

Udskriftsdato: 14. december 2025

FOU nr 2021.32 (Gældende)

2021-32. Afgrænsning af en anmodning om aktindsigt. Afslag på at be- eller afkræfte eksistensen af dokumenter

Ministerium: Folketinget

Opfølgning / Opfølgning til

LBK nr 145 af 24/02/2020 § 7, stk. 1, § 32 og § 34

2021-32. Afgrænsning af en anmodning om aktindsigt. Afslag på at be- eller afkræfte eksistensen af dokumenter

En journalist bad Udlændinge- og Integrationsministeriet om aktindsigt i eventuelle oplysninger om en mulig dansk asylfacilitet i Rwanda, lige fra indledende forberedelser og frem til eventuelle aftaleudkast mv.

Ministeriet afgrænsede aktindsigtsanmodningen sådan, at den kun vedrørte eventuelle oplysninger om forholdsvist konkretiserede forberedelser og drøftelser mv. med Rwanda. Ud fra denne forståelse fandt ministeriet ikke dokumenter, som var omfattet af anmodningen.

Efter ombudsmandens opfattelse kunne der ikke med rimelighed være tvivl om, at denne afgrænsning af anmodningen var for snæver, i forhold til hvordan anmodningen naturligt måtte forstås. Ombudsmanden mente, at ministeriets afgrænsning var beklagelig, og det kunne ikke ændre vurderingen, at ministeriet havde beskrevet sin afgrænsning i afgørelsen.

Efter en uddybet anmodning fra journalisten afslog Udlændinge- og Integrationsministeriet at be- eller afkræfte, om ministeriet havde relevante dokumenter. I den nye afgørelse henviste ministeriet til hensynet til fortrolighed omkring eventuelle internationale drøftelser om placering af en asylfacilitet i udlandet, jf. offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Ombudsmanden havde ikke grundlag for at tilsidesætte, at der kunne tilbageholdes eventuelle oplysninger om verserende forhandlinger mellem Danmark og Rwanda om placeringen af en dansk asylfacilitet i Rwanda, eller at der kunne tilbageholdes oplysning om, hvorvidt der verserede sådanne forhandlinger mellem Danmark og Rwanda.

På den baggrund havde ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere ministeriets nye afgørelse, herunder afslaget på at be- eller afkræfte, om ministeriet havde relevante dokumenter, jf. offentlighedslovens §§ 32 og 34.

(Sag nr. 21/02472)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens forløb

1.1. Dit ønske om aktindsigt – drøftelser mellem Danmark og Rwanda om bl.a. et asylsamarbejde

Sagen handler om dit ønske om aktindsigt vedrørende drøftelser mellem Danmark og Rwanda om et asylsamarbejde, herunder 1) Udlændinge- og Integrationsministeriets afgrænsning af din aktindsigtsanmodning i en afgørelse af 23. april 2021 og 2) ministeriets efterfølgende afslag af 17. maj 2021 på at be- eller afkræfte, om ministeriet havde dokumenter om en mulig dansk asylfacilitet i Rwanda.

Forud for din anmodning til Udlændinge- og Integrationsministeriet bragte Jyllands-Posten den 1. april 2021 på sin hjemmeside en artikel om, at "Rwanda åbner nu for at huse det modtagecenter uden for Europa, som er krumtappen i [regeringens] asylpolitik". Ifølge artiklen havde en rwandisk ambassade (ifølge sagens oplysninger Rwandas ambassade for Norden) i en skriftlig udtalelse til Jyllands-Posten tilkendegivet, at "Rwanda har allerede faciliteter for asylsøgere, og vi sætter pris på samarbejdet med Danmark på dette område. Vi er åbne for nyt samarbejde og nye forslag, der kan lede til, at man tilbyder passende forhold for asylsøgere".

Den 28. april 2021 offentliggjorde Udenrigsministeriet, at bl.a. udlændinge- og integrationsministeren befandt sig i Rwanda, og at Danmark og Rwanda var "blevet enige om at indgå to samarbejdsaftaler, som udtrykker gensidig interesse i et tættere asyl- og migrationssamarbejde og om øgede politiske konsultationer om udviklingssamarbejde".

Den 5. maj 2021 blev de to samarbejdsaftaler offentliggjort, herunder en aftale af 27. april 2021 om "cooperation on asylum and migration issues". Af aftalens indledning fremgår bl.a. følgende:

"There is a need to finding new ways of addressing the migration challenges by promoting a fairer and more humane asylum system based on a comprehensive approach. This includes addressing the root causes of irregular migration, providing more and better protection of refugees in the regions of conflict and increasing assistance to host nations, countries of origin and transit (...) in order to improve border management, strengthen asylum systems and fight human smuggling. It is also the vision of the Danish Government that the processing of asylum applications should take place outside of the EU in order to break the negative incentive structure of the present asylum system. "

Af aftalens artikel 3 om "areas and forms of cooperation" fremgår, at "[t]he asylum and migration cooperation will overall be focused at strengthening Rwanda's Refugee Status Determination (RSD) including the appeal process, and further developing the asylum and refugee management administration". Som eksempler på "forms of cooperation" nævnes "[f]acilitate and harmonize procedures for the return of irregular immigrants" og "durable solutions (resettlement) for refugees".

