som er udvekslet mellem B og A, ikke findes som et eller flere dokumenter i Udenrigsministeriet. Hvis min antagelse er korrekt, beder jeg ministeriet om at oplyse, hvad der er baggrunden for, at sådanne dokumenter ikke findes.”

Ved e-mail af 14. oktober 2014 sendte Udenrigsministeriet en udtalelse af 13. oktober 2014 til mig. Heri skrev ministeriet bl.a. følgende:

”Som det fremgår af Udenrigsministeriets afgørelse af 27. august 2014, havde ministeriet konstateret, at der på en sag i ministeriet findes et internt dokument (en e-mail af 10. oktober 2013), der bl.a. refererer indholdet af en sms-korrespondance mellem daværende udviklingsminister A og B. Udenrigsministeriet har ikke identificeret andre dokumenter i Udenrigsministeriets arkivsystem, som relevante i forhold til E's anmodning. Det kan oplyses, at den pågældende e-mail er opbevaret som del af det materiale, som indgik i den interne undersøgelse, som Udenrigsministeriet iværksatte i slutningen af 2013 af Udenrigsministeriets håndtering af forløbet vedrørende rejsereglerne i organisation X.

Det er Udenrigsministeriets vurdering, at e-mailen er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, stk. 1. Imidlertid har dokumentet ikke været afgivet til udenforstående, og må dermed anses for at være et internt dokument, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Udenrigsministeriet undtog på den baggrund dokumentet fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen. Det er endvidere Udenrigsministeriets vurdering, at dokumentet ikke indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, som er omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1. Dokumentet indeholder således efter Udenrigsministeriets opfattelse ikke egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt er tilvejebragt for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

For så vidt angår Udenrigsministeriets overvejelser vedrørende meroffentlighed i dokumentet, kan Udenrigsministeriet oplyse, at ministeriet i medfør af offentlighedslovens § 14, stk. 1, 1. pkt., i forbindelse med be-

handlingen af E's anmodning om aktindsigt overvejede, om der kunne gives aktindsigt i dokumentet i videre omfang, end hvad der følger af offentlighedslovens § 23, stk. 1. Udenrigsministeriet foretog således en afvejning af på den ene side bl.a. de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, og på den anden side den berettigede interesse E som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.

De ovenfor skitserede overvejelser er fejlagtigt ikke kommet til udtryk i ministeriets afgørelse af 27. august 2014, hvilket beklages.

Folketingets Ombudsmand anmoder endvidere Udenrigsministeriet om at redegøre nærmere for, hvad ministeriets overvejelser vedrørende meroffentlighedsprincippet gik ud på. I den forbindelse kan ministeriet oplyse, at ministeriet i afvejningen har lagt afgørende vægt på, at dokumentet tjener som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces. Dokumentet indeholder således dels en intern indstilling til ministeren dels en orientering fra ministeren til embedsværket om ministerens kontakt med B, der indgår i ministeriets overvejelser vedrørende den strategiske rådgivning af ministeren.

For så vidt angår ombudsmandens spørgsmål om, hvad der er baggrunden for, at selve de sms'er som er udvekslet mellem B og A, ikke findes i Udenrigsministeriet som et eller flere dokumenter, kan Udenrigsministeriet oplyse, at ministeriet i slutningen af oktober 2013 foretog en vurdering af, om et antal u-journaliserede sms'er udvekslet mellem B og A var omfattet af retten til aktindsigt efter den dagældende offentlighedslov.

Udenrigsministeriet foretog således på daværende tidspunkt – og dermed baseret på den viden om sagen og dens karakter, som ministeriet havde på daværende tidspunkt – en konkret vurdering af, om sms'erne kunne anses for at være dokumenter, der var indgået til eller oprettet af Udenrigsministeriet som led i administrativ sagsbehandling.

I Udenrigsministeriets vurdering indgik om sms'erne var omfattet af lovens dokumentbegreb. Det indgik i ministeriets vurdering, at dokumentbegrebet skal fortolkes bredt og også omfatter det materiale, der træder i stedet for skriftlige dokumenter, jf. Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 212 og Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven kap. 10. Det indgik endvidere, at e-mails og sms'er kan have en sådan formløs karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Der henvises i den forbindelse til udtalelse fra Folketingets Ombudsmand af 16. maj 2011, vedrørende afslag på aktindsigt i uformelle e-mail som er udvekslet mellem myndigheder.

Ministeriet foretog en konkret vurdering af indholdet og karakteren af de enkelte sms'er sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag, som sms'erne vedrørte. Ydermere foretog Udenrigsministeriet en vurdering af, om sms'erne kunne anses for at være indgået til eller oprettet i Udenrigsministeriet som led i administrativ sagsbehandling. Udenrigsministeriet lagde i den forbindelse vægt på, om sms'er var tillagt eller kunne tillægges betydning for ministeriets administrative sagsbehandling.

Samlet set var det Udenrigsministeriets vurdering, at sms'erne havde en så formløs karakter, at de ikke kunne anses for at være omfattet af den dagældende offentlighedslovs dokumentbegreb, samt at de ikke på daværende tidspunkt var tillagt eller kunne tillægges nogen betydning for ministeriets administrative virksomhed. På den baggrund blev sms'erne ikke gemt i Udenrigsministeriet som selvstændige dokumenter og blev som følge heraf ikke journaliseret i Udenrigsministeriets elektroniske arkivsystem, da de ikke efter ministeriets opfattelse var omfattet af principperne for journalisering, som på daværende tidspunkt fulgte af principperne for god forvaltningsskik. Der opbevares således ikke sms'er af den nævnte karakter som selvstændige dokumenter i Udenrigsministeriet."

Den 16. oktober 2014 partshørte jeg dig over Udenrigsministeriets udtalelse, og du fremsatte den 20. oktober 2014 bl.a. følgende bemærkninger:

"1) Jeg er stadig helt uforstående overfor argumentet om, at en sms-korrespondance relateret til organisation X mellem daværende udviklingsminister A og organisation X-formand/borgeren B kan være at regne for interne oplysninger. Man tager altså en ekstern sms-korrespondance – kopierer den over i et dokument, som IKKE bliver afgivet til udenforstående, og dermed er korrespondancen pludselig undtaget retten til aktindsigt. Det kan efter min opfattelse ikke være intentionen bag begrebet 'interne dokumenter'.

