

Udskriftsdato: 19. december 2025

FOU nr 2022.26 (Gældende)

2022-26. Undtagelse af korrespondance mellem den danske regering og det færøske landsstyre

Ministerium: Folketinget

Opfølgning / Opfølgning til

LBK nr 145 af 24/02/2020 § 33, nr. 5

2022-26. Undtagelse af korrespondance mellem den danske regering og det færøske landsstyre

En journalist klagede til ombudsmanden over Udenrigsministeriets afslag på aktindsigt i to dokumenter vedrørende en korrespondance mellem den danske regering og det færøske landsstyre. Korrespondancen handlede om kompetencefordelingen i forbindelse med Færøernes implementering af sanktioner svarende til de EU-sanktioner, der gælder for Danmark.

Ministeriet undtog dokumenterne fra aktindsigt efter generalklausulen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, med henvisning til beskyttelse af den politiske beslutningsproces mellem rigsdelene.

Ombudsmanden var enig i, at hensynet til den politiske beslutningsproces mellem rigsdelene efter omstændighederne kan begrunde, at der gives helt eller delvist afslag på aktindsigt i korrespondance mellem den danske regering og det færøske landsstyre efter offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Ombudsmanden tilføjede imidlertid, at der efter hans opfattelse ikke kan opstilles en almindelig formodning om, at samarbejdet og forholdet mellem parterne i rigsfællesskabet mere generelt kræver en ”fri og fortrolig meningsudveksling”, der indebærer, at udvekslede dokumenter alt andet lige vil kunne undtages fra aktindsigt.

Ombudsmanden henviste til, at det er en forudsætning for at anvende bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, at undtagelse af oplysningerne fra aktindsigt er påkrævet ud fra en konkret vurdering af behovet for hemmeligholdelse og risikoen for skadevirkninger ved en udlevering af de omhandlede oplysninger.

Efter sin gennemgang af sagen og på baggrund af de oplysninger, som ombudsmanden havde modtaget i fortrolighed fra Udenrigsministeriet, kunne ombudsmanden ikke kritisere, at ministeriet efter en konkret vurdering havde undtaget de pågældende dokumenter fra aktindsigt.

(Sag nr. 22/03014)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Kort om sagen

Den 2. maj 2022 bad du Udenrigsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg søger aktindsigt i al kommunikation mellem Udenrigsministeriet og ministerier samt myndigheder på Færøerne vedrørende Færøernes sanktioner mod Rusland ifbm. invasionen af Ukraine. Jeg er interesseret i materiale fra perioden 27. februar - d.d.”

Udenrigsministeriet afslog den 22. juni 2022 for to dokumenters vedkommende din aktindsigtsanmodning med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 5. Udenrigsministeriet anførte i den forbindelse bl.a., at ministeriet ”i medfør af bestemmelsen [har] fundet det nødvendigt at undtage visse oplysninger, der relaterer sig til det konkrete samarbejde mellem Danmark og Færøerne. Udenrigsministeriet finder det nødvendigt med henblik på beskyttelsen af den politiske beslutningsproces mellem rigsdelen og behovet for at sikre en vis fortrolighed i politisk vigtige sager, at de pågældende oplysninger undtages fra aktindsigt”.

Udenrigsministeriet fandt ikke grundlag for at udlevere de pågældende dokumenter som led i meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1.

I en mail af 24. juni 2022 uddybede Udenrigsministeriet over for dig ministeriets afgørelse af 22. juni 2022, som ministeriet i den forbindelse fastholdt. Af Udenrigsministeriets mail fremgik bl.a. følgende:

”Udenrigsministeriet kan i forlængelse heraf oplyse, at de undtagne oplysninger udgør korrespondance mellem den danske regering og Færøernes landsstyre vedrørende spørgsmålet om kompetencefordeling i forbindelse med Færøernes implementering af sanktioner svarende til de EU-sanktioner, der gælder for Danmark.

Det er Udenrigsministeriets vurdering, at undtagelsen er nødvendig af væsentligt hensyn til beskyttelse af den interne politiske beslutningsproces inden for rigsfællesskabet, herunder særligt hensynet til at sikre løbende information til og fra landsstyret. Udenrigsministeriet skal i den forbindelse henvise til FOB 1996.221, hvor ombudsmanden udtalte, at det i forarbejderne til den tidligere gældende offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 6, er forudsat, at hensynet til den politiske beslutningsproces efter omstændighederne kan begrunde, at enkelte oplysninger i en brevveksling om politiske spørgsmål undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Det fremgår endvidere af forarbejderne til den nugældende offentlighedslovs § 33, nr. 5, jf. bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013, at bestemmelsen kan anvendes med henblik på at beskytte hensynet til det offentlige politiske beslutningsproces af særlig karakter.