Den 17. maj 2021 blev en kronik med overskriften "Vores asylsystem er dysfunktionelt og uretfærdigt – Rwanda er en del af løsningen" af bl.a. udenrigsministeren og udlændinge- og integrationsministeren offentliggjort på Berlingskes hjemmeside (og efterfølgende også på Udenrigsministeriets hjemmeside). I kronikken anførte ministrene bl.a., at "[f]orslaget om at flytte asylbehandlingen til et land uden for EU er (...) en central del af vores udlændingepolitik. Vi vil væk fra asylbehandling i Danmark og i stedet oprette modtagecentre i lande uden for Europa". Af kronikken fremgår også, at "[b]ekæmpelse af irregulær migration kan kun ske i tæt samarbejde mellem Europa og tredjelande med migrationsudfordringer. Her er Rwanda et godt eksempel", ligesom ministrene anførte, at "[v]i er interesserede i et bredt samarbejde med Rwanda, ikke mindst på asyl- og migrationsområdet".

1.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets behandling af din aktindsigtssag

Den 2. april 2021 bad du Udlændinge- og Integrationsministeriet om aktindsigt i "alle dokumenter om en mulig dansk asylfacilitet i Rwanda, herunder korrespondance med Rwandas ambassader og myndigheder. Jeg søger lige fra de indledende forberedelser og henover møder, samtaler, brevudveksling mv. til eventuelle aftaleudkast og eventuel egentlig aftale".

Den 23. april 2021 traf Udlændinge- og Integrationsministeriet afgørelse om din anmodning. Det fremgår, at ministeriet havde forstået din anmodning således, at den ”vedrører oplysninger om en nærmere fastlagt forberedelse – forstået som konkrete drøftelser med Rwanda – om at placere en mulig dansk asylfacilitet i Rwanda”. I forlængelse heraf anførte ministeriet, at ministeriet havde ”foretaget en bred søgning” i ministeriets elektroniske journalsystem og ikke herved identificeret dokumenter omfattet af din anmodning.

Den 3. maj 2021 klagede du til ministeriet. Du skrev bl.a. følgende:

”Jeg vil gerne bede jer hurtigst muligt om at give mig alle papirerne uden jeres afgrænsning om, at det kun omhandler en ’nærmere fastlagt forberedelse – forstået som konkrete drøftelser med Rwanda – om at placere en mulig dansk asylfacilitet i Rwanda’.

Jeg har meget tydeligt bedt om ’alle dokumenter’, og derfor er det det, I skal behandle. Og jeg gør det klart, at min aktindsigtsanmodning gælder alle papirer helt fra de indledende forberedelser – altså det allerførste man laver – og frem til en eventuel aftale. Det gælder eksempelvis ROHA-landeanalyser og forberedelser til ministerens besøg dernede.

(...) det er jer selv, der har valgt at lave en meget indskrænkende afgrænsning uden at konferere med mig om dette forinden. (...)”

Den 17. maj 2021 skrev Udlændinge- og Integrationsministeriet til dig, at ministeriet i lyset af din klage havde besluttet at genoptage din aktindsigtssag. I sin samtidige afgørelse anførte ministeriet bl.a. følgende:

”Udlændinge- og Integrationsministeriet kan oplyse, at ministeriet hverken kan be- eller afkræfte, om der kan identificeres dokumenter, der må anses for omfattet af din anmodning af 3. maj 2021. Ministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at det konkret vurderes i den foreliggende sag, at en oplysning herom i sig selv vil indebære en nærliggende risiko for prisgivelse af væsentlige hensyn til Danmarks udenrigspolitiske interesser mv., jf. offentlighedslovens § 32, stk. 2, og der er videre lagt vægt på, at der er tale om væsentlige offentlige interesser, herunder udenrigspolitiske interesser i den konkrete sag, der gør sig gældende med en særlig tyngde.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at der er en nærliggende fare for, at en oplysning om, hvorvidt der måtte findes dokumenter, eller en oplysning om, at der ikke måtte findes dokumenter i ministeriet, som anses for omfattet af din anmodning af 3. maj 2021 efter en konkret vurdering vil kunne skade Danmarks samarbejde i den foreliggende sag med lande og/eller internationale organisationer, som Danmark udveksler erfaringer med vedrørende migrationsspørgsmål og andre spørgsmål i den foreliggende sag.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har herved lagt vægt på, at kredsen af lande, som Danmark er i dialog med i den konkrete sag om overførsel af asylansøgere, vil kunne identificeres ud fra oplysningen om, hvorvidt ordlyden i en anmodning om aktindsigt omfatter akter i ministeriets besiddelse, såfremt ordlyden begrænser sig til ét land og den førnævnte ordning. Offentliggørelse af kredsen af lande, som regeringen er i dialog med om en ordning om overførsel af asylansøgere, vurderes konkret at ville kompromittere hensynet til regeringens interne forberedelse af forhandlinger med tredjelande i sagen i en væsentlig grad. Endvidere vurderes offentliggørelse af listen over lande, som regeringen forhandler