2) Udenrigsministeriet giver i høringssvaret til Folketingets Ombudsmand – dateret 13. oktober 2014 – ikke noget klart svar på, om den pågældende sms-korrespondance findes i ministeriet eller ej. Man skriver, at sms'er af den nævnte karakter ikke opbevares som selvstændige dokumenter i Udenrigsministeriet. Men opbevares de eksempelvis sammen med alle de øvrige sms'er, som er afsendt fra eller tilgået A's mobiltelefoner?

Altså som del af et andet dokument? I så fald vil jeg jo gerne have aktindsigt i dette dokument, og der er ikke noget i mine aktindsigtsanmodninger, som udelukker dette.

Det rejser altså et klart spørgsmål: Nemlig, hvor er de pågældende sms'er i dag – og hvor har de været siden efteråret 2013, hvor sms-korrespondancen blev skrevet ind i den pågældende e-mail dateret 10. oktober 2013?

Ifølge mine oplysninger findes de pågældende sms'er i ministeriet i dag.

3) Og ifølge mine oplysninger skal den pågældende sms-korrespondance have spillet en rolle for udviklingsminister A's politiske ageren i den højspændte politiske situation vedr. organisation X i perioden frem til, at han trækker sig som minister [dato].

4) Det fremgår også af Udenrigsministeriets seneste høringssvar til Folketingets Ombudsmand (dateret 13. oktober 2014), at ministeriet i slutningen af oktober 2013 vurderede, om de pågældende sms'er var omfattet af retten til aktindsigt. Man har oven i købet foretaget en konkret vurdering af indhold og karakter af de enkelte sms'er. I slutningen af oktober 2013 har man altså kigget på hver enkelt sms i korrespondancen.

Og netop den 27. oktober 2013 søgte jeg aktindsigt i korrespondancen med følgende ordlyd:

'...'

Allerede 1. november 2013 svarede Udenrigsministeriets (...) [en højtstående medarbejder] følgende til mig:

'...'

Jeg ved godt, at Folketingets Ombudsmand har besluttet ikke at behandle min klage over den oprindelige aktindsigtsbegæring fra 27. oktober 2013.

Men Udenrigsministeriets høringssvar dateret 13. oktober 2014 afslører jo, at ministeriet den 1. november 2013 giver mig et bevidst, usandt svar.

Det er oven i købet afgivet af (...) [den højtstående medarbejder].

(...) skriver altså til mig, at 'ministeriet ikke har identificeret dokumenter, som er omfattet af din aktindsigtsanmodning'.

Men han – eller hans nærmeste medarbejdere – har altså i netop den periode gennemgået hver eneste sms i korrespondancen. Det er muligt, at de ikke har fundet den i journalsystemet (som i øvrigt, ifølge Udenrigsministeriets egen redegørelse fra december 2013, viste sig at være et syn-

digt rod) – men så har man altså fundet korrespondancen i den lille tilføjelse 'mv'.

Jeg er forbløffet over, at ellers så velrenommeret ministerium bevidst fører pressen og dermed offentligheden bag lyset.

5) Om dokument-begrebet. Det fremgår ikke af Udenrigsministeriets høringssvar fra 13. oktober 2014, hvorfor sms'erne havde en så formløs karakter, at de ikke var omfattet af den dagældende offentlighedslovs dokumentbegreb.

Man henviser bl.a. til en ombudsmandsudtalelse fra 16. maj 2011, som omhandler uformelle e-mail udvekslet mellem offentlige myndigheder.

Men her er jo tale om sms'er udvekslet mellem ministeren og B, der som bekendt er en af landets mest indflydelsesrige politikere – som på det tidspunkt var røget i et politisk stormvejr på grund af sit brug af bl.a. danske udviklingsmidler som formand for organisation X.

B havde bl.a. en helt klar personlig og politisk interesse i, at offentligheden ikke fik kendskab til, at organisation X havde betalt en privat rejse – (...) – for [et familiemedlem til B]. En rejse, som parti Æ overfor medierne siden sommeren 2012 havde hævdet, var blevet betalt af B selv.

Men det viste sig – da rejsebilagene blev lagt frem – den 20. oktober 2013, at [familiemedlemmets] rejse var blevet betalt på en måde, som er klart i strid med Danidas egne antikorrupsionsregler. Samtidig forsøgte embedsværket i Udenrigsministeriet at slå ring om organisation X og skjule de uregelmæssigheder, som siden er kommet frem takket være pressens ihærdighed og interesse for forhold, som embedsmændene ellers ikke havde vurderet som relevante. Forhold som netop nu undersøges af Z.

Hvordan kan en sådan korrespondance være uformel? Det var jo blodig politik – med samråd og massiv, månedlang medieomtale. Var det ordvalget? Var det tonen i sms-korrespondancen eller andet som – ifølge embedsmændene i Udenrigsministeriet – ikke tålte offentlighedens lys?

Den uformelle sms-korrespondance var trods alt heller ikke mere uformel end, at den via e-mailen af 10. oktober 2013 har indgået i Udenrigsministeriets interne undersøgelse af håndteringen af forløbet vedr. rejsereglerne i organisation X. Embedsmændene må altså – i hvert fald efter 1. november 2013 – have vurderet, at sms-korrespondancen var både betydningsfuld og relevant for den administrative sagsbehandling. Det skriver ministeriet jo selv i høringssvaret.

6) Jeg mener på den baggrund stadig, at Udenrigsministeriet bør efterkomme min anmodning om aktindsigt – og jeg mener også, at ministeriet bevidst har misinformeret medie C og dermed offentligheden.”

Den 12. november 2014 meddelte Udenrigsministeriet mig, at ministeriet ikke havde yderligere at bemærke til det, som du havde skrevet i dit partshørings-svar.

I brev af 18. november 2014 bad jeg Udenrigsministeriet om en supplerende udtalelse. Jeg skrev bl.a. således til ministeriet:

”Det fremgår af Udenrigsministeriets udtalelse af 13. oktober 2014, at ministeriet i forbindelse med E’s aktindsigtsanmodning i oktober 2013 foretog en vurdering af, om sms’erne var dokumenter i offentlighedslovens forstand. Ministeriet fandt, at dette ikke var tilfældet, og sms’erne blev derfor ikke bevaret ’som selvstændige dokumenter i Udenrigsministeriet’ og blev ej heller journaliseret i ministeriets elektroniske arkivsystem. Det fremgår imidlertid ikke, om sms’erne alligevel er bevaret i ministeriet, blot ikke som selvstændige dokumenter.

Jeg beder ministeriet – jf. også E’s bemærkninger under pkt. 2 i hans partshøringssvar – om at oplyse, om de pågældende sms’er findes i ministeriet i dag, således at det eventuelt også vil kunne prøves fra min side, om sms’erne er omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb.

