Udskriftsdato: 19. december 2025

FOU nr 2025.5 (Gældende)

2025-5. For snæver afgrænsning af aktindsigtsanmodning og forudsætningerne for at bruge 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, af hensyn til internationalt samarbejde mv.

Ministerium: Folketinget

Opfølgning / Opfølgning til

LOV nr 572 af 19/12/1985 § 4, stk. 1, 2 pkt., § 5, stk. 1, nr. 2, og § 13, stk. 1, nr. 2 - LBK nr 980 af 16/08/2017 § 2, stk. 1 og § 3

2025-5. For snæver afgrænsning af aktindsigtsanmodning og forudsætningerne for at bruge 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, af hensyn til internationalt samarbejde mv.

En advokat for en interesseorganisation søgte om aktindsigt hos Miljø- og Ligestillingsministeriet i den dokumentation, der lå til grund for en udtalelse fra ministeriet om et foretaget "nabotjek" af andre europæiske landes regler om såkaldte blandingszoner.

Det var ombudsmandens opfattelse, at Miljø- og Ligestillingsministeriets afgrænsning af aktindsigtsanmodningen til alene at omfatte et bilag med anonymiserede oplysninger, der var blevet oversendt til Folketinget, var for snæver. I forlængelse heraf mente ombudsmanden, at Miljø- og Ligestillingsministeriet – når ministeriet ikke anlagde en bredere forståelse af aktindsigtsanmodningen – senest i forbindelse med afgørelsen om aktindsigt burde have kontaktet advokaten for at få afklaret, om ministeriet havde forstået anmodningen korrekt. Alternativt burde ministeriet i afgørelsen tydeligt have beskrevet afgrænsningen af anmodningen, herunder i forhold til hvad der var skåret fra, så advokaten på et oplyst grundlag havde mulighed for at vurdere, om der var anledning til at vende tilbage med en ny, supplerende anmodning.

Der var efter ombudsmandens opfattelse desuden ikke grundlag for at fravige de almindelige forudsætninger, der anses at skulle være til stede for at undtage oplysninger fra aktindsigt efter 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, af hensyn til beskyttelse af internationalt samarbejde og informationsudveksling. Han var på den baggrund uenig med Miljø- og Ligestillingsministeriet i, at det ikke var relevant, om de oplysninger, som ministeriet havde modtaget som led i nabotjekket, allerede var offentligt tilgængelige – eller tilgængelige via aktindsigt – i de lande, hvorfra de var indhentet. Han var på det foreliggende grundlag heller ikke enig i, at det ikke var relevant at indhente en udtalelse fra landene med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne kunne udleveres. Han henviste til, at det på det foreliggende grundlag ikke fremstod åbenbart, at oplysningerne kunne nægtes udleveret, og at ministeriet selv havde anført, at oplysningerne efter deres indhold ikke fremstod fortrolige, men at en endelig vurdering heraf forudsatte kontakt til landene.

Ombudsmanden henstillede, at Miljø- og Ligestillingsministeriet genoptog sagen og foretog en fornyet vurdering af advokatens anmodninger om aktindsigt.

(Sag nr. 24/06899)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens baggrund

Du anmodede den 22. juni 2024 Miljøministeriet (nu Miljø- og Ligestillingsministeriet) om aktindsigt i "den dokumentation i relation til status i 'vores europæiske nabolande' mht. blandingszoner, som udtalelsen er baseret på" (jeg forstår, at en blandingszone er et vandområde omkring et udledningspunkt, hvor

koncentrationen af et eller flere forurenende stoffer må overskride de fastsatte miljøkrav). Du henviste i den forbindelse til, at Miljø- og Ligestillingsministeriet var citeret for følgende i Information den 27. maj 2024: "Når det gælder blandingszoner, så kan det nævnes, at flere af vores europæiske nabolande opererer med blandingszoner på op mod 1.000 meter, hvor Miljøstyrelsen vejledende opererer med op til 350 meter". Du anførte endvidere, at du også gerne ville have oplysninger om, "hvorvidt ministeriet er bekendt med status med hensyn til dimensionen af blandingszoner også i øvrige EU-lande, dvs. EU-lande som ikke er nabolande". Du bad desuden om at blive kontaktet, hvis din anmodning gav anledning til spørgsmål eller bemærkninger.

I en afgørelse af 8. juli 2024 skrev Miljø- og Ligestillingsministeriet til dig, at der i 2023 blev foretaget et overordnet nabotjek af en række nabolande for at få en indikation af, hvordan andre EU-medlemslande fortolkede bl.a. de EU-retlige rammer for udpegning af blandingszoner, og at resultatet af nabotjekket var opsummeret i en tabel, som den 22. maj 2024 var oversendt til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg. Ministeriets udtalelse i Information den 27. maj 2024 var baseret på disse informationer, og ministeriet vedlagde det bilag, herunder tabellen, som var blevet oversendt til Miljø- og Fødevareudvalget. Ministeriet henviste i afgørelsen endvidere til en folketingsbesvarelse, hvori oplysninger fra det norske "Miljødirektoratet" vedrørende blandingszoner fremgik.

Ministeriet anførte i afgørelsen, at det ikke af det udleverede materiale fremgik, hvilke lande oplysningerne konkret vedrørte, og henviste til miljøoplysningsloven, jf. 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1. nr. 2, om, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv. Ministeriet bemærkede også, at der tidligere (over for andre aktindsigtsanmodere, må jeg forstå) var givet afslag på aktindsigt i oplysninger om andre landes blandingszoner med henvisning til, at indholdet af samarbejdet og drøftelserne med de pågældende lande var underlagt en gensidig forventning om fortrolighed, og at udlevering af de pågældende oplysninger – udover de mere overordnede konklusioner – ville kunne skade det bilaterale forhold mellem landene, uanset hvor "uskyldige" oplysningerne var. Afgørelsen var ikke vedlagt en aktliste, og det fremgik heller ikke på anden måde, hvilke sager og dokumenter ministeriet havde anset for omfattet af din anmodning om aktindsigt. For så vidt angår din forespørgsel om dimensionen af blandingszoner i andre EU-lande end nabolande, oplyste ministeriet, at det ikke var i besiddelse af oplysninger herom.

Der var herefter yderligere korrespondance mellem dig og Miljø- og Ligestillingsministeriet om sagen.

Du anmodede således den 9. juli 2024 Miljø- og Ligestillingsministeriet om at modtage kopi af et spørgeskema, som var omtalt i det materiale, du havde modtaget fra ministeriet den 8. juli 2024. Du anmodede også om at få oplyst, om ministeriet var bekendt med en retssag, som ligeledes var omtalt i det modtagne materiale.

Den 6. august 2024 sendte Miljø- og Ligestillingsministeriet dig en kopi af et spørgeskema, der ikke var udfyldt. For så vidt angik retssagen, skrev ministeriet, at ministeriet ved søgninger i ministeriets journalsystem ikke havde fundet akter, der kunne identificere retssagen, og at ministeriet i øvrigt ikke var nærmere bekendt med retssagen.

Samme dag skrev du til Miljø- og Ligestillingsministeriet, at du gik ud fra, at ministeriet havde spurgt de lande, som havde svaret på ministeriets forespørgsel om blandingszoner, om de havde indsigelser mod udlevering af deres afgivne oplysninger om blandingszoner.

Den 10. august 2024 skrev du til Miljø- og Ligestillingsministeriet, at norske myndigheder havde oplyst dig om, at "Norge ikke har iverksatt innblandingssoner i vannforskriften", og du spurgte ministeriet om, hvorvidt dette fremgik af det materiale, som du havde modtaget fra ministeriet.

Den 27. august 2024 skrev du til Miljø- og Ligestillingsministeriet, at svenske myndigheder havde oplyst dig om, at "Sweden have not applied mixing zones", og du spurgte ministeriet om, hvorvidt det fremgik af det materiale, som du havde modtaget fra ministeriet.

Miljø- og Ligestillingsministeriet skrev den 19. september 2024 til dig, at ministeriet ikke havde fundet anledning til at indhente en udtalelse fra de lande, der havde deltaget i nabotjekket, om, hvorvidt de havde indsigelser mod udlevering af oplysninger om deres blandingszoner.

Som svar på dine spørgsmål af 10. og 27. august 2024 skrev ministeriet, at det ikke kunne oplyse, hvorvidt – og i givet fald i hvilket omfang – oplysningerne fra de norske og svenske myndigheder harmonerede med det materiale, som du havde modtaget fra ministeriet den 8. juli 2024. Ministeriet henviste til, at det potentielt kunne indebære udlevering af oplysninger, som ministeriet den 8. juli 2024 havde undtaget fra aktindsigt efter bestemmelsen i 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2.

Ministeriet skrev også, at ministeriet nu havde identificeret tre dokumenter med oplysninger, der muligvis kunne bruges til at identificere den retssag, som du havde spurgt til, men at ministeriet vurderede, at der var tale om oplysninger, som skulle undtages fra aktindsigt efter 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2. Ministeriet havde i den forbindelse foretaget en konkret afvejning af offentlighedens interesse i en udlevering over for de interesser, der talte for at afslå udlevering, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Ministeriet havde også overvejet, om de undtagne oplysninger burde udleveres efter princippet om meroffentlighed, jf. 1985-offentlighedslovens § 4, stk. 1, men fandt ikke grundlag herfor. Ministeriet beklagede, at dokumenterne ikke var blevet identificeret i forbindelse med ministeriets svar af 6. august 2024 til dig.

Ministeriet vedlagde i den forbindelse nogle aktlister og bemærkede, at der på aktlisterne også var angivet dokumenter, som ministeriet ikke anså for omfattet af anmodningen om aktindsigt, og at ministeriet havde overstreget disse dokumenter. Der er tale om bl.a. aktnummer 135 med titlen "Resultat af nabotjek" på sagen 2024-3195, hvor dokument nr. 1 ikke blev anset for omfattet af aktindsigtsanmodningen, og aktnummer 3 med titlen "Referat og tilbagemelding vedr. nabotjek om blandingszoner og ikke-forringelse" på sagen 2023-2439, hvor dokument nr. 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 og 9 ikke blev anset for omfattet af aktindsigtsanmodningen.

Du har den 10. december 2024 klaget til mig over Miljø- og Ligestillingsministeriets delvise afslag på aktindsigt. Du har anført bl.a., at ministeriet ikke har godtgjort, at der består en kutyme om gensidig forventning om fortrolighed. Du har også anført, at ministeriet ikke har indhentet en udtalelse fra de omhandlede lande om, hvorvidt de undtagne oplysninger kan udleveres, og at myndighederne i nogle af disse lande har besvaret dine henvendelser om aktindsigt uden at påberåbe sig en kutyme om gensidig forventning om fortrolighed.

I en udtalelse af 27. januar 2025 til mig har Miljø- og Ligestillingsministeriet anført bl.a., at sagen grundlæggende drejer sig om, i hvilket omfang hensynet til Danmarks samarbejde med andre lande og internationale organisationer, herunder de sædvaner og kutymer der gælder herfor, kan begrunde, at

oplysninger undtages fra aktindsigt efter miljøoplysningsloven og 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, uden at der tages konkret stilling til beskyttelsesbehovet i forhold til de enkelte oplysninger, men derimod til beskyttelsesbehovet i forhold til samarbejdet med andre lande og internationale organisationer, og uden at spørgsmålet om offentliggørelse forelægges de pågældende lande og organisationer.

Når det konkret skal vurderes, hvilke betingelser der skal være opfyldt for, at undtagelsesbestemmelsen i 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, kan finde anvendelse, er det efter Miljø- og Ligestillingsministeriets opfattelse afgørende, hvilket indhold den konkrete internationale regel, sædvane, kutyme eller berettigede forventning har. En kutyme mv. om ikke at "offentliggøre" oplysninger adskiller sig således efter ministeriets opfattelse grundlæggende fra krav om at efterleve internationale forpligtelser om "hemmeligholdelse" eller "fortrolighed" af bestemte oplysninger. Dette skyldes en grundlæggende forskellig beskyttelsesinteresse, hvor det i førstnævnte tilfælde er samarbejdet mellem parterne, der betinger, at visse oplysninger ikke offentliggøres, mens det i andre tilfælde er oplysningerne i sig selv, der skal betragtes som fortrolige.

Miljø- og Ligestillingsministeriet har også anført, at ministeriet i betydeligt omfang indgår i internationale samarbejder i forskellige fora, og at disse samarbejder foregår på mange forskellige måder og under iagttagelse af forskellige sædvaner og kutymer, herunder forskellige forventninger om gensidig fortrolighed eller egentlige forpligtelser til hemmeligholdelse. Udveksling af oplysninger kan i den forbindelse foregå gennem officielle høringer, men kan også foregå i uformelle former, hvor oplysninger kan udveksles hurtigere og i friere former, hvor der f.eks. ikke er taget stilling til alle spørgsmål, og hvor formuleringer ikke nødvendigvis er afstemt i forhold til f.eks. afgiverlandets politiske forhold, eller hvoraf det eventuelt kan udledes, at der i afgiverlandet er bestemte problemer. Ofte afgives oplysninger mundtligt og – i det omfang der gøres notat herom – noteres af modtagerlandet. Ifølge ministeriet sker denne form for udveksling inden for Miljø- og Ligestillingsministeriets ressort under iagttagelse af en særlig kutyme, hvor deltagerlandene kan oplyse, at der er modtaget forskellige oplysninger, men hvor det ikke offentliggøres, hvilke lande der har afgivet de forskellige oplysninger.

Hvis der rejses tvivl om Miljø- og Ligestillingsministeriets respekt for denne kutyme, herunder ved at ministeriet giver udtryk for at overveje – på trods af kutymen – at ville offentliggøre bestemte oplysninger, vil det efter ministeriets opfattelse kunne føre til en tilbageholdenhed hos samarbejdslande for at deltage i sådanne uformelle drøftelser, da det kunne give anledning til en opfattelse af, at Miljø- og Ligestillingsministeriet så at sige relativiserer anvendelsen af kutymen. Hertil skal ifølge ministeriet lægges, at hvis samarbejdslande efterfølgende skal kommentere på en eventuel offentliggørelse af oplysninger, som er afgivet i uformelle rum med forventning om ikke at blive offentliggjort i en henførbar form, og som kan være modtagerlandets affattelse af afgiverlandets oplysninger, vil der være tale om, at afgiverlandet pålægges en administrativ byrde, hvilket ifølge ministeriet kan føre til en tilbageholdenhed i forhold til, hvilke oplysninger potentielle afgiverlande vælger at bidrage med.

Om den konkrete sag har Miljø- og Ligestillingsministeriet anført, at nabotjekket havde en uformel karakter, hvor flere af oplysningerne blev afgivet mundtligt og noteret af ministeriets medarbejdere. Notaterne er udtryk for, hvordan ministeriets medarbejdere forstod oplysningerne i forhold til en sammenligning med (påtænkte) danske regler, men altså ikke udtryk for, hvordan afgiverlandene ville have formuleret det. Ministeriet har vurderet, at de oplysninger, der blev anset for omfattet af dine anmodninger om aktindsigt, skulle undtages fra aktindsigt efter 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, af hensyn til beskyttelse af samarbejdet mellem Danmark og de lande, der deltog i nabotjekket, herunder beskyttelse af en gensidig forventning om fortrolighed, som oplysningerne er afgivet i tillid til, og som følger af

en fast international kutyme. Denne kutyme er ifølge ministeriet en uskreven sædvane, der bl.a. gælder i visse former for internationale samarbejder, hvor behovet for en åben, ligefrem og hurtig dialog og udveksling af synspunkter, ideer og oplysninger blandt landene forudsætter gensidig fortrolighed, således at oplysninger, der udveksles, f.eks. pseudomiseres og ikke offentliggøres i en form, hvoraf det kan udledes, hvorfra bestemte oplysninger eller synspunkter stammer.

Da det således er Miljø- og Ligestillingsministeriets opfattelse, at oplysningerne skal undtages fra aktindsigt af hensyn til beskyttelse af samarbejdet mellem Danmark og de pågældende lande, herunder beskyttelse af en gensidig forventning om fortrolighed, som oplysningerne er afgivet i tillid til, er det for ministeriets vurdering ikke afgørende, hvad oplysningerne konkret vedrører. Og da beskyttelsesinteressen ikke er de konkrete oplysninger, men derimod det samarbejde, under hvilke oplysningerne blev afgivet, er det efter ministeriets opfattelse ikke relevant at undersøge, om oplysningerne allerede er offentligt tilgængelige i de pågældende lande, eller om oplysningerne er tilgængelige i landene ved brug af almindelige regler om aktindsigt. Ministeriet har i den forbindelse bemærket, at oplysningerne ikke fremstår fortrolige, men at en endelig vurdering heraf forudsætter kontakt til landene. Ligeledes har ministeriet vurderet, at det vil kunne være kontraproduktivt at høre landene om, hvorvidt oplysningerne kan udleveres, idet ministeriet herved vil sende et signal om, at kutymen ikke uden videre kan forventes at blive efterlevet, ligesom der derved vil blive pålagt afgiverlandene en administrativ byrde, som derfor fremadrettet kunne vælge ikke at afgive oplysninger i dette forum.

Ministeriet har bemærket, at de undtagne oplysninger ikke er blevet prisgivet som følge af, at ministeriet tidligere har udleveret oplysninger om, hvilke lande der har deltaget i nabotjekket. Oplysninger om, hvilke lande der har deltaget i nabotjekket, giver således ikke i sig selv information om, hvilke konkrete oplysninger det enkelte land har afgivet.

I en supplerende udtalelse af 20. februar 2025 til mig har Miljø- og Ligestillingsministeriet anført bl.a., at de oplysninger, der er undtaget fra aktindsigt, alene vedrører, hvilke lande de enkelte oplysninger om blandingszoner hidrører fra. Ministeriet har endvidere anført følgende: ”[D]et forhold, at nogle af landende har udleveret oplysninger(ne), modsiger ikke beskyttelseshensynet til samarbejdet. At afgiverlande har udleveret oplysninger(ne), er ikke afgørende for ministeriets konkrete vurdering af, at oplysningerne, som de er modtaget og nedskrevet af ministeriet, bør undtages fra aktindsigt af hensyn til beskyttelse af Miljø- og Ligestillingsministeriets samarbejde med andre landes myndigheder. ”

Du har hertil i en mail af 26. februar 2025 til mig anført, at sagen ikke alene angår identifikation af de lande, der i nabotjekket har afgivet oplysninger om blandingszoner, men aktindsigt i de ”akter, der ligger til grund for oplysningerne om nabotjek, herunder (bl.a.) ’*kopi af den dokumentation i relation til status i vores europæiske nabolande mht. blandingszoner, som udtalelsen er baseret på*’”.

I en mail af 28. februar 2025 til mig har Miljø- og Ligestillingsministeriet kommenteret din mail af 26. februar 2025 og anført bl.a., at ministeriet i første omgang foretog en afgrænsning af din anmodning af 22. juni 2024 om aktindsigt og på den baggrund fremsøgte relevante akter, og at dine efterfølgende henvendelser om aktindsigt gav ministeriet anledning til at fremsøge yderligere akter og oplysninger. Det erministerietsvurdering, at ministeriet har foretaget en afgrænsning af dine anmodninger om aktindsigt så præcist og relevant som muligt, og at ministeriet har taget stilling til aktindsigt i det, som du har anmodet om.

2. Retsgrundlag

2.1. Afgrænsning og indledende behandling af en aktindsigtsanmodning

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.

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 særligt være anledning til dialog med ansøgeren, hvis myndigheden hælder til en snæver forståelse af anmodningen. Anlægger myndigheden en for snæver afgrænsning – og gøres afgrænsningen ikke klar for ansøgeren, enten under sagens behandling eller som en del af selve afgørelsen – er der en risiko for, at ansøgeren ikke får kendskab til, at der er sager, dokumenter eller oplysninger, som myndigheden har "skåret væk", og som den pågældende kunne være interesseret i.

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. Alternativt burde ministeriet i sin afgørelse tydeligt have beskrevet afgrænsningen af anmodningen, så journalisten havde mulighed for at vurdere, om der var anledning til at vende tilbage med en ny, supplerende anmodning. Se også sagen FOB 2020-10 om en lignende problemstilling.

I sagen FOB 2021-32 udtalte ombudsmanden 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. "

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. Miljøoplysningsloven

Det følger af § 2, stk. 1, i miljøoplysningsloven (lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017), at enhver – under de betingelser og med de undtagelser, der følger af bl.a. offentlighedsloven – har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog lovens § 2, stk. 2-6, og § 3.

I miljøoplysningslovens § 3 er det fastsat, hvad der forstås ved miljøoplysninger.

Af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, 1. pkt., fremgår det, at lovens henvisninger til bestemmelser i offentlighedsloven skal forstås som henvisninger til de pågældende bestemmelser i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer (1985-offentlighedsloven).

Det følger af det anførte, at en aktindsigtsanmodning – hvis der er tale om miljøoplysninger – skal behandles på grundlag af miljøoplysningsloven og 1985-offentlighedsloven.

En konsekvens heraf er bl.a., at bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, skal iagttages. Bestemmelsen fastsætter, at adgangen til at begrænse aktindsigt i visse oplysninger skal anvendes restriktivt under hensyn til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres.

Bestemmelsen indeholder endvidere en konkret afvejningsregel, hvorefter de offentlige interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, i hver enkelt sag skal afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå en udlevering. Den konkrete afvejningsregel indebærer således, at selv hvis en undtagelsesbestemmelse som sådan generelt kan finde anvendelse, er det kun lovligt at afslå aktindsigt, såfremt de interesser, der varetages herved, overstiger de interesser, der varetages ved udlevering af de pågældende oplysninger.

2.3. Offentlighedsloven

2.3.1. Aktliste

Efter 1985-offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt også indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i *stk. 1, nr. 2*, giver som hidtil adgang til aktindsigt i indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter. Reglen er begrundet i ønsket om at sikre såvel offentligheden som en sags parter kontrolmulighed med hensyn til aktindsigtens gennemførelse. ”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 5 af 2. oktober 1985 om lov om offentlighed i forvaltningen, sp. 214. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 1985-86, tillæg A.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 658 ff., er der om bestemmelsen anført bl.a. følgende:

”9. Retten til aktindsigt omfatter også sagens journalkort mv. (journalindførslen/aktlisten)

…

Bestemmelsen indebærer således, at den, der søger om aktindsigt i en myndigheds sag, har ret til at få en udskrift fra myndighedens journalregister mv. for så vidt angår de oplysninger i registeret, som vedrører de dokumenter, der knytter sig til den pågældende sag (journalindførslen/aktlisten).

Reglen i § 5, stk. 1, nr. 2, er begrundet i ønsket om at sikre offentlighedens kontrolmulighed med hensyn til aktindsigtens gennemførelse, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 214. Hermed sigtes til, at en aktindsigt i de nævnte journalregistre mv. giver den aktindsigtssøgende en oversigt over de dokumenter, som foreligger i sagen, og dermed mulighed for at kontrollere, om den pågældende har fået aktindsigt i samtlige de dokumenter, som den pågældende mener at have krav på. Reglen kan således også siges at have til formål at sikre den aktindsigtssøgende oplysninger om sagens samlede behandling hos myndigheden, jf. også FOB 1989, side 241 (268).

…

9.2. En myndighed har pligt til af *egen drift* at meddele aktindsigt i de dokumenter (journalindførslen/aktlisten), som er nævnt i § 5, stk. 1, nr. 2, samtidig med, at der i øvrigt meddeles aktindsigt i sagen. Der kan således ikke gøres nogen forskel mellem dokumenter, der angår sagens journalmæssige behandling, og sagens øvrige dokumenter, jf. FOB 1989, side 241 (268), og FOB 2001, side 832.

Det er i øvrigt antaget, at den aktindsigtssøgende har et *selvstændigt krav* på indsigt i myndighedens journalregister mv. for så vidt angår de dokumenter, der knytter sig til den pågældende sag (journalindførslen/aktlisten). Som følge heraf kan en myndighed ikke meddele afslag på aktindsigt i det pågældende journalregister med henvisning til, at sagens dokumenter helt eller delvis er undtaget fra aktindsigt. Et afslag – helt eller delvist – på aktindsigt i et journalregister af den nævnte karakter kan således alene meddeles, hvis registeret *i sig selv* indeholder oplysninger, der er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens §§ 12-14, eller hvis oplysningerne er omfattet af særlovgivningens undtagelsesbestemmelser. ”

Se også bestemmelsen i § 7, stk. 2, nr. 2, i 2013-offentlighedsloven (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020 som ændret ved lov nr. 655 af 11. juni 2024), hvorefter retten til aktindsigt – med de undtagelser, der er nævnt i lovens §§ 19-35 – også omfatter indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 7, stk. 2, nr. 2, fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i *stk. 2, nr. 2*, giver som hidtil adgang til aktindsigt i indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter (journalindførslen/aktlisten). Det gælder uanset, om journalen m.v. føres manuelt eller elektronisk.

Bestemmelsen indebærer, at den pågældende myndighed m.v. på eget initiativ – og samtidig med sagens øvrige dokumenter – skal meddele aktindsigt i journalindførslen (aktlisten). Den aktindsigtssøgende har således et selvstændigt krav på aktindsigt i journalindførslen, og afslag herpå kan alene meddeles, hvis den pågældende indførsel indeholder oplysninger, der i sig selv er omfattet af de bestemmelser i loven, der undtager oplysninger fra retten til aktindsigt, jf. lovforslagets §§ 30-35, eller hvis oplysningerne er omfattet af særlovgivningens undtagelsesbestemmelser. Der gælder dog ikke en ret til aktindsigt i journalindførslen, hvis aktindsigtsanmodningen angår en sag, f.eks. en straffesag, der som sådan er undtaget fra loven, jf. lovforslagets § 19, stk. 1. ”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, s. 70. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

2.3.2. Hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser

§ 13, stk. 1, nr. 2, i 1985-offentlighedsloven har følgende ordlyd:

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

…

2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,

…"

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 658 ff., er der om bestemmelsen anført bl.a. følgende:

"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*.

I forhold til vurderingen efter § 13, stk. 1, nr. 2, om rigets udenrigspolitiske interesser, er det imidlertid antaget, at den i visse tilfælde kan foretages på et *mere generelt niveau*. Dette antages at gælde bl.a. i de tilfælde, hvor riget er folkeretligt forpligtet over for andre stater eller internationale organisationer til at hemmeligholde oplysninger, jf. nedenfor under pkt. 4.2.2.2 samt Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., side 430.

…

4.2.2. Hensynet til rigets udenrigspolitiske interesser mv.

4.2.2.1. Bestemmelsens baggrund og formål

…

Det fremgår ikke af bestemmelsens forarbejder, hvilke hensyn den varetager, men det er klart, at bestemmelsens beskyttelsesinteresse er hensynet til rigets forhold udadtil. Af bemærkningerne til § 13, stk. 1, nr. 2, fremgår i øvrigt følgende, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 228.

'Bestemmelsen i *nr. 2* er […] en samarbejdning af den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 1, samt § 5, nr. 6. Medtagelsen af bestemmelsen i § 5, nr. 6, medfører en vis begrænsning i adgangen til at undtage

sådanne dokumenter fra aktindsigt i forhold til den gældende lov, idet anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen efter lovforslaget forudsætter, at nægtelse af aktindsigt efter en *konkret* vurdering kan anses for nødvendig. Ændringen skønnes dog at være uden praktisk betydning. '

…

4.2.2.2. Bestemmelsens indhold

Behov for at beskytte hensynet til rigets forhold udadtil vil i praksis kunne skyldes *traktatmæssige forpligtelser*, herunder i særlig grad tavshedsforskrifter, der gælder