med, at mindske sandsynligheden for, at regeringen kan indgå en aftale om overførsel af asylansøgere, og at hensynet til fremme af Danmarks udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske interesser dermed vil lide skade.”

Den 9. og 21. maj 2021 klagede du til mig over Udlændinge- og Integrationsministeriets afgørelser af 23. april og 17. maj 2021.

1.3. Dine og Udlændinge- og Integrationsministeriets supplerende bemærkninger om afgrænsningen af din anmodning i afgørelsen af 23. april 2021

Til brug for min behandling af sagen har jeg modtaget bl.a. Udlændinge- og Integrationsministeriets udtalelse af 30. august 2021. Jeg modtog også en version af udtalelsen, der kunne sendes til dig, hvori der var udeladt visse oplysninger, som ministeriet ikke ønskede at give dig indsigt i. De pågældende oplysninger er, hvor det er relevant, indgået ved min vurdering af sagen, men nedenfor refererer jeg kun den version af udtalelsen, som du har modtaget.

I sin udtalelse af 30. august 2021 har Udlændinge- og Integrationsministeriet anført bl.a. følgende om afgrænsningen af din anmodning af 2. april 2021 i forbindelse med ministeriets afgørelse af 23. april 2021:

”Udlændinge- og Integrationsministeriet havde på baggrund af en naturlig forståelse af ordlyden af anmodningen af 2. april 2021 (...) forstået, at der – som anført i afgørelsen af 23. april 2021 – blev anmodet om oplysninger om en nærmere fastlagt forberedelse – forstået som konkrete drøftelser med Rwanda – om at placere en mulig dansk asylfacilitet i Rwanda. Ministeriet henviser herved til [anmodningen], hvor der bl.a. henvises til en ’... dansk asylfacilitet i Rwanda’ og således ikke f.eks. til et bredere samarbejde om asyl og migration eller lignende.

...

Som det fremgår af Udlændinge- og Integrationsministeriets afgørelsesbrev af 23. april 2021, var det på den baggrund ministeriets vurdering efter en søgning i ministeriets journalsystem mv., at der på tidspunktet for journalistens første anmodning om aktindsigt den 2. april 2021 ikke kunne identificeres dokumenter, der måtte anses for omfattet af anmodningen af 2. april 2021 om aktindsigt om en nærmere fastlagt forberedelse med konkrete drøftelser med Rwanda vedrørende et modtagecenter i Rwanda. Ministeriet bemærker hertil, at denne vurdering skal ses i lyset af, at der på det tidspunkt ikke i sagen havde været sådanne nærmere fastlagte forberedelser i ministeriet til at placere en dansk asylfacilitet i Rwanda. Ministeriet bemærker endvidere, at samarbejdet med Rwanda bredt om asyl og migration ikke indeholdt drøftelser med Rwanda om placeringen af en dansk asylfacilitet i Rwanda.

...

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at ministeriets beskrivelse af afgrænsningen af anmodningen i afgørelsen af 23. april 2021 gjorde det tilstrækkeligt tydeligt for journalisten, hvordan ministeriet havde forstået hans anmodning af 2. april 2021.”

I en mail til mig af 15. september 2021 har du anført bl.a. følgende om Udlændinge- og Integrationsministeriets afgrænsning af din anmodning af 2. april 2021:

”Enhver læsning af min anmodning som om, at der var nogle typer af materiale, jeg ikke var interesseret i, er forkert og helt tydeligt i strid med ånden i min anmodning.

...

Jeg har ikke kun spurgt til ’konkrete drøftelser’ med Rwanda, men også den allertidligste forberedelse hos UIM – henover egentlige møder mv. med landet – hen til aftaleudkast – og helt hen til en eventuel endelig aftale.

Jeg var med andre ord interesseret i den fulde proces og ikke kun efter et vist niveau.

Bemærk at UIM bruger udtrykket forberedelse MED konkrete drøftelser (og ikke forberedelse AF drøftelser). Således at al forberedelse, der ligger forud for konkrete drøftelser med Rwanda, er udelukket.