Jeg beder også ministeriet om at forholde sig til det, som E har anført under pkt. 1 i sit partshørings-svar.”

Den 11. december 2014 afgav Udenrigsministeriet følgende supplerende udtalelse:

”...

Udenrigsministeriet skal i den anledning oplyse, at ministeriet i forbindelse med ombudsmandens anmodning om en supplerende udtalelse har bedt de enheder, der var involveret i behandlingen af aktindsigtssagen, om at oplyse, om de pågældende sms’er findes i enhederne, herunder som en del af et eller flere dokumenter, f.eks. e-mails. Det har ikke på den baggrund været muligt at identificere de pågældende sms’er, herunder som en del af et eller flere dokumenter.

...

Det følger af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter. Som interne dokumenter anses dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Konstateringen af om et dokument er internt i offentlighedslovens forstand følger således i udgangspunktet af et objektivt konstaterbart kriterium om, hvorvidt det pågældende dokument har været afgivet til udenforstående. Det skal derfor efter ministeriets opfattelse ikke tillægges betydning i relation til konstateringen af, om et dokument er internt eller ej, hvilket indhold dokumentet har, herunder om dokumentet gengiver eller refererer en ekstern skriftlig eller mundtlig korrespondance, f.eks. i form af et referat.

Udenrigsministeriet skal i den forbindelse henvise til Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven om kommissionens overvejelser vedrørende interne dokumenter (kap. 6.1,2., s. 569), hvoraf følgende bl.a. fremgår:

'Det er på den baggrund kommissionens principielle opfattelse, at ethvert dokument, der udarbejdes af en myndighed, og som ikke afgives til udenforstående, skal betragtes som et internt dokument, jf. således lovudkastets § 23, stk. 1, nr. 1. Et sådant retsteknisk enkelt kriterium vil understøtte de hensyn, der ligger bag bestemmelsen, herunder at embedsværket skal have frihed i udførelsen af deres arbejde, idet der ikke vil være tvivl om, hvornår et dokument skal betragtes som et internt dokument og derved som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

I den forbindelse finder kommissionen dog grund til at fremhæve, at det er væsentligt, at forvaltningsmyndighederne i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt er opmærksomme på, om der i det enkelte tilfælde foreligger en reel og saglig begrundelse for at undtage et internt dokument omfattet af lovudkastets § 23, stk. 1, fra retten til aktindsigt.

Hvis der efter en konkret vurdering ikke foreligger en reel og saglig begrundelse for at undtage det interne dokument – f.eks. fordi dokumentet ikke indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter eller i øvrigt ikke tjener som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces – bør forvaltningsmyndighederne efter kommissionens opfattelse i almindelighed give aktindsigt i dokumentet efter meroffentlighedsprincippet i lovudkastets § 14, stk. 1.'

På baggrund af ovenstående er det ministeriets opfattelse, at en vurdering af, om et dokument, der ikke er afgivet til udenforstående, vil skulle udleveres – uanset om det indeholder en gengivelse af en ekstern korrespondance eller ej – derimod skal afgøres på grundlag af en skøns-

mæssig afvejning af modstående saglige hensyn i medfør af meroffentlighedsprincippet, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Udenrigsministeriet har i ministeriets udtalelse af 14. oktober 2014 redegjort for ministeriets afvejning i den forbindelse. Det skal hertil supplerende bemærkes, at det er ministeriets opfattelse, at beskyttelseshensynet i relation til den pågældende mailudveksling, der som tidligere oplyst indgår i ministeriets overvejelser vedrørende den strategiske rådgivning af ministeren i en politisk sag, udgøres af et hensyn til, at ministeren som et led i sine politiske manøvre muligheder skal kunne bede sine embedsmænd foretage såvel faglige som taktiske og politiske vurderinger af spørgsmål, uden at der bliver offentlighed omkring dette.”

Den 12. december 2014 partshørte jeg dig over ministeriets supplerende udtalelse, og i den anledning meddelte du mig bl.a. følgende i e-mail af 18. december 2014:

”Jeg noterer mig (igen) indledningsvis, at Udenrigsministeriet slet ikke forholder sig til, at ministeriet den 1. november 2013 gav et bevidst usandt svar til undertegnede. Jeg har hidtil været i den tro, at embedsværket var underlagt sandhedspligt.

27. oktober 2013 søgte jeg aktindsigt i bl.a. den sms-korrespondance mv., som denne sag drejer sig om.

Af Udenrigsministeriets svar til ombudsmanden fremgår det, at ministeriet i den forbindelse – **i slutningen af oktober 2013** – gennemgik den pågældende sms-korrespondance. Man foretog en konkret vurdering af indhold og karakter af 'de enkelte sms'er'. Man havde med andre ord den pågældende sms-korrespondance i 'hånden'.

Af de svar, som Udenrigsministeriet hidtil har givet til undertegnede og ombudsmanden, er det IKKE blevet bestridt, at sms-korrespondancen/dialogen mellem A og B vedrører sidstnævntes rejser og formandskab for organisation X.

1. november 2013 skriver ministeriet alligevel til undertegnede, at ministeriet ikke har identificeret dokumenter, som er omfattet af min aktindsigtsanmodning. Altså har ministeriet givet et usandt svar, hvilket forbløffer mig.

Efter ministeriets svar fra den 11. december 2014 til ombudsmanden er det stadig uklart, hvordan de pågældende sms'er har været opbevaret, indtil de pludselig forsvandt efter 'slutningen af oktober 2013'. Men det er

et faktum, at de er ført over i en e-mail, som er sendt internt i ministeriet 10. oktober 2013.

Det er ofte muligt at genskabe slettede sms'er. Så det vil sandsynligvis være muligt at genskabe de pågældende sms'er. Jeg går ud fra, at den telefon, som sms-korrespondancen er foregået på stadig findes i ministeriet. Derfor er det oplagte spørgsmål: Har ministeriet overhovedet tjekket, om de stadig findes på telefonen? Kan teleselskabet fremskaffe disse data? Det fremgår ikke af ministeriets svar.

Der findes i øvrigt virksomheder, som kan genskabe denne type data. Jeg er sikker på, at C vil dække rimelige omkostninger i den forbindelse, hvis det skulle blive aktuelt.

Jeg er også forbløffet over, at Udenrigsministeriet på den ene side tillagde sms-korrespondancen så lille betydning, at man undlod at gemme de pågældende sms'er. På den anden side er korrespondancen så vigtig, at den senere indgik i den interne undersøgelse af ministeriets håndtering af rejsereglerne i organisation X. Og den har åbenbart også indgået i strategisk rådgivning af ministeren. Det virker meget modsætningsfyldt – ikke mindst fordi sms-korrespondancen allerede 10. oktober 2013 var kopieret over i et email-dokument.

