FOLKETINGETS OMBUDSMAND

FOB 2025-12

Afgrænsning af aktindsigtsanmodning var for snæver

Resumé

24. september 2025

Forvaltningsret

11241.9

11241.3

11241.2

En journalist havde efter telefonisk dialog med Udenrigsministeriet afgrænset en del af en aktindsigtsanmodning til at omfatte "endelige interne dokumenter (ikke udkast), der vedrører underretningen i sag C-1965".

I forbindelse med Udenrigsministeriets behandling af sagen afgrænsede ministeriet denne del af journalistens anmodning til alene at omfatte endelige interne dokumenter, der var tillagt faktisk betydning ved beslutningen om at oprette den pågældende sag C 1965, der vedrørte mistanke om misbrug af bistandsmidler i Ukraine.

Det var ombudsmandens opfattelse, at Udenrigsministeriet havde anlagt en for snæver forståelse af journalistens anmodning om aktindsigt. Ombudsmanden mente således, at en naturlig forståelse af "endelige interne dokumenter (ikke udkast), der vedrører underretningen i sag C-1965" omfatter mere end blot dokumenter, der er tillagt faktisk betydning ved beslutningen om at oprette sagen C 1965. Det var i forlængelse heraf ombudsmandens opfattelse, at ministeriets forståelse af journalistens aktindsigtsanmodning havde ledt til, at ministeriet ikke havde forholdt sig til aktindsigt i en række dokumenter, der måtte anses for at være omfattet af anmodningen. Flere af disse dokumenter indeholdt efter ombudsmandens opfattelse oplysninger af væsentlig betydning for anmodningens emne.

Ombudsmanden henstillede til Udenrigsministeriet at genoptage sagen med henblik på fornyet behandling.

(Sag nr. 25/01474)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Om sagen

Den 5. december 2024 anmodede du Udenrigsministeriet om aktindsigt i

> "(…) alle bilag i forbindelse med C1965-indberetningen til Rigsrevisionen
>
> Herunder den interne revision, partner og whistleblowerhenvendelser og al Udenrigsministeriets korrespondance med OIM om samme."

Udenrigsministeriet vurderede, at behandlingen af din anmodning ville nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, og ministeriet drøftede derfor den 3. januar 2025 telefonisk en afgrænsning af din anmodning med dig. Der fremgår bl.a. følgende af ministeriets notat om samtalen:

> "På baggrund af dialog foreslog journalist A at afgrænse anmodningen til
>
> - aktlister fsva. korrespondance med OIM. Dette med henblik på at kunne udpege de korrespondancer, som der anmodes om aktindsigt i og
> - endelige interne dokumenter der vedrører C1965 (ikke udkast)."

I et brev af 19. januar 2025 om udsættelse af fristen for besvarelse af din anmodning henviste Udenrigsministeriet over for dig til samtalen og anførte følgende:

> "…
>
> Som led i dialog den 3. januar 2025 afgrænsede du på den baggrund anmodningen til at omfatte
>
> - aktlister over Udenrigsministeriets korrespondance med OIM, der vedrører C1965, samt
> - endelige interne dokumenter, der vedrører C1965."

Den 20. januar 2025 kvitterede du over for Udenrigsministeriet for modtagelsen af ministeriets brev af 19. januar 2025.

Den 4. marts 2025 traf Udenrigsministeriet afgørelse i sagen. Af afgørelsen fremgår det, at aktindsigten var afgrænset til at omfatte "aktlister vedrørende Udenrigsministeriets korrespondance med IOM om de forhold, som underretningen i sag C-1965 af 18. oktober 2024, vedrører, samt endelige interne dokumenter (ikke udkast), der vedrører underretningen i sag C-1965".