Hvad mener de i øvrigt med ’konkrete’? Skal vi helt derhen, hvor man er i gang med tegningerne til centeret? ”

1.4. Dine og Udlændinge- og Integrationsministeriets supplerende bemærkninger om ministeriets afslag af 17. maj 2021 på at be- eller afkræfte, om ministeriet havde relevante dokumenter

I sin udtalelse af 30. august 2021 har Udlændinge- og Integrationsministeriet anført bl.a. følgende om ministeriets afslag af 17. maj 2021 på at be- eller afkræfte, om ministeriet havde dokumenter omfattet af din ”præciserede anmodning om genoptagelse” af 3. maj 2021:

”Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at et afslag på aktindsigt, som måtte be- eller afkræfte, hvorvidt der måtte findes materiale, der er omfattet af genoptagelsesansøgningen i ministeriet, i så fald ville anses for at være en formel bekræftelse fra ministeriet af, at Rwanda måtte være et af de prioritetslande, der er visse forhandlinger med, og at medierne ved fremsættelse af lignende anmodninger om aktindsigt reelt ville kunne kortlægge ministeriets prioritetslande.

...

Ved afgørelse om aktindsigt af 17. maj 2021 var det Udlændinge- og Integrationsministeriets forståelse, at journalisten ønskede aktindsigt i dokumenter vedrørende indledende forberedelser – altså det allerførste materiale i ministeriet, der udarbejdes – og frem til, der måtte være en eventuel aftale om en mulig dansk asylfacilitet placeret i Rwanda.

Udlændinge- og Integrationsministeriet finder, at såfremt de udenrigspolitiske hensyn, der foreligger i sagen, måtte være kompromitteret med den virkning, at der skulle være givet aktindsigt i allerede offentliggjorte oplysninger, ville der skulle være sket en offentliggørelse af de oplysninger, som journalisten anmodede om aktindsigt i ved anmodningen af 2. april 2021 sammenholdt med genoptagelsesansøgningen af 3. maj 2021 på tidspunktet for ministeriets afgørelse af 17. maj 2021. ”

Udlændinge- og Integrationsministeriet har derudover anført, at der ikke ved den skriftlige ambassadeudtalelse, som Jyllands-Posten omtalte i en artikel den 1. april 2021, var offentliggjort ”oplysninger om indledende forberedelser” – altså det allerførste, der udarbejdes – ”og frem til, der måtte være en

eventuel aftale om en mulig dansk asylfacilitet placeret i Rwanda”. Det samme gjaldt ifølge ministeriet bl.a. samarbejdsaftalen af 27. april 2021 med Rwanda om asyl mv. og ministerkronikken af 17. maj 2021. Ambassadeudtalelsen, samarbejdsaftalen og kronikken er omtalt ovenfor under pkt. 1.1.

I en mail til mig af 15. september 2021 har du stillet spørgsmålstegn ved, ”hvordan det kan være helt uskadeligt at offentliggøre en aftale med Rwanda, hvor der specifikt står, at man har en vision om modtagecentre i udlandet. Mens det samtidig er skadeligt, hvis det kommer frem, at man har en dialog med Rwanda om en asylfacilitet”. Du har også anført, at ”det mere generelle [om et bredere samarbejde med Rwanda om asyl mv.] hænger uløseligt sammen med planen om et modtagecenter”.

2. Retsgrundlag

2.1. Afgrænsningen af en aktindsigtsanmodning

En anmodning om aktindsigt afgrænser temaet for en aktindsigtssag. Den danner grundlag for, at myndigheden kan identificere – og vurdere retten til aktindsigt i – de ønskede sager og dokumenter. En grundig indledende vurdering af anmodningen – og klarhed fra start over, hvad ansøgeren er og ikke er interesseret i – kan bidrage til en hurtigere og mere effektiv sagsbehandling til gavn for myndigheden og ansøgeren. Afgrænsningen skal være både saglig og loyal over for anmodningen, således at afgrænsningen reflekterer det, som ansøgeren efterspørger. Jeg henviser til FOB 2014-28, FOB 2019-19, overblik #23 om afgrænsning og indledende sagsbehandling af en aktindsigtsanmodning i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside samt til artiklen ”Sæt aktindsigtssagen på rette spor” i Folketingets Ombudsmands beretning for 2020.

Hvis myndigheden er i tvivl om forståelsen eller afgrænsningen af en aktindsigtsanmodning, vil der ofte være anledning til at søge dialog med ansøgeren for at få en bedre forståelse af, hvilke dokumenter og oplysninger mv. ansøgeren har interesse i. Der kan være særlig anledning til dialog med ansøgeren, hvis myndigheden hælder til en snæver forståelse af anmodningens indhold.