Jeg har ikke bedt om aktindsigt i ministeriets rådgivning af ministeren – eller i interne vurderinger. Jeg har blot bedt om aktindsigt i den eksterne korrespondance og dialog mellem A og B vedr. sidstnævntes rejser og formandskab for organisation X. Den har ifølge mine oplysninger haft afgørende betydning for A's efterfølgende politiske ageren. Derfor er den relevant for offentligheden.

Når nu ministeriet af uklare årsager, angiveligt ikke er i besiddelse af selve sms'erne, så må det – hvis man afviser, at de kan genskabes – være muligt at give mig aktindsigt i den del af dokumentet/emailen, som omhandler den pågældende sms-korrespondance. Som tidligere nævnt så er der jo tale om ekstern korrespondance – og det skal vel ikke ligge offentligheden til last, at ministeriet ikke gemmer relevante dokumenter?

Jeg er klar over, at sagen om organisation X og A's afgang er ubehagelig for ministeriet. Men det skal jo ikke forhindre korrekt behandling af medierne og dermed i sidste ende offentligheden."

Den 23. december 2014 sendte jeg en kopi af din e-mail af 18. december 2014 til ministeriet til orientering. Den samme dag orienterede jeg dig om, at sagen var klar til behandling.

Efter en gennemgang af det samlede materiale besluttede jeg også at undersøge Udenrigsministeriets afgørelse af 1. november 2013.

Jeg skrev i den anledning bl.a. følgende til ministeriet den 18. februar 2015:

”2. Ved afgørelsen af 1. november 2013 tog Udenrigsministeriet stilling til E's anmodning af 27. oktober 2013. Anmodningen – der er gentaget i e-mail af 18. august 2014 – havde følgende ordlyd:

'Jeg vil gerne på vegne af medie C søge aktindsigt i den korrespondance og dialog, der i perioden fra 1. august 2013 til dags dato har været mellem udviklingsminister A og B vedr. sidstnævntes rejser og formandskab for organisation X.

Medie C søger om aktindsigt i samtlige notater, e-mail, sms'er, breve og andre dokumenter, der indgår i korrespondancen og dialogen mellem de to. Hvis der findes en aktliste søger vi også aktindsigt i denne.'

Som anført afslog Udenrigsministeriet anmodningen om aktindsigt. Ministeriet gav E følgende begrundelse:

'Udenrigsministeriet har foretaget en søgning i ministeriets journalsystem mv. efter dokumenter af den nævnte karakter, og ministeriet har ikke identificeret dokumenter, som er omfattet af din aktindsigtsanmodning.'

I udtalelsen af 13. oktober 2014 til mig har Udenrigsministeriet anført, at ministeriet i slutningen af oktober 2013 foretog en vurdering af, om 'et antal ujournaliserede sms'er udvekslet mellem B og A var omfattet af retten til aktindsigt efter den dagældende offentlighedslov'.

Ministeriet vurderede efter det oplyste, at sms'erne ikke var omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb, og at de ikke på daværende tidspunkt var tillagt eller kunne tillægges nogen betydning for ministeriets administrative virksomhed. Ministeriet har yderligere oplyst, at sms'erne 'på den baggrund' ikke blev 'gemt i Udenrigsministeriet som selvstændige dokumenter'.

I anledning af en forespørgsel fra mig om, hvorvidt de pågældende sms'er findes i ministeriet i dag – bare ikke som selvstændige dokumenter – har ministeriet i sin udtalelse af 11. december 2014 oplyst, at ministeriet 'har bedt de enheder, der var involveret i behandlingen af aktindsigtssagen, om at oplyse, om de pågældende sms'er findes i enhederne, herunder som en del af et eller flere dokumenter, f.eks. e-mails'. Det har imidlertid efter det oplyste 'ikke på den baggrund været muligt at identifi-

cere de pågældende sms'er, herunder som en del af et eller flere dokumenter'.

E har i sit partshøringssvar af 18. december 2014 bl.a. anført, at ministeriets svar til ham af 1. november 2013 er 'bevidst usandt', idet ministeriet skrev til ham, at ministeriet ikke havde identificeret dokumenter omfattet af hans aktindsigtsanmodning – dette på trods af at ministeriet i slutningen af oktober 2013 gennemgik den nævnte sms-korrespondance.

Herudover har E bl.a. bemærket, at det ofte er muligt at genskabe slettede sms'er, og at det ikke fremgår, om ministeriet har undersøgt, om den pågældende sms-korrespondance stadig findes på A's tidligere tjenestetelefon.

3. Jeg beder i relation til Udenrigsministeriets afgørelse af 1. november 2013 ministeriet om at oplyse, om den vurdering af et antal ujournaliserede sms'er, som ministeriet foretog i slutningen af oktober 2013, skete i anledning af – eller i øvrigt i sammenhæng med – E's aktindsigtsanmodning af 27. oktober 2013. Hvis dette ikke var tilfældet, beder jeg om at få oplyst, i hvilken sammenhæng gennemgangen så skete.

Jeg beder endvidere ministeriet om at udtale sig om, hvorvidt de sms'er, som ministeriet gennemgik i slutningen af oktober 2013, er identiske med en eller flere af de fire sms'er, der er refereret i e-mailen af 10. oktober 2013, eller om der er tale om andre og derved flere sms'er, der er udvekslet mellem B og A.

Jeg må ud fra det, som Udenrigsministeriet selv har oplyst, under alle omstændigheder gå ud fra, at ministeriet på tidspunktet for besvarelsen af E's aktindsigtsanmodning den 1. november 2013 havde kendskab til sms'er, der var udvekslet mellem A og B, og deres nærmere indhold.

I den forbindelse beder jeg ministeriet udtale sig om, hvorfor det ikke blev afspejlet i svaret til E, at der fandtes sms'er udvekslet mellem B og A i ministeriet, men at det var ministeriets opfattelse, at de ikke var omfattet af offentlighedsloven. Jeg forstår herved E's bemærkning om, at Udenrigsministeriets svar var 'bevidst usandt', således, at det efter hans opfattelse måtte forstås på den måde, at der i Udenrigsministeriet slet ikke fandtes f.eks. sms'er af den karakter, som han efterspurgte.

Endelig beder jeg i relation til afgørelsen af 1. november 2013 ministeriet om at oplyse, hvorvidt de sms'er, som ministeriet fandt, og som ministeriet vurderede ikke var omfattet af offentlighedsloven, efter gennemgangen blev slettet fra ministerens tjenestetelefon – og i så fald præcis hvornår.