Udenrigsministeriet anså fire dokumenter for omfattet af afgrænsningen, men undtog dokumenterne fra aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Efter denne bestemmelse omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Ministeriet henviste i den forbindelse til § 2 i lov om udenrigstjenesten (lov nr. 150 af 13. april 1983 med senere ændringer), hvorefter ministeriet og de diplomatiske og de konsulære repræsentationer udgør en fælles tjeneste og er én myndighed. Ministeriet udleverede visse oplysninger fra de undtagne dokumenter i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, og undlod ekstrahering af visse andre ellers ekstraheringspligtige oplysninger under henvisning til henholdsvis § 28, stk. 2, nr. 2, om oplysninger, der fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, og § 28, stk. 2, nr. 3, om oplysninger, der er offentligt tilgængelige.

Med afgørelsen af 4. marts 2025 undtog Udenrigsministeriet endvidere i medfør af offentlighedslovens § 32, stk. 1, oplysninger om ministeriets dialog med IOM. Det drejer sig dels om nogle ellers ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, og dels om en række oplysninger i de aktlister, som du har anmodet om. Efter § 32, stk. 1, kan retten til aktindsigt begrænses af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til bl.a. internationale organisationer, i det omfang fortrolighed følger af f.eks. folkeretlige forpligtelser eller lignende. Ministeriet anførte i afgørelsen, at de undtagne oplysninger var modtaget som led i et diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion og forventning om fortrolighed. Ministeriet fandt under henvisning til det diplomatiske samarbejde heller ikke grundlag for at partshøre dig over høringssvarene fra IOM og IOM's uafhængige kontor for tilsyn, hvori de to organer oplyste bl.a., at dialog med dem er omfattet af en forventning om fortrolighed, herunder af hensyn til IOM's opgavevaretagelse. Ministeriet henviste for så vidt angår spørgsmålet om partshøring til forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4, hvorefter der ikke er pligt til at partshøre, hvis parten ikke har ret til aktindsigt efter bl.a. lovens § 15 a, stk. 1, der svarer til offentlighedslovens § 32, stk. 1. Ministeriet undtog også en række oplysninger fra aktindsigt i medfør af § 32, stk. 2, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer. Der var tale om oplysninger med tilknytning til dansk bistand til IOM's indsatser i Ukraine og om en række af IOM's øvrige samarbejdspartnere. Det var ministeriets vurdering, at der var

nærliggende fare for, at udlevering af oplysningerne ville kunne skade forholdet til IOM og følgelig skade rigets udenrigspolitiske interesser.

Udenrigsministeriet fandt endvidere ikke grundlag for at udlevere yderligere oplysninger til dig efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1.

I forbindelse med fremsendelsen af afgørelsen den 4. marts 2025 beklagede Udenrigsministeriet den lange sagsbehandlingstid over for dig.

Jeg har modtaget udtalelser fra Udenrigsministeriet den 30. april og 17. juni 2025. Ministeriet har bl.a. beklaget, at den oprindelige henvisning i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, ikke var anvendelig, og har oplyst, at ministeriet samme dag sendte en berigtigelse til dig med den korrigerede henvisning. Ministeriet har desuden anført, at ministeriet forstod den aftalte afgrænsning af aktindsigtsanmodningen sådan, at den – ud over en aktliste over ministeriets kommunikation med IOM – omfattede endelige interne dokumenter, der var tillagt faktisk betydning ved beslutningen om at oprette den sag om mistanke om misbrug af bistandsmidler, som fik nummeret C 1965. Som sagen er oplyst for mig, har ministeriet ikke i forlængelse af sin korrespondance med dig den 19. og 20. januar 2025, jf. ovenfor, kontaktet dig om denne nærmere forståelse af din aktindsigtsanmodning forud for sin afgørelse i sagen.