Endvidere bygger offentlighedsloven (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020) på, at der kan være særlig grund til at vejlede mv., når aktindsigtsanmodninger fremsættes af medier e.l., jf. bl.a. lovens § 1, stk. 1, nr. 4, betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 390, og sagerne FOB 2020-9, FOB 2020-10, FOB 2020-17 og FOB 2020-22.

I sagen FOB 2020-9 var det min opfattelse, at Udlændinge- og Integrationsministeriets afgrænsning af en aktindsigtsanmodning var for snæver, i forhold til hvad der naturligt måtte forstås ud fra journalistens henvendelser. I lyset heraf mente jeg, at ministeriet – når ministeriet ikke havde anlagt en bredere forståelse af anmodningen – burde have kontaktet journalisten for at få afklaret, om ministeriet havde forstået anmodningen korrekt, eller i sin afgørelse tydeligt burde have beskrevet afgrænsningen. Det havde ministeriet ikke gjort, og ministeriets fremgangsmåde resulterede derved i en for snæver afgrænsning af anmodningen. Jeg henviser også til sagen FOB 2020-10 om en lignende problemstilling.

2.2. Offentlighedslovens § 32 om udenrigspolitiske interesser mv.

Af bestemmelsen i § 32 i offentlighedsloven fremgår følgende:

”§ 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. ”

I forarbejderne til § 32, stk. 2 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A), er der anført bl.a. følgende:

”[Den foreslåede § 32, stk. 2] 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*. (...)

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. ”

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 716 f., er der anført bl.a. følgende:

”Bestemmelsen [i den tidligere offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 2] kan foruden de ovenfor nævnte tilfælde også finde anvendelse, hvor Danmark i forbindelse med *forhandlinger i internationale organisationer om udarbejdelsen af retsakter*, f.eks. underhånden tager kontakt til andre lande med henblik på at koordinere indsatsen i organisationen og få det pågældende lands accept af eller stillingtagen til eventuelle alternative forslag til retsakter og lignende. I sådanne tilfælde kan det efter omstændighederne skade Danmarks udenrigspolitiske interesser, hvis oplysningerne om kontakten til det fremmede land eller forslaget til alternative retsakter bliver offentligt tilgængelige.

...

Ved bedømmelsen [efter den foreslåede § 32, stk. 2] af, om der er en nærliggende risiko for, at rigets udenrigspolitiske interesser mv. vil lide skade, hvis de pågældende oplysninger udleveres, må der efter kommissionens opfattelse, hvor der er tale om, at Danmark forhandler med andre lande eller internationale organisationer, bl.a. lægges vægt på, om der anmodes om aktindsigt på et tidspunkt, hvor forhandlingerne pågår, eller om der anmodes om aktindsigt på et tidspunkt, hvor forhandlingerne er endeligt afsluttede. I sidstnævnte tilfælde vil oplysninger om Danmarks forhandlingspositioner mv. i almindelighed ikke kunne undtages med henvisning til, at det vil skade rigets udenrigspolitiske interesser mv. Det anførte er imidlertid ikke ensbetydende med, at der i alle tilfælde, når forhandlingerne er endeligt afsluttede, vil være adgang til aktindsigt i de pågældende oplysninger, idet der også efter afslutningen af forhandlingerne kan være behov for at undtage oplysninger, f.eks. fordi oplysningerne blotlægger den strategi, som Danmark eller andre lande har lagt. ”

I bemærkningerne til § 32, stk. 1, i det ovenfor omtalte lovforslag er det derudover anført, at det er ”en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at oplysningerne ikke er gjort offentligt tilgængelige af den pågældende internationale organisation eller det pågældende fremmede land, eller at oplysningerne ikke i øvrigt er tilgængelige hos organisationen eller det andet land ved brug af almindelige regler om aktindsigt”.

I sagen FOB 2010 17-1 om et afslag på aktindsigt i udenrigspolitiske oplysninger udtalte ombudsmanden, at hensynene bag den tidligere offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 2, forudsætter, at der er noget at hemmeligholde. Der foreligger således ikke længere et beskyttelsesbehov, der kan begrunde tilbageholdelse, hvis oplysningerne i forvejen er offentligt tilgængelige, f.eks. i en pressemeddelelse.

Ombudsmandens sag nr. 15/00254 (på www.offentlighedsportalen.dk) drejede sig om Udenrigsministeriets afslag på aktindsigt efter miljøoplysningsloven og den tidligere offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 2, i bl.a. oplysninger om, hvilke lande Danmark havde søgt dialog med vedrørende mulighederne for at indgå en bilateral aftale om deponering af radioaktivt affald. Herom anførte ombudsmanden bl.a. følgende:

”Jeg forstår det sådan, at på tidspunktet for afgørelsen af din aktindsigtsanmodning (...) var planen for deponering i udlandet (...) stadig en mulighed. Bl.a. på den baggrund mener jeg ikke, at jeg kan kritisere ministeriets vurdering af, at indsigt i oplysningerne kunne have vanskeliggjort forhandlingspositionen og have kompromitteret myndighederne i de pågældende lande, og at det derfor var nødvendigt at hemmeligholde identiteten på de lande, som Danmark havde søgt dialog med med henblik på at indgå en bilateral aftale om deponering af det radioaktive affald. ”

Ombudsmanden tilføjede, at det var bekendt for den pågældende journalist, at de lande, man forhandlede med, skulle findes blandt OECD-landene, og at en liste, som så ud til at være en liste over samtlige OECD-lande, derfor ikke kunne undtages efter den tidligere § 13, stk. 1, nr. 2.