I givet fald beder jeg også ministeriet oplyse, om ministeriet gjorde sig overvejelser om, hvorvidt en sådan sletning med rette kunne finde sted, når der var anmodet om aktindsigt i sms'erne, og når ministeriets afgørelse om aktindsigt kunne være genstand for prøvelse, f.eks. fra min side.

4. Det fremgår af Udenrigsministeriets afgørelse af 27. august 2014, at ministeriet i forbindelse med E's aktindsigtsanmodning foretog en søgning i ministeriets journalsystem. Det fremgår endvidere af ministeriets udtalelse af 11. december 2014, at ministeriet i anledning af min forespørgsel i sagen har bedt de enheder, der var involveret i aktindsigtssagen, om at svare på, om de pågældende sms'er findes i enhederne.

Det fremgår ikke, om de undersøgelser, som ministeriet har foretaget, har involveret f.eks. den tidligere udviklingsministers tjenestetelefon eller et andet digitalt medie, hvor sms'erne eventuelt er lagret – altså om sms'erne i dag på nogen måde er i Udenrigsministeriets besiddelse. Jeg beder derfor ministeriet oplyse, om dette er tilfældet. Jeg beder også ministeriet om at oplyse, hvorvidt det – hvis sms'erne er slettet, eller telefonen ikke længere kan findes – vil være muligt at genskabe sms'erne.”

Den 13. marts 2015 udtalte Udenrigsministeriet supplerende bl.a. følgende:

”2. Udenrigsministeriet modtog den 27. oktober 2013 anmodning om aktindsigt fra E med følgende ordlyd:

’Jeg vil gerne på vegne af medie C søge aktindsigt i den korrespondance og dialog, der i perioden fra 1. august 2013 til dags dato har været mellem udviklingsminister A og B vedr. sidstnævntes rejser og formandskab for organisation X.

Medie C søger om aktindsigt i samtlige notater, e-mail, sms'er, breve og andre dokumenter, der indgår i korrespondancen og dialogen mellem de to. Hvis der findes en aktliste søger vi også aktindsigt i denne.’

Udenrigsministeriet var på tidspunktet for modtagelsen af anmodningen bekendt med, at den daværende udviklingsminister havde haft sms-korrespondance med B om organisation X, da ministeren havde orienteret en række medarbejdere i ministeriet herom bl.a. ved e-mail af 10. oktober 2013. De pågældende sms'er var ikke journaliseret på en sag i ministeriet.

Som led i behandlingen af aktindsigtssagen bad Udenrigsministeriet udviklingsministeren om at vise ministeriet den sms-korrespondance, som

ministeren havde haft med B om organisation X, som fandtes på ministerens telefon, således at ministeriet kunne foretage en konkret vurdering af, om sms'erne var omfattet af retten til aktindsigt.

A sendte derefter en intern e-mail af 29. oktober 2013, der indeholdt gengivelse af et antal sms'er.

Som det fremgår af Udenrigsministeriets udtalelse af 13. oktober 2014 foretog ministeriet en konkret vurdering af de pågældende sms'er.

I Udenrigsministeriets vurdering indgik indledningsvist også overvejelser om, hvorvidt korrespondancen helt eller delvist var en aktivitet inden for den offentlige forvaltning, jf. § 1, stk. 1, i den dagældende offentlighedslov. Udenrigsministeriet overvejede i den anledning om korrespondancen helt eller delvist var sendt og modtaget af ministeren i dennes egenskab af minister, folketingspolitiker eller privat person. Det var Udenrigsministeriets vurdering på daværende tidspunkt, at det ikke fremstod klart i hvilken egenskab korrespondancen var fundet sted. Udenrigsministeriet fandt imidlertid, at korrespondancen var en aktivitet inden for den offentlige forvaltning, men det var ministeriets opfattelse, at korrespondancen også kunne have fundet sted mellem B og A som privatpersoner.

Udenrigsministeriet foretog herefter en vurdering af om de pågældende sms'er kunne sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter, og om sms'erne havde været undergivet administrativ sagsbehandling i ministeriet. I Udenrigsministeriets vurdering indgik indholdet og karakteren af de enkelte sms'er sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag i ministeriet, som sms'erne kunne siges at vedrøre.

For så vidt angår den eller de sager i ministeriet, som sms'erne kunne siges at vedrøre, skal det bemærkes, at ministeriets sager vedrørende organisation X på daværende tidspunkt vedrørte dels [rigsrevisionsrapporten fra Y-land] med kritik af organisation X dels den politiske kritik af ministerens håndtering af og kontrol med, om danske bistandsmidler anvendes til at støtte organisationer, der ikke drives effektivt og omkostningsbevidst, herunder indgår samrådet, der blev afholdt den [dato].

På baggrund af den konkrete vurdering af sms'erne fandt ministeriet ikke, at de pågældende sms'er var omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, da sms'erne ikke efter ministeriets vurdering kunne sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter, der havde været undergivet administrativ sagsbehandling i ministeriet.

Udenrigsministeriet lagde herved særlig vægt på, at sms'erne i tone og karakter er særdeles formløse og uformelle, herunder til dels af privat ka-

rakter. Udenrigsministeriet lagde endvidere vægt på, at selvom korrespondancen til dels indeholder oplysninger om ministerens egen håndtering af den politiske kritik af ministerens håndtering af og kontrol med, om danske bistandsmidler anvendes til at støtte organisationer, der ikke drives effektivt og omkostningsbevidst, drejede korrespondancen sig om håndteringen af den kritik af B's person og de rejser han havde foretaget som formand for organisation X, hvilket ikke kunne anses at vedrøre en sag i Udenrigsministeriet. Indholdet blev således ikke på tidspunktet for vurderingen antaget at have betydning for ministeriets håndtering af ministeriets sager vedrørende organisation X.

Udenrigsministeriet meddelte E ved afgørelse af 1. november 2013, at ministeriet ikke havde identificeret dokumenter, som var omfattet af hans anmodning.

Det bemærkes, at sagen blev behandlet efter den dagældende offentlighedslov, men som det fremgår af Betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 337, fandt kommissionen ikke, at der med den nye offentlighedslov burde anlægges en anden forståelse af dokumentbegrebet end efter den dagældende offentlighedslov.