Jeg har også modtaget en række dokumenter, som jeg havde bedt Udenrigsministeriet om at sende, samt oplysninger om baggrunden for, at ministeriet ikke har anset de pågældende dokumenter for omfattet af den aftalte afgrænsning. Der er tale om syv aktnumre, der omfatter en række mails og (andre) dokumenter. Heraf er tre mails oprettet, efter at ministeriet den 5. december 2024 modtog din aktindsigtsanmodning, og ministeriet har derfor ikke anset dem for omfattet af anmodningen, jf. offentlighedslovens § 7. En mail og to (andre) dokumenter er eksterne og dermed ikke omfattet af den aftalte afgrænsning. Et dokument er et udkast til et internt dokument og dermed heller ikke omfattet af den aftalte afgrænsning. De resterende mails og (andre) dokumenter har ministeriet efter det oplyste ikke anset for omfattet af aktindsigtsanmodningen, fordi ministeriet ikke har tillagt dem faktisk betydning ved beslutningen om at oprette C 1965.

Udenrigsministeriet har endvidere redegjort nærmere for ministeriets overvejelser i forhold til at undlade at partshøre dig over de høringssvar, som ministeriet modtog fra IOM og IOM's uafhængige kontor for tilsyn til brug for ministeriets vurdering efter offentlighedslovens § 32, stk. 1. Det fremgår i den forbindelse, at ministeriet ved sin beslutning lagde vægt på bl.a., at høringssvarene fra IOM og IOM's uafhængige kontor for tilsyn efter ministeriets opfat-

telse havde så nær sammenhæng med den korrespondance, som høringssvarene vedrører, at ministeriet vurderede, at der forelå samme forventning om fortrolighed for høringssvarene som for korrespondancen i øvrigt. Henset til den udstrakte forventning om fortrolighed, som IOM og IOM's uafhængige kontor for tilsyn havde givet udtryk for i forhold til korrespondancen med ministeriet, havde ministeriet ikke fundet grundlag for at foretage en særskilt høring af IOM og IOM's uafhængige kontor for tilsyn, i forhold til om deres høringssvar kunne sendes i partshøring.

Den 11. juli 2025 modtog jeg fra Udenrigsministeriet orientering om ministeriets afgørelse om aktindsigt i en senere ekstern version af et af de fire interne dokumenter (dok.nr. 24/37499-5, fil 14, med titlen "Orienteringsmail til SVM ordførerne REV3"), som ministeriet i afgørelsen af 4. marts 2025 havde undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Din klage og dine efterfølgende henvendelser til mig i sagen har navnlig angået Udenrigsministeriets undtagelse af oplysninger i medfør af offentlighedslovens § 32 om udenrigspolitiske interesser mv. og ministeriets undladelse af at partshøre dig over de høringssvar, som ministeriet i den forbindelse modtog fra IOM og IOM's uafhængige kontor for tilsyn. Du har også klaget over ministeriets sagsbehandlingstid i sagen, ligesom du mener, at den tidsmæssige afgrænsning af din aktindsigt burde have været frem til afgørelsestidspunktet (den 4. marts 2025) og ikke kun frem til det tidspunkt, du sendte din anmodning om aktindsigt (den 5. december 2024).

Jeg har besluttet ikke at foretage mig mere vedrørende spørgsmålet om partshøring af dig over høringssvarene fra IOM og IOM's uafhængige kontor for tilsyn. Det skyldes, at jeg – efter en gennemgang af sagens akter og de pågældende høringssvar – ikke mener, at en nærmere undersøgelse af spørgsmålet vil hjælpe dig til at opnå et bedre resultat i sagen. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Jeg foretager mig heller ikke mere vedrørende Udenrigsministeriets henvisninger i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2, om oplysninger, der fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, og § 28, stk. 2, nr. 3, om oplysninger, der er offentligt tilgængelige. Det skyldes bl.a., at ministeriet under min behandling af sagen har beklaget over for dig, at ministeriets henvisning i afgørelsen af 4. marts 2025 til, hvor du kunne finde de offentligt tilgængelige oplysninger, jf. § 28, stk. 2, nr. 3, ikke var anvendelig, og at du nu har modtaget en opdateret henvisning.