2.3. Afslag på at be- eller afkræfte eksistensen af relevante dokumenter

Offentlighedslovens § 34 indeholder følgende bestemmelse:

”§ 34. Hvis de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold. Det gælder dog ikke, hvis

1) det vil medføre en prisgivelse af det eller de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33 (...)”

I forarbejderne til § 34 er der anført bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 omtalt ovenfor under pkt. 2.2):

”Udgangspunktet [om delvis aktindsigt] gælder ikke tilfælde, hvor det på grund af sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt i sig selv vil afsløre oplysninger omfattet af §§ 30-33, hvis de pågældende oplysninger af objektiv karakter m.v. blev udleveret. Hvis der f.eks. anmodes om aktindsigt i en konkret persons adoptionssag, vil udlevering af selv offentligt tilgængelige oplysninger fra sagen afsløre oplysninger om vedkommende persons private forhold, eftersom det ville bekræfte over for den, der har anmodet om aktindsigt, at der eksisterer en sådan sag.

...

En forvaltningsmyndighed, der efter en konkret vurdering har undtaget et eller flere dokumenter eller dele heraf fra aktindsigt i medfør af lovforslagets §§ 30-33, skal udtrykkeligt underrette den aktindsigtssøgende herom. Dette gælder dog – ligeledes i overensstemmelse med gældende ret – ikke, hvis underretningen i sig selv vil afsløre forhold, som er undtaget fra aktindsigt efter lovforslagets §§ 30-33. ”

Jeg henviser også til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), s. 791 f., hvor der er anført, at der kan forekomme tilfælde, hvor det – navnlig i lyset af tyngden af de interesser, der gør sig gældende – må anses for påkrævet at hemmeligholde selve eksistensen af et eller flere dokumenter, jf. også forvaltningslovens § 24, stk. 3. I sådanne tilfælde kan den pågældende myndighed således beslutte sig for hverken at ville be- eller afkræfte, om myndigheden er i besiddelse af dokumenter omfattet af aktindsigtsanmodningen.

I FOB 2009 15-1 havde Statsministeriet – med henvisning til bl.a. den tidligere § 13, stk. 1, nr. 2 – afslået at oplyse, om der i ministeriet fandtes dokumenter om den daværende statsministers mulighed for at komme i betragtning til et topjob i EU eller NATO. Ombudsmanden udtalte bl.a. følgende:

”Jeg er (...) enig med Statsministeriet i at der i helt særlige tilfælde hvor oplysningen om hvorvidt der hos en myndighed findes dokumenter om et bestemt emne, vil medføre en prisgivelse af interesser som bestemmelsen i § 13, stk. 1, jf. stk. 2, giver hjemmel til at hemmeligholde kan være hjemmel til at hemmeligholde selve eksistensen af dokumenter om dette emne. Jeg er dog også enig i det som ministeriet har anført i de afsluttende bemærkninger i udtalelsen af 2. februar 2009: at der kun kan være hjemmel til noget sådant hvis der er tale om væsentlige offentlige interesser der gør sig gældende med en særlig tyngde. ”

FOB 2017-35 handlede bl.a. om Justitsministeriets afslag efter offentlighedslovens § 31 (om hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar) på at be- eller afkræfte, om ministeriet havde tilbageholdt oplysninger vedrørende eventuelle konkrete opgaver, der havde givet PET anledning til at bede Forsvaret om assistance. Herom udtalte ombudsmanden bl.a. følgende:

”Som nævnt i forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 34 skal en forvaltningsmyndighed, der efter en konkret vurdering har undtaget et eller flere dokumenter eller dele heraf fra aktindsigt i medfør af bl.a. § 31, udtrykkeligt underrette den aktindsigtssøgende herom. Dette gælder dog ikke, hvis underretningen i sig selv vil afsløre forhold, som er undtaget fra aktindsigt efter bl.a. § 31. Jeg henviser i forlængelse heraf til [bl.a. sagen FOB 2009 15-1].