I den anledning skal ministeriet henvise til offentlighedslovens specielle bemærkninger til § 7, hvoraf følgende fremgår:

'Lovens dokumentbegreb er i lighed med, hvad der følger af gældende ret, teknologineutralt. Materiale, der lagres på nye informationsbærere eller i nye former, er derfor omfattet af dokumentbegrebet, i det omfang det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter og aktstykker. Det afgørende for, om noget bestemt materiale er omfattet af lovens dokumentbegreb, er således, om det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter, og om det har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed m.v.

Det anførte indebærer, at formløse noteringer, som en offentligt ansat nedfælder på f.eks. gule 'post-it'-etiketter og lignende løse lapper – f.eks. under en sags behandling, under en telefonsamtale eller under et møde – ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Endvidere kan sms-beskeder og e-mails have en sådan 'formløs' karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Om det er tilfældet vil bero på en konkret vurdering af indholdet og karakteren af den enkelte sms-besked eller e-mail sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag, som sms-beskeden eller e-mailen vedrører, jf. også betænkningens kapitel 10, pkt. 11.1.2 (side 337 ff.). Det kan i den forbindelse f.eks. nævnes, at sms-beskeder og e-mails, som vedrører en sag i den pågæl-

dende forvaltningsmyndighed, vil være omfattet af lovens dokumentbegreb, hvis den enkelte sms-besked eller e-mail indeholder oplysninger om faglig vurdering eller oplysninger om en sags faktiske grundlag. Hvis der i forhold til den enkelte sms-besked eller e-mail gælder en notatpligt, vil sms-beskedene eller e-mailene også være omfattet af dokumentbegrebet. Det samme gælder, hvis en borger meddeles en afgørelse i form af en e-mail. Tilsvarende gælder, hvis en afgørelse – helt undtagelsesvist – meddeles i form af en sms-besked. Navnlig for så vidt angår sms-beskedes bemærkes det, at sms-beskedene i praksis efter deres karakter som oftest vil være så formløse, at de i almindelighed ikke vil være at anse som dokumenter omfattet af loven.'

3. Folketingets Ombudsmand har endvidere anmodet Udenrigsministeriet om en række konkrete oplysninger.

3.1 Folketingets Ombudsmand beder Udenrigsministeriet om at oplyse, om den vurdering af et antal ujournaliserede sms'er som ministeriet foretog i slutningen af oktober 2013, skete i anledning af – eller i øvrigt i sammenhæng med – E's aktindsigtsanmodning af 27. oktober 2013.

Som det fremgår ovenfor foretog Udenrigsministeriet vurderingen i sammenhæng med besvarelsen af E's aktindsigt af 27. oktober 2013.

3.2 Folketingets Ombudsmand beder endvidere ministeriet om at udtale sig om, hvorvidt de sms'er som ministeriet gennemgik i slutningen af oktober 2013, er identiske med en eller flere af de fire sms'er, der er refereret i e-mailen af 10. oktober 2013, eller om der er tale om andre og derved flere sms'er, der er udvekslet mellem B og A.

De fire sms'er, som er refereret i e-mailen af 10. oktober 2013, er identiske med fire af de sms'er, som Udenrigsministeriet gennemgik i slutningen af oktober 2013. Udenrigsministeriet skal hertil bemærke, at der ved gennemgangen i slutningen af oktober 2013 indgik flere end fire sms'er.

3.3 Folketingets Ombudsmand beder ministeriet udtale sig om, hvorfor det ikke blev afspejlet i svaret til E, at der fandtes sms'er udvekslet mellem B og A, men at det var ministeriets opfattelse, at de ikke var omfattet af offentlighedsloven.

Udenrigsministeriet tog ved afgørelsen af 1. november 2013 konkret stilling til, om der fandtes dokumenter omfattet af E's anmodning, der var omfattet af retten til aktindsigt, jf. dagældende offentlighedslov § 4, stk. 1. Det er almindelig praksis i Udenrigsministeriet, at anmodninger om aktindsigt, hvor der ikke identificeres dokumenter, som er omfattet af an-

modningen, besvares i overensstemmelse med ministeriets afgørelse af 1. november 2013.

Der er endvidere ikke praksis i Udenrigsministeriet for, at ministeriet i afgørelser om aktindsigtssager redegør for, at ministeriet har taget stilling til, om et givent materiale, f.eks. løse lapper eller formløse e-mails mv., er eller ikke er dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v., som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med ministeriets virksomhed.

Det indgik heller ikke i ministeriets overvejelser at formulere afgørelsen i denne sag anderledes.

3.4 Folketingets Ombudsmand beder endelig i relation til afgørelsen af 1. november 2013 ministeriet om at oplyse, hvorvidt de sms'er, som ministeriet fandt, og som ministeriet vurderede ikke var omfattet af offentlighedsloven, efter gennemgangen blev slettet fra ministerens tjenestetelefon – og i så fald præcist hvornår.

De sms'er som ministeriet i perioden mellem den 29.-31. oktober 2013 vurderede ikke var omfattet af offentlighedsloven, har i Udenrigsministeriet fandtes på ministerens telefon og efter den 29. oktober 2013 fandtes tillige en gengivelse af sms'erne i en intern e-mail.

For så vidt angår selve sms'erne på ministerens telefon er der på nuværende tidspunkt ingen i Udenrigsministeriet, der ved, om disse blev slettet fra ministerens telefon efter gennemgangen. Dette skyldes, at det alene var den daværende minister, der havde adgang til telefonen og sms'erne.

I fald ministeren ikke efter gennemgangen (mellem den 29.-31. oktober 2013) frem til ministerens afgang den [dato] slettede sms'erne, er disse imidlertid blevet slettet i tiden umiddelbart efter den [samme dato], hvor telefonen i forbindelse med ministerens afgang er blevet returneret til ministeriet.

Det er praksis i Udenrigsministeriet, at udlånte telefoner nulstilles ved returnering til Udenrigsministeriet, hvorefter der ikke er data lagret på selve telefonen. Det bemærkes i øvrigt, at såfremt der har fandtes eller findes en backup af sms'erne, vil adgang til disse alene kunne finde sted ved adgang til brugerens (A's) personlige konto. Udenrigsministeriet er ikke bekendt med, om der findes eller har fandtes en backup af sms'erne efter ultimo november 2013, og Udenrigsministeriet beder ikke ministeriets brugere om deres adgangsgoplysninger til personlige konti.

3.5 I fald de sms'er, som ministeriet fandt, og som ministeriet vurderede ikke var omfattet af offentlighedsloven, efter gennemgangen blev slettet fra ministerens tjenestetelefon, beder Folketingets Ombudsmand ministeriet oplyse, om ministeriet gjorde sig overvejelser om, hvorvidt en sådan sletning med rette kunne finde sted, når der var anmodet om aktindsigt i sms'erne, og når ministeriets afgørelse om aktindsigt kunne være genstand for prøvelse, f.eks. fra ombudsmandens side.