2. Retsgrundlaget

2.1. Afgrænsning af en aktindsigtssag

En anmodning om aktindsigt afgrænser temaet for aktindsigtssagen. Den danner grundlag for, at myndigheden kan identificere – og vurdere retten til aktindsigt i – de ønskede sager og dokumenter.

I sagen FOB 2020-9 mente ombudsmanden, at et ministeriums fremgangsmåde i sagen havde resulteret i, at afgrænsningen af en journalists anmodning om aktindsigt var blevet for snæver. Ministeriet burde enten have anlagt en bredere forståelse af anmodningen eller kontaktet journalisten for at få afklaret, om ministeriet havde forstået anmodningen korrekt.

I sagen FOB 2021-32 udtalte ombudsmanden herom følgende:

> ”Afgrænsningen af en aktindsigtsanmodning skal tage udgangspunkt i en naturlig forståelse af anmodningen og ansøgerens ønsker, herunder i lyset af eventuel anden korrespondance eller dialog med ansøgeren. Det er myndighedens ansvar at fortolke og afgrænse anmodningen på en saglig måde, der loyalt reflekterer det, som ansøgeren ønsker.
>
> Hvis en myndighed ikke med rimelighed kan være i tvivl om, at en ansøger ønsker at få aktindsigt i nærmere bestemte oplysninger mv., vil det derfor ikke være i overensstemmelse med offentlighedsloven at frasortere oplysningerne ved afgrænsningen af anmodningen. Det gælder, uanset at myndigheden efterfølgende redegør for den foretagne afgrænsning i aktindsigtsafgørelsen.”

I FOB 2024-15 var ombudsmanden ikke enig i Medarbejder- og Kompetencestyrelsens forståelse og afgrænsning af aktindsigtsanmodningen. Medarbejder- og Kompetencestyrelsen var blevet bedt om aktindsigt i ”sagerne om disciplinære sanktioner” i anledning af Minkkommissionens beretning. Efter styrelsens opfattelse omfattede anmodningen udelukkende dokumenter, der indgik i konkrete disciplinærsager, men ikke i andre, herunder generelle, sager. Styrelsen mente også, at anmodningen var begrænset til ”interne dokumenter indeholdende de interne faglige vurderinger, notater mv.”. Efter ombudsmandens opfattelse måtte anmodningen naturligt forstås således, at den også omfattede dokumenter, der måtte indgå i andre, herunder generelle, sager i styrelsen, samt eventuelle interne dokumenter, der ikke måtte indeholde interne faglige vurderinger. Han henstillede derfor, at styrelsen genoptog sagen og traf en ny afgørelse.

De nævnte sager kan ses på ombudsmandens hjemmeside. Se også overblik #23 om afgrænsning og indledende sagsbehandling af en aktindsigtsanmodning i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside samt artiklen

"Sæt aktindsigtssagen på rette spor" i Folketingets Ombudsmands beretning for 2020.

2.2. Offentlighedslovens § 7, stk. 1
Det fremgår af offentlighedslovens § 7, stk. 1, at enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed mv. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Der fremgår bl.a. følgende af bemærkningerne til § 7:

> "Bestemmelsen i stk. 1 fastsætter ikke et egentligt tidspunkt for, hvornår retten til aktindsigt indtræder, men fastslår blot, at retten til aktindsigt omfatter dokumenter, når de er *indgået til* eller *oprettet af* en myndighed m.v. Det indebærer, at retten indtræder i forbindelse med, at den pågældende myndighed har modtaget eller oprettet dokumentet. (…)
>
> Det er dog en betingelse for retten til aktindsigt, at dokumentet på tidspunktet for fremsættelsen af anmodningen om aktindsigt *er* enten indgået til eller oprettet af myndigheden m.v. (…)"

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen, s. 69. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

2.3. Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter
Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, har følgende ordlyd:

> **"§ 23.** Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses
> 1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,
> (…)"

2.4. Offentlighedslovens § 28 om ekstrahering
Offentlighedslovens § 28 har følgende ordlyd:

> **"§ 28.** Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.
> *Stk. 2.* Stk. 1 gælder ikke, i det omfang
> 1) (…),

2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller
3) oplysningerne er offentligt tilgængelige."