(...) Jeg har herefter – og på baggrund af det, som Justitsministeriet og PET har anført i sagen – ikke grundlag for at kritisere Justitsministeriets anvendelse af bestemmelsen i offentlighedslovens § 31, herunder beslutningen om hverken at ville af- eller bekræfte, at ministeriet var i besiddelse af oplysninger omfattet af din anmodning om aktindsigt. ”

3. Min vurdering

3.1. Afgrænsningen af din anmodning i afgørelsen af 23. april 2021

3.1.1. Sagen handler for det første om Udlændinge- og Integrationsministeriets afgrænsning af din aktindsigtsanmodning i forbindelse med ministeriets afgørelse af 23. april 2021.

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.

Hvis myndigheden er i tvivl om, hvordan anmodningen skal afgrænses, vil der ofte være anledning til at søge dialog med ansøgeren, særligt hvis myndigheden hælder til en snæver forståelse af anmodningen. I sådanne tilfælde vil myndigheden dog også kunne beskrive den foretagne afgrænsning i aktindsigtsafgørelsen, jf. ovenfor under pkt. 2.1 med omtale af FOB 2020-9.

3.1.2. Den 2. april 2021 bad du Udlændinge- og Integrationsministeriet om aktindsigt i ”alle dokumenter om en mulig dansk asylfacilitet i Rwanda, herunder korrespondance med Rwandas ambassader og myndigheder. Jeg søger lige fra de indledende forberedelser og henover møder, samtaler, brevudveksling mv. til eventuelle aftaleudkast og eventuel egentlig aftale”.

Af ministeriets afgørelse af 23. april 2021 fremgår det, at ministeriet havde afgrænset din anmodning således, at den vedrørte ”oplysninger om en nærmere fastlagt forberedelse – forstået som konkrete drøftelser med Rwanda – om at placere en mulig dansk asylfacilitet i Rwanda”.

Jeg forstår det sådan, at ministeriets afgrænsning af din anmodning byggede på, at anmodningen alene omfattede eventuelle oplysninger mv. om placeringen af en dansk asylfacilitet i Rwanda, der vedrørte en fase for forberedelser og drøftelser mv. med Rwanda, hvor disse var forholdsvist fremskredne og konkretiserede.

Efter min opfattelse kunne der ikke med rimelighed være tvivl om, at denne afgrænsning af din anmodning af 2. april 2021 var for snæver, i forhold til hvordan anmodningen naturligt måtte forstås. Jeg er i den forbindelse enig med dig i, at din anmodning ikke kunne give anledning til tvivl om, at du var interesseret ”i den fulde proces og ikke kun efter et vist niveau”, ligesom der i din anmodning ikke er noget, der pegede i retning af, at du kun ønskede oplysninger, som angik ”konkrete drøftelser med Rwanda”. Tværtimod skrev du udtrykkeligt med ordene ”herunder korrespondance med Rwandas ambassader og myndigheder”, at din anmodning ikke var begrænset hertil.

Jeg mener på den baggrund, at det var beklageligt, at ministeriet anlagde en så snæver forståelse og afgrænsning af din anmodning. Det kan ikke ændre ved min vurdering, at ministeriet beskrev sin afgrænsning i afgørelsen af 23. april 2021.

I lyset af din klage og (uddybende) aktindsigtsanmodning til ministeriet af 3. maj 2021 besluttede ministeriet at genoptage din sag, hvorefter ministeriet traf en ny afgørelse den 17. maj 2021. Jeg foretager mig derfor ikke mere i anledning af din klage over ministeriets afgrænsning af din anmodning i afgørelsen af 23. april 2021.

3.2. Afslaget af 17. maj 2021 på at be- eller afkræfte, om ministeriet havde relevante dokumenter

3.2.1. Den anden problemstilling i sagen angår Udlændinge- og Integrationsministeriets afslag med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 2, på at be- eller afkræfte, om ministeriet havde dokumenter omfattet af din (uddybede) anmodning af 3. maj 2021.

Ministeriets afgørelse af 17. maj 2021 bygger på en forståelse af, at du ”ønskede aktindsigt i dokumenter vedrørende indledende forberedelser – altså det allerførste materiale i ministeriet, der udarbejdes – og frem til, der måtte være en eventuel aftale om en mulig dansk asylfacilitet placeret i Rwanda”.

Jeg har forstået det sådan, at ministeriets forståelse og afgrænsning af din anmodning af 3. maj 2021 var bredere end afgrænsningen af din første anmodning i ministeriets afgørelse af 23. april 2021, men at ministeriet samtidig lagde til grund, at din anmodning ikke omfattede de forberedelser og drøftelser mv. om et asylsamarbejde mellem Danmark og Rwanda, der utvivlsomt var offentligt kendte på tidspunktet for ministeriets afgørelse af 17. maj 2021, jf. om konteksten for din anmodning ovenfor under pkt. 1.1.