Som det fremgår ovenfor blev de pågældende sms'er slettet fra ministerens telefon senest umiddelbart efter den [dato].

Som det fremgår af Udenrigsministeriets udtalelse af 13. oktober 2014 blev sms'erne ikke journaliseret i ministeriets elektroniske arkivsystem, da de ikke efter ministeriets opfattelse var omfattet af principperne for journalisering, som på daværende tidspunkt fulgte af principperne for god forvaltningsskik. Udenrigsministeriet skal i den forbindelse henvise til Offentlighedskommissionens Betænkning nr. 1510/2009, s. 863.

Der var ikke i Udenrigsministeriet i forbindelse med ministeriets afgørelse af 1. november 2013 overvejelser om ministeriet var forpligtet til at gemme materialet på aktindsigtssagen.

4. Folketingets Ombudsmand beder ministeriet oplyse, om de undersøgelser, som ministeriet har foretaget, har involveret f.eks. den tidligere udviklingsministers tjenestetelefon eller et andet digitalt medie, hvor sms'erne evt. er lagret – altså om sms'erne i dag på nogen måde er i Udenrigsministeriets besiddelse.

Folketingets Ombudsmand beder også ministeriet om at oplyse, hvorvidt det – hvis sms'erne er slettet, eller telefonen slet ikke længere kan findes – vil være muligt at genskabe sms'erne.

Udenrigsministeriet har ikke involveret den tidligere udviklingsministers tjenestetelefon i de undersøgelser, som ministeriet har foretaget. Der henvises til pkt. 3.4.

Som det fremgår af Udenrigsministeriets udtalelse af 11. december 2014 bad ministeriet i forbindelse med ombudsmandens anmodning af 18. november 2014 om en supplerende udtalelse de enheder, der var involveret i behandlingen af aktindsigtssagen, om at oplyse, om de pågældende sms'er fandtes i enhederne, herunder som en del af et eller flere dokumenter, f.eks. e-mails. Udenrigsministeriet har i forbindelse med udarbejdelsen af nærværende udtalelse endvidere inddraget visse tidligere medarbejdere i de involverede enheder for at undersøge om de pågældende sms'er fandtes hos disse, herunder som en del af et eller flere dokumen-

ter, f.eks. e-mails. I den forbindelse har ministeriet identificeret en ujournaliseret intern e-mailtråd (af 15. oktober 2013) i ministeriets besiddelse, hvori der indgår en gengivelse af en sms-korrespondance mellem A og B.

Udenrigsministeriet har endelig undersøgt om den e-mail med gengivelse af sms'erne, som ministeriet i slutningen af oktober 2013 anvendte til at foretage vurderingen af, om sms'erne var omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb, har kunnet genskabes. Dette har været muligt, og en kopi af den genskabte e-mail af 29. oktober 2013 med gengivelse af en række sms'er vedlægges til brug for Folketingets Ombudsmands undersøgelse af Udenrigsministeriets afgørelse af 1. november 2013.

Det skal hertil oplyses, at mails, der ikke journaliseres i Udenrigsministeriets ESDH-system som udgangspunkt slettes, når de er ældre end 365 dage. Som led i de daglige it-driftsrutiner foretages sikkerhedskopiering af samtlige data på serverne i UM-Net i Udenrigsministeriet og på repræsentationerne. Udenrigsministeriet har til brug for ministeriets undersøgelser gendannet back-up fra 2013 (3.2 TB data), søgt efter den pågældende bruger i 6 Exchange stores, hvorefter der manuelt er ledt efter mailen i brugerens postkasse.

5. Folketingets Ombudsmand har endelig bedt om at låne eller modtage kopi af akterne i aktindsigtssagen, for så vidt akterne ikke allerede er sendt til mig i forbindelse med min behandling af E's klage over ministeriets afgørelse af 27. august 2014.

Udenrigsministeriet har ikke yderligere akter på aktindsigtssagen ud over dem, som allerede er sendt til Folketingets Ombudsmand sammen med Udenrigsministeriets udtalelse af 13. oktober 2014.

Udenrigsministeriet vedlægger til Folketingets Ombudsmand henholdsvis intern e-mail af 15. oktober 2013 med gengivelse af sms-korrespondance samt den genskabte interne e-mail af 29. oktober 2013, der blev anvendt til at foretage en konkret vurdering af om sms'erne var omfattet af retten til aktindsigt."

Den 16. marts 2015 partshørte jeg dig over Udenrigsministeriets supplerende udtalelse.

I e-mail af 8. april 2015 fremsatte du bl.a. følgende bemærkninger:

"Jeg noterer mig, at en række medarbejdere i ministeriet – ifølge den supplerende udtalelse – allerede den 10.-15. oktober 2013 var orienteret om sms-korrespondancen mellem udviklingsministeren og B.

Alligevel gav ministeriet i sit svar den 1. november 2013 på min anmodning om aktindsigt – fra 27. oktober 2013 – det indtryk, at der ikke fandtes nogen sms-korrespondance. Det opfatter jeg som stærkt kritisabelt og som et bevidst benspænd mod pressens arbejde.

Jeg får den tanke, at man bevidst undlod at journalisere korrespondancen af politiske årsager – og jeg må beklageligvis gentage, at det var (...) [en højtstående medarbejder], som gav mig det forkerte indtryk. Han viste sig jo senere, at have spillet en rolle i forbindelse med de angivelige fejlinformationer, der førte til udviklingsministerens afgang. Efterspillet viste ifølge ministeriets egen redegørelse, at der var alvorlige mangler i ministeriets journaliseringspraksis.

Men jeg forstår nu kronologien således, at der den 10. oktober blev givet fire sms'er i en e-mail – og senere hhv. den 15. og 29. oktober 2013 blev alle sms'erne i korrespondancen givet i flere e-mail. Under alle omstændigheder tolker jeg Udenrigsministeriets svar til ombudsmanden således, at alle sms'erne fortsat findes givet i ministeriet i en eller flere (evt. genskabte) e-mail.

Der er altså tale om en ekstern korrespondance – som er blevet slettet – men den findes stadig i interne dokumenter, som dermed må være omfattet af ret til aktindsigt.

Jeg forstår ligeledes, at Udenrigsministeriet allerede i oktober 2013 fandt, at sms-korrespondancen var en aktivitet inden for den offentlige forvaltning.