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

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

Udtrykket *oplysninger om en sags faktiske grundlag* i stk. 1, 1. pkt., omfatter på den baggrund 'egentlige faktuelle oplysninger', som f.eks. oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt eller en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt, samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de 'egentlige faktuelle oplysninger'.

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

Det er en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne *'er relevante for sagen'*. Dette indebærer, at det ikke blot vil være de *oplysninger om sagens faktiske grundlag, som en myndighed har lagt* til grund for sin beslutning i en sag, som skal ekstraheres, men at også faktiske oplysninger, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, skal ekstraheres.

Derimod skal *irrelevante* oplysninger ikke ekstraheres. Irrelevansen kan f.eks. skyldes, at oplysningerne er indgået i sagen ved en fejl (oprindelig irrelevans), eller at sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante, fordi de er blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger (efterfølgende irrelevans).

> Kravet om, at oplysningen skal være relevant for sagen, indebærer i øvrigt, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som fra en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), ikke skal ekstraheres. Der gælder således en *bagatelgrænse* for de oplysninger, der skal ekstraheres."

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen, s. 97 ff. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

2.5. Offentlighedslovens § 32 om rigets udenrigspolitiske interesser

Offentlighedslovens § 32 har følgende ordlyd:

> **"§ 32.** Retten til aktindsigt kan af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, begrænses, i det omfang fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser el.lign.
> *Stk. 2.* Retten til aktindsigt kan herudover begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer."

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

> "Bestemmelserne i *stk. 1 og 2* viderefører den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, idet det dog i stk. 1 er præciseret, at retten til aktindsigt – af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer – kan begrænses i det omfang, fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende. Der henvises til pkt. 4.1.1.17, jf. pkt. 3.4.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.
>
> Hermed er det præciseret, at kravet efter den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, om, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering skal påvises en nærliggende risiko for, at udenrigspolitiske interesser m.v. vil lide skade, ikke skal finde anvendelse i forhold til de tilfælde, der er omfattet af stk. 1. Retten til aktindsigt kan således i almindelighed begrænses, fordi der foreligger en forpligtelse af folkeretlig karakter m.v. til at hemmeligholde oplysningerne eller dokumenterne, idet et brud på en sådan forpligtelse generelt må antages at skade Danmarks forhold til internationale organisationer m.v.
>
> …

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

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

…

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

…

Efter bestemmelsen i *stk. 2* kan retten til aktindsigt udover de i stk. 1 nævnte tilfælde begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer. Denne bestemmelse er identisk med bestemmelsen i den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, og det er fortsat en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at rigets udenrigspolitiske interesser m.v. vil lide skade.

Omfattet af stk. 2 er bl.a. de tilfælde, hvor navnlig ministerier indbyrdes udveksler dokumenter og oplysninger i forbindelse med *sager, der har en udenrigspolitisk karakter*. Det kan eksempelvis være Udenrigsministeriets videresendelse til Statsministeriet af indberetninger, som Udenrigsministeriet har modtaget fra de danske ambassader i anledning af en konkret sag af international karakter.

Endvidere omfatter bestemmelsen oplysninger og dokumenter, der vedrører den *interne danske forberedelse af forhandlinger med andre lande og i internationale organisationer*, f.eks. instruktioner til de danske forhandlere i forbindelse med forslag til regler, indberetninger fra de danske repræsentationer og notater m.v., der sendes til Europaudvalget til brug for lukkede møder i udvalget.

> Det er – i modsætning til bestemmelsen i stk. 1 – en betingelse for at undtage oplysninger efter stk. 2, at der er en *nærliggende fare* for, at rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, vil lide skade."

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen, s. 103 f. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

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

> **"5.5.1. Hemmeligholdelse af oplysninger af hensyn til folkeretlige forpligtelser mv.**
>
> …
>
> Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at *det blotte brud* på den folkeretlige forpligtelse – det være sig en traktatbestemmelse eller folkeretlig retssædvane, der forpligter Danmark til at hemmeligholdelse oplysninger – vil være tilstrækkeligt til at undtage oplysningerne fra retten til aktindsigt efter lovudkastets § 32, stk. 1 (gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2).
>
> **5.5.1.2.** Det er endvidere kommissionens opfattelse, at de samme synspunkter gør sig gældende i de tilfælde, hvor hemmeligholdelse ikke følger af en egentlig folkeretlig forpligtelse i form af en traktatbestemmelse eller folkeretlig retssædvane, men hvor det følger af *fast international praksis*, at oplysningerne ikke offentliggøres, eller hvor et fremmed land eller en international organisation i øvrigt har *en berettiget forventning* om, at oplysningerne ikke offentliggøres, f.eks. fordi oplysningerne er sendt til Danmark under en klar forudsætning om, at oplysningerne ikke offentliggøres. Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis det pågældende land eller internationale organ i forbindelse med fremsendelsen af dokumenterne skriftligt eller mundtligt tilkendegiver, at man forventer, at Danmark ikke offentliggør oplysningerne i dokumentet."

Ombudsmanden udtalte i sagen FOB 2015-14, at der efter bestemmelsen i § 32, stk. 1, kan foreligge en berettiget forventning om hemmeligholdelse, uden at der i forbindelse med fremsendelsen af dokumenterne foreligger en egentlig tilkendegivelse af, at danske myndigheder ikke bør offentliggøre dokumenterne. Ombudsmanden var i sagen endvidere enig i, at en sådan berettiget forventning kunne være baseret på en international kutyme om diskretion for diplomaters virke.

I sagen FOB 2017-26 om Statsministeriets delvise afslag på aktindsigt i dokumenter om den amerikanske whistleblower Edward Snowden udtalte ombudsmanden vedrørende offentlighedslovens § 32, stk. 2, at bestemmelsen "omfatter de tilfælde, hvor fortrolighed ikke følger af folkeretlige forpligtelser mv., men hvor væsentlige hensyn til udenrigspolitiske interesser mv. gør det nødvendigt at undtage oplysningerne. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor en udlevering af oplysningerne vurderes at kunne skade forholdet – herunder samarbejdsrelationerne – mellem Danmark og et andet land eller en international organisation. Det er en betingelse, at der i det enkelte tilfælde er foretaget en konkret vurdering af skaderisikoen ved en udlevering af oplysningerne."

Udtalelserne kan findes på ombudsmandens hjemmeside.

3. Min vurdering

Det fremgår af Udenrigsministeriets afgørelse af 4. marts 2025, at du den 3. januar 2025 efter dialog med ministeriet telefonisk afgrænsede din aktindsigtsanmodning til at omfatte "aktlister vedrørende Udenrigsministeriets korrespondance med IOM om de forhold, som underretningen i sag C-1965 af 18. oktober 2024, vedrører, samt endelige interne dokumenter (ikke udkast), der vedrører underretningen i sag C-1965".

I sin seneste udtalelse til mig af 17. juni 2025 har Udenrigsministeriet oplyst, at ministeriet i forbindelse med behandlingen af aktindsigtsanmodningen afgrænsede anmodningens andet led til alene at omfatte endelige interne dokumenter, der var tillagt faktisk betydning ved beslutningen om at oprette den sag om mistanke om misbrug af bistandsmidler, som fik nummeret C 1965. Som sagen er oplyst for mig, har ministeriet ikke i forlængelse af sin korrespondance med dig den 19. og 20. januar 2025 kontaktet dig om denne nærmere forståelse af din aktindsigtsanmodning forud for sin afgørelse i sagen.

Efter min opfattelse har Udenrigsministeriet anlagt en for snæver forståelse af din anmodning om aktindsigt. Jeg mener således, at en naturlig forståelse af "endelige interne dokumenter (ikke udkast), der vedrører underretningen i sag C-1965" omfatter mere end blot dokumenter, der er tillagt faktisk betydning ved beslutningen om at oprette sagen C 1965. Det er i forlængelse heraf min opfattelse, at ministeriets forståelse af din aktindsigtsanmodning har ledt til, at ministeriet ikke har forholdt sig til aktindsigt i en række dokumenter, der må anses for at være omfattet af anmodningen. Flere af disse dokumenter indeholder efter min opfattelse oplysninger af væsentlig betydning for anmodningens emne. Det drejer sig om bl.a. dokumenter, der indeholder oplysninger om ministeriets kontakt med IOM om sagen.

Jeg har henstillet, at Udenrigsministeriet genoptager sagen med henblik på fornyet behandling. Jeg har i den forbindelse henledt ministeriets opmærksomhed på eksempler på dokumenter, der efter min opfattelse må anses for omfattet af din aktindsigtsanmodning. Jeg har ikke herved taget stilling til, om dokumenterne kan undtages helt eller delvist fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens bestemmelser.

Jeg er enig med Udenrigsministeriet i, at det alene er dokumenter, der er indgået til eller oprettet af ministeriet på tidspunktet for din aktindsigtsanmodning (den 5. december 2024), som er omfattet af anmodningen, jf. offentlighedslovens § 7. Jeg henviser til pkt. 2.2 ovenfor.

Jeg er også enig med Udenrigsministeriet i, at de fire dokumenter (filer), som ministeriet anså for omfattet af aktindsigtsanmodningen, som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Efter denne bestemmelse omfatter retten til aktindsigt ikke dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Jeg mener endvidere samlet set ikke, at de fire dokumenter indeholder yderligere oplysninger, som du i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, om ekstrahering har ret til aktindsigt i.

Efter offentlighedslovens § 32, stk. 1, og forarbejderne hertil kan retten til aktindsigt begrænses, bl.a. hvis en international organisation har en berettiget forventning om, at oplysningerne ikke offentliggøres. Jeg har ikke fundet grundlag for at tilsidesætte Udenrigsministeriets vurdering – der er foretaget efter høring af IOM og IOM's uafhængige kontor for tilsyn – af, at nogle ekstraheringspligtige oplysninger og oplysninger i aktlisterne kan undtages efter § 32, stk. 1.

Jeg har heller ikke fundet grundlag for at kritisere, at Udenrigsministeriet har undtaget visse ekstraheringspligtige oplysninger med tilknytning til dansk bistand til IOM's indsatser i Ukraine og om en række af IOM's øvrige samarbejdspartnere i medfør af offentlighedslovens § 32, stk. 2, under henvisning til at der efter ministeriets vurdering er nærliggende fare for, at udlevering af oplysningerne vil kunne skade forholdet til IOM og følgelig skade rigets udenrigspolitiske interesser.

Jeg har endvidere ikke fundet grundlag for at kritisere Udenrigsministeriets vurdering af meroffentlighed i sagen.

Udenrigsministeriet har anført, at sagsbehandlingstiden i sagen på i alt 58 arbejdsdage er beklagelig. Det er jeg enig i.

…

_____

Udenrigsministeriet genoptog efterfølgende behandlingen af sagen og identificerede et antal yderligere dokumenter, som ministeriet nu vurderede var omfattet af aktindsigtsanmodningen. Det drejede sig bl.a. om de eksempler på dokumenter, som ombudsmanden havde henledt ministeriets opmærksomhed på.