Det er Udenrigsministeriets opfattelse, at hensynet til den politiske beslutningsproces vedrørende bl.a. kompetencefordelingen inden for rigsfællesskabet i denne konkrete sag må anses for så væsentligt, at det er nødvendigt at undtage den omfattede korrespondance fra aktindsigt. ”

Den 24. juni 2022 klagede du til mig over afslaget på aktindsigt i de to dokumenter. Du anførte, at det er væsentligt, at journalister kan få indsigt i politiske beslutningsprocesser, og at du derfor ikke finder, at der er grundlag for at undtage de pågældende dokumenter efter offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Udenrigsministeriet har i en delvist fortrolig udtalelse til mig af 15. august 2022 uddybet begrundelsen for, hvorfor ministeriet mener, at de pågældende dokumenter efter en konkret vurdering kan undtages fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Ministeriet har yderligere anført, at ”[s]amarbejdet og forholdet mellem parterne i rigsfællesskabet bygger på tillid, hvilket kræver en fri og fortrolig informationsudveksling. I sager, hvor der i rigsfællesskabet er behov for drøftelser og forhandlinger i et internt præget samarbejde, er det nødvendigt med et ’fortroligt

rum', hvori den politiske beslutningsproces inden for rigsfællesskabet er beskyttet". Det fremgår endvidere, at den overordnede beslutning om at indføre sanktioner er af udenrigspolitisk karakter.

I øvrigt er det oplyst, at de færøske myndigheder har modtaget en lignende anmodning om aktindsigt og har undtaget de samme oplysninger som Udenrigsministeriet.

Jeg har endvidere den 15. november 2022 afholdt et møde med Udenrigsministeriet om sagen.

2. Retsgrundlag

2.1. Offentlighedslovens § 33, nr. 5

Bestemmelsen i § 33, nr. 5, i offentlighedsloven (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020) har følgende ordlyd:

"§ 33. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

...

5) Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet."

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

"(...) Det er – som efter gældende ret – en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

...

Bestemmelsen i *nr. 5* – den såkaldte generalklausul – er enslydende med den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 6. Bestemmelsen har som efter gældende ret et snævert anvendelsesområde og forudsættes alene anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet.

Bestemmelsen skal i første række tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige. Bestemmelsen kan imidlertid også i særlige tilfælde anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne.

Bestemmelsen kan således bl.a. anvendes med henblik på at beskytte hensynet til det offentliges politiske beslutningsproces af særlig karakter. Den kan f.eks. anvendes på de tilfælde, hvor hensynet til den politiske beslutningsproces gør det påkrævet, at retten til aktindsigt begrænses i forhold til oplysninger og dokumenter, der udveksles i forbindelse med sager, der er omfattet af lovforslagets § 24, stk. 3."

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen, s. 109-110. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 658 ff., er der anført bl.a. følgende om den tilsvarende bestemmelse i § 13 i den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985):

”4.1. Almindelige bemærkninger om bestemmelsen i § 13, stk. 1.

4.1.1. Konkret skøn

Det følger af formuleringen af indledningen til § 13, stk. 1, at den interesseafvejning, der er forudsat, skal foretages konkret i hvert enkelt tilfælde, og at der herunder også må foretages en konkret vurdering af hvert enkelt dokument for sig. En begæring om aktindsigt kan således kun afslås, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysninger i en sag eller et dokument efter et *konkret skøn* findes at burde vige for de nærmere opregnede *væsentlige hensyn til offentlige og private interesser*.

...

4.1.2. Væsentlighedsbedømmelsen

4.1.2.1. Det følger af bestemmelsens formulering, at aktindsigt kun kan afslås, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af ’væsentlige hensyn’ til de i bestemmelsen opregnede interesser. Dette indebærer, at aktindsigt kun kan afslås i det tilfælde, hvor der er *nærliggende fare* for, at de nævnte interesser vil *lide skade af betydning*, jf. betænkning 325/1963 [om offentlighed i forvaltningen; min tilføjelse], side 61, og betænkning 857/1978 [om offentlighedslovens revision; min tilføjelse], side 263.

Der kan også henvises til FOB 1974.328 (341), hvor ombudsmanden med henvisning til, at den daværende undtagelsesbestemmelse kunne føre til en betænkelig udvanding af offentlighedslovens hovedprincip om offentlighed, anfører, at denne risiko må imødegås ’dels ved en forholdsvis stram fortolkning af undtagelsesreglerne [...] dels ved at der i forbindelse med kontrol med lovens overholdelse, bl.a. fra ombudsmandsinstitutionens side, fordres en konkretiseret og solid begrundelse for vedkommende myndigheds afslag på aktindsigt.’

...

4.2.6.2. Bestemmelsens indhold

Det fremgår af forarbejderne, at bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, har karakter af en opsamlingsbestemmelse, der giver hjemmel til at meddele afslag på aktindsigt, hvor *væsentlige hensyn* til private eller offentlige interesser efter forholdets særlige karakter gør det påkrævet.

Det følger af 1985-lovens forarbejder, at bestemmelsen som hidtil kun skal anvendes i *begrænset omfang*, ligesom det følger af 1970-lovens forarbejder, at den kun vil skulle anvendes i tilfælde, hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentlige eller enkeltpersoners interesse er *klart påkrævet*.

Der kan imidlertid ikke drages absolutte grænser for, *hvilke typer af interesser* der kan varetages gennem anvendelsen af bestemmelsen. Den kan således benyttes til – hvad praksis vedrørende bestemmelsen også bekræfter – at tilgodese beskyttelsesinteresser, der er nært beslægtede med de interesser, der er anerkendt

ved udformningen af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig utilstrækkelige. ”

Om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende fortsat anvendelse af generalklausulen efter den nye offentlighedslov fremgår bl.a. følgende af betænkningen, s. 721:

”Det følger (...) af ombudsmandens praksis, som er gennemgået nærmere (...) ovenfor, at bestemmelsen er anvendt til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der er anerkendt i lovens andre undtagelsesbestemmelser. Det gælder f.eks. hensynet til at beskytte den politiske beslutningsproces af særlig karakter og hensynet til at beskytte oplysninger om private forhold. Endvidere er bestemmelsen i praksis anvendt til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der ikke som sådan er varetaget af de øvrige undtagelsesbestemmelser. Det gælder f.eks. hensynet til foreløbige forskningsresultater og hensynet til at beskytte en kildes identitet. ”

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 668, er endvidere anført følgende vedrørende samspillet mellem den tidligere offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 2, der med en præcisering er identisk med offentlighedslovens § 32, stk. 2, og § 13, stk. 1, nr. 6, for så vidt angår dokumenter udarbejdet til møder mellem landene i rigsfællesskabet:

”Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2, er ikke anvendelig i forhold til dokumenter, der er udarbejdet til brug for *møder mellem den danske regering og de grønlandske eller færøske myndigheder*. Oplysninger i sådanne dokumenter vil dog efter omstændighederne kunne undtages efter § 13, stk. 1, nr. 6, jf. FOB 1996, side 221. ”

2.2. Ombudsmandens praksis

Sagen FOB 1996.221, der er omtalt i betænkning nr. 1510/2009, jf. ovenfor under pkt. 2.1, omhandler Statsministeriets afslag på aktindsigt i en række dokumenter om den finansielle krise på Færøerne.

Statsministeriet havde undladt at give aktindsigt i bl.a. et vilkår, der var anført i et ministermødereferat, men som ikke kom til at indgå i den aftale, der blev indgået mellem det færøske landsstyre og den danske regering.

Det var Statsministeriets opfattelse, at den færøske hjemmestyreordning havde en karakter, der ikke gjorde det muligt at anvende offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2 (hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser) direkte, når det gælder de dokumenter, som udarbejdes til brug for møder mellem regeringen og det færøske landsstyre. Statsministeriet fandt det imidlertid efter en konkret vurdering nødvendigt at undtage de pågældende dokumenter fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Ministeriet henviste til behovet for dels at beskytte regeringens interne beslutningsproces i forbindelse med forberedelsen og afviklingen af møder og forhandlinger med det færøske landsstyre, dels at sikre fortroligheden omkring disse politisk vigtige møder af hensyn til forholdet mellem den danske regering og det færøske landsstyre.

Ombudsmanden tilsluttede sig Statsministeriets opfattelse, hvorefter § 13, stk. 1, nr. 2, i den dagældende offentlighedslov ikke kunne anvendes direkte på dokumenter, der udarbejdes til brug for møder mellem en eller flere repræsentanter for den danske regering og repræsentanter for det færøske hjemmestyre. Ombudsmanden fandt – på baggrund af en gennemgang af forarbejderne til § 13, stk. 1, nr. 6 – ikke

grundlag for at tilsidesætte Statsministeriets vurdering, hvorefter hensynet til den interne politiske beslutningsproces efter en konkret vurdering kunne begrunde, at oplysningen om det vilkår, der fremgik af minister mødereferatet, var omfattet af § 13, stk. 1, nr. 6.

3. Min vurdering

Korrespondancen mellem den danske regering og det færøske landsstyre er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5 (generalklausulen).

Bestemmelsen i § 33, nr. 5, er tiltænkt et snævert anvendelsesområde og skal i første række tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige. Bestemmelsen kan imidlertid også i særlige tilfælde anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne. Som det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, kan den således bl.a. anvendes med henblik på at beskytte hensynet til det offentlige politiske beslutningsproces af særlig karakter.

Med henvisning til forarbejderne til offentlighedsloven, herunder til det, der er anført i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, jf. pkt. 2.1 ovenfor, er det min opfattelse, at offentlighedslovens § 33, nr. 5 – på samme måde som § 13, stk. 1, nr. 6, i den tidligere offentlighedslov fra 1985 – efter omstændighederne vil kunne anvendes til at undtage oplysninger og dokumenter, der udarbejdes til brug for møder mellem repræsentanter for den danske regering og Færøernes landsstyre, fra aktindsigt, hvis beskyttelse af hensynet til en politisk beslutningsproces af særlig karakter er påkrævet.

Den foreliggende sag vedrører ikke materiale til brug for møder, men en korrespondance mellem den danske regering og Færøernes landsstyre vedrørende kompetencefordelingen i forbindelse med Færøernes implementering af sanktioner svarende til de EU-sanktioner, der gælder for Danmark.

Udenrigsministeriet har i sagen over for mig uddybet de hensyn, der ligger bag ministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 33, nr. 5, og har anført, at samarbejdet og forholdet mellem parterne i rigsfællesskabet bygger på tillid og kræver en fri og fortrolig meningsudveksling, ligesom det også kan være nødvendigt med et ”fortroligt rum”, hvor den politiske beslutningsproces inden for rigsfællesskabet er beskyttet. Endvidere anførte ministeriet i sin afgørelse af 22. juni 2022, at afslaget var begrundet i bl.a. ”behovet for at sikre en vis fortrolighed i politisk vigtige sager”.

Jeg er enig med Udenrigsministeriet i, at hensynet til den politiske beslutningsproces mellem rigsdelen efter omstændighederne kan begrunde, at der gives helt eller delvist afslag på aktindsigt i korrespondance mellem den danske regering og det færøske landsstyre efter offentlighedslovens § 33, nr. 5. Jeg mener også, at de anførte hensyn har en sådan lighed med hensynene i relation til mødemateriale mv., at de efter min opfattelse kan overføres til denne situation.

Dette indebærer imidlertid ikke, at al korrespondance mellem den danske regering og det færøske landsstyre kan undtages efter bestemmelsen. Der kan således efter min opfattelse ikke opstilles en almindelig formodning om, at samarbejdet og forholdet mellem parterne i rigsfællesskabet mere generelt kræver en ”fri og fortrolig meningsudveksling”, der indebærer, at udvekslede dokumenter alt andet lige vil kunne undtages fra aktindsigt.

Det følger således af forarbejderne til offentlighedslovens § 33, nr. 5, at aktindsigt kun kan afslås i tilfælde, hvor der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning. Det fremgår også af forarbejderne og af ombudsmandens praksis, at det er en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at undtagelse af oplysningerne fra aktindsigt er påkrævet ud fra en konkret vurdering af behovet for hemmeligholdelse og risikoen for skadevirkninger ved en udlevering af de omhandlede oplysninger.

Efter min gennemgang af sagen, herunder de to dokumenter, som Udenrigsministeriet har undtaget fra aktindsigt, og på baggrund af de oplysninger, som jeg har modtaget i fortrolighed fra Udenrigsministeriet, kan jeg ikke kritisere, at ministeriet efter en konkret vurdering har undtaget de pågældende dokumenter fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, med henvisning til beskyttelse af den politiske beslutningsproces mellem rigsdelen.

Jeg har endvidere ikke grundlag for at foretage mig noget vedrørende Udenrigsministeriets vurdering af, at der ikke kan gives aktindsigt i de undtagne dokumenter i form af meroffentlighed.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.