Man havde dog også den opfattelse (måske var det blot en personlig holdning hos en medarbejder?), at korrespondancen kunne have fundet sted mellem B og A som privatpersoner. Det sidste er helt uforståeligt. De korresponderede jo netop, fordi den ene var minister og den anden var formand for organisation X. Altså begge som øverste politiske chefer for henholdsvis en forvaltning og en organisation, der var næsten 100 procent afhængig af offentlig støtte fra især Danmark. Som medie C tidligere har dokumenteret, så er de danske organisation X-midler blevet brugt til formål, som de andre bidrags-lande nægtede at betale til, fordi de konkrete projekter ikke blev drevet effektivt og omkostningsbevidst. Disse problematiske forhold har [rigsrevisionen i Y-land] påpeget – dog uden at kulegrave forholdene, fordi der var tale om 'danske penge'.

Ministeriet lagde i sin afgørelse særlig vægt på, at sms'erne i tone og karakter var formløse og uformelle – og til dels af privat karakter. Men som mange andre danske politikere har B og A en lang fælles fortid. (...)

De to har været sammen på rejser i relation til organisation X – og har også i den forbindelse, ifølge mine oplysninger, haft privat samvær efter de formelle møder. De kender hinanden ganske glimrende, hvilket i sig selv kan give et uformelt sprogbrug i en sms-korrespondance, som man ikke i udgangspunktet forventer, at andre skal se.

Hvis de indbyrdes private relationer og eventuelle fælles oplevelser under organisation X-rejser f.eks. er blevet forsøgt brugt til at påvirke/presse enten A eller B til en bestemt ageren i den højspændte politiske sag, som sagen om organisation X var på det tidspunkt, så er indholdet af sms'erne i offentlighedens interesse.

Det samme gælder, hvis de to har koordineret deres politiske ageren i organisation X-sagen via sms. Og dette uanset hvor privat karakter disse oplysninger ellers måtte have set med 'embedsmandsøjne' i Udenrigsministeriet.

Det er altså 'dokumenter', som er blevet udvekslet mellem Udviklingsministeriet/Udenrigsministeriet og organisation X' øverste leder. Jeg har under dækningen af organisation X-sagen – netop i oktober-november 2013 – fået aktindsigt i flere korrespondancer mellem ministeriet og organisation X. Ind i mellem forbavsende hurtigt og uden de helt store tovtrækkerier. Jeg har svært ved at se forskellen, blot fordi det i dette tilfælde er ministeren og organisation X-formanden, der tegner korrespondancen.

At Udenrigsministeriet anså kritik af B's rejser for ubetydeligt for ministeriets håndtering af organisation X-sagerne er i øvrigt meget opsigtsvækkende. Det var jo – skåret ind til benet – netop disse rejser, som betød, at A senere trak sig som minister – og jeg forstår på tidligere svar fra Udenrigsministeriet til ombudsmanden, at sms'erne senere indgik i ministeriets redegørelser om organisation X-sagen.

Ministeriet mener alligevel ikke, at sms'erne har indgået i en administrativ sagsbehandling. Det har jeg svært ved at forstå. Alene gennemgangen i forbindelse med min anmodning om aktindsigt i oktober 2013 – og den efterfølgende afgørelse om afslag – må vel siges at være en ret klar administrativ sagsbehandling.

Den 15. oktober 2013 er (alle?) sms'erne gengivet i en 'email-tråd'. Jeg går også ud fra, at embedsmændene i ministeriet har foretaget sig noget med indholdet i de pågældende sms'er. Ifølge mine oplysninger var der elementer i de pågældende sms'er, som vakte opsigt blandt medarbejdere på Asiatisk Plads.

Sms'erne bliver i Udenrigsministeriets svar sammenlignet med gule 'post-it'-etiketter og lignende løse lapper, der bruges til formløse noter. Det anser jeg for en temmelig useriøs vurdering.

Udviklingsminister A valgte jo selv at orientere en række medarbejdere i ministeriet om den pågældende sms-korrespondance. Jeg tvivler på, at ministeren orienterede sine medarbejdere om hver eneste gule 'post-it'-etikette, han skrev på.

Senest 10. oktober 2013 har han altså pr. mail følt behov for at orientere flere medarbejdere om korrespondancen med B. Formentlig har korrespondancen været drøftet mundtligt med mindst en medarbejder inden da.

Sent om eftermiddagen den 8. oktober 2013 fik medie C aktindsigt i korrespondance mellem Udviklingsministeriet og organisation X, der for første gang udspecificerede, hvordan rejseudgifterne til B fordelte sig på bl.a. (...).

Det var oplysninger, som organisation X og B hidtil havde nægtet at give til medierne. Indtil da havde organisation X efter instruks fra B og hans personlige organisation X-assistent (...) (tidligere embedsmand i Udenrigsministeriet) kun oplyst de samlede rejseomkostninger, antallet af rejser og rejsernes varighed.

Medie C – og medie F – konfronterede B med de nye, detaljerede oplysninger den 9. oktober 2013. Og senest dagen efter følte ministeren altså behov for at orientere sine medarbejdere om sms-korrespondancen med organisation X' formand.

15. oktober 2013 gengives yderligere sms-korrespondancen helt eller delvist i en e-mail-tråd mellem medarbejdere i ministeriet.

Jeg må indrømme, at jeg altid har forventet, at jeg som journalist kunne få aktindsigt i dokumenter, breve mv., som tilgår en forvaltningsmyndighed med de undtagelser, der gælder for eksempelvis økonomiske, forretningsmæssige og rent private forhold mv.

Jeg er derfor overrasket over, at Udenrigsministeriet fortolker begrebet 'administrativ sagsbehandling' så snævert, når nu adskillige medarbejdere har været dybt involveret i sms-korrespondancen.

I øvrigt er det bemærkelsesværdigt, at Udenrigsministeriet har et så lemfældigt syn på offentlighedsloven, at man bare sletter korrespondance,

BILAG – SAGSFREMSTILLING

som der er søgt aktindsigt i, på trods af, at ministeriets afslag på aktindsigt kunne påklages til Folketingets Ombudsmand. Det undrer mig, at det kan være lovligt.

Men jeg er glad for, at sms-korrespondancen i sin helhed nu findes i Udenrigsministeriet. Jeg opfatter den stadig som reelt ekstern korrespondance – og jeg vil derfor fastholde mine anmodninger om aktindsigt.”

Den 14. april 2015 sendte jeg en kopi af din e-mail af 8. april 2015 til ministeriet til orientering. Samme dag orienterede jeg dig om, at sagen var klar til behandling.