Ud fra din (uddybede) anmodning af 3. maj 2021 – og din forudgående korrespondance med ministeriet – har jeg ikke grundlag for at kritisere den foretagne afgrænsning. Jeg har herved også lagt vægt på, at de nævnte forberedelser og drøftelser mv. om et asylsamarbejde efter det oplyste havde et forholdsvist bredt sigte og omfattede en række forskelligartede elementer, f.eks. fokus på de grundlæggende årsager til migration, hjælp i nærområder, støtte til lande langs migrationsruter, genbosætning, græsehåndtering mv., jf. ovenfor under pkt. 1.1.

3.2.2. Ifølge offentlighedslovens § 32, stk. 2, kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande. Offentligt tilgængelige oplysninger kan dog ikke tilbageholdes efter § 32, jf. ovenfor under pkt. 2.2 om forarbejderne til § 32 og sagerne FOB 2010 17-1 og nr. 15/00254 (på www.offentlighedsportalen.dk).

Udlændinge- og Integrationsministeriet har anført, at en be- eller afkræftelse af, om ministeriet havde dokumenter omfattet af din (uddybede) anmodning af 3. maj 2021, ville kunne anses for at være en formel bekræftelse fra ministeriet af, at Rwanda måtte være et af de prioritetslande, der er visse forhandlinger med, ligesom medierne ved fremsættelse af lignende anmodninger om aktindsigt reelt ville kunne kortlægge ministeriets prioritetslande. Dette ville ifølge ministeriet medføre en nærliggende risiko for at skade Danmarks udenrigspolitiske interesser mv., jf. offentlighedslovens § 32, stk. 2, bl.a. ved at mindske sandsynligheden for, at regeringen kan indgå en aftale om overførsel af asylansøgere, og ved at kompromittere hensynet til regeringens interne forberedelse af forhandlinger.

Jeg har ikke grundlag for at tilsidesætte ministeriets vurdering, hvorefter den omtalte risiko for skadevirkninger på tidspunktet for ministeriets afgørelse af 17. maj 2021 kunne begrunde tilbageholdelse af eventuelle oplysninger om verserende forhandlinger mellem Danmark og Rwanda om placeringen af en dansk asylfacilitet i Rwanda, jf. offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Jeg har heller ikke grundlag for at tilsidesætte, at den omtalte risiko for skadevirkninger på tidspunktet for ministeriets afgørelse kunne begrunde tilbageholdelse af oplysninger om, med hvilke lande der verserede sådanne forhandlinger, herunder oplysningen om, hvorvidt der verserede forhandlinger mellem Danmark

og Rwanda om placering af en dansk asylfacilitet i Rwanda, jf. nærmere ovenfor under pkt. 2.2 om forarbejderne til § 32 og sagen 15/00254.

Jeg har herved også lagt vægt på det, som ministeriet har anført om bl.a., hvad der var offentliggjort på tidspunktet for ministeriets afgørelse, jf. ovenfor under pkt. 1.1 og pkt. 1.4, herunder at det var offentliggjort, at regeringen arbejdede for en asylfacilitet uden for EU, men ikke hvilket eller hvilke lande en eventuel facilitet skulle placeres i. Jeg har ikke taget stilling til, hvad der efterfølgende måtte være offentliggjort mv., herunder i medieomtale af de omtalte drøftelser mv. mellem Danmark og Rwanda om et asylsamarbejde.

Som nævnt i forarbejderne til offentlighedslovens § 34 skal en myndighed, der efter en konkret vurdering har undtaget dokumenter mv. fra aktindsigt i medfør af bl.a. § 32, underrette ansøgeren herom. Dette gælder dog ikke, hvis underretningen i sig selv vil afsløre forhold, som er undtaget fra aktindsigt efter bl.a. § 32. I et sådant tilfælde vil myndigheden kunne afslå at be- eller afkræfte, om myndigheden er i besiddelse af dokumenter mv. omfattet af aktindsigtsanmodningen, jf. ovenfor under pkt. 2.3 om bl.a. forarbejderne til § 34 og sagerne FOB 2017-35 og FOB 2009 15-1.

Jeg har på baggrund af det anførte ovenfor ikke grundlag for at kritisere ministeriets anvendelse af offentlighedslovens §§ 32 og 34 i afgørelsen af 17. maj 2021, herunder afslaget på at be- eller afkræfte, om ministeriet havde dokumenter omfattet af din (uddybede) anmodning af 3. maj 2021.

Hvis du ønsker aktindsigt i dokumenter om de omtalte drøftelser mv. mellem Danmark og Rwanda om et asylsamarbejde – jf. nærmere ovenfor om ministeriets afgrænsning af din anmodning af 3. maj 2021 – henviser jeg dig til at rette henvendelse til Udlændinge- og Integrationsministeriet herom.

Jeg har gjort Udlændinge- og Integrationsministeriet bekendt med min opfattelse, og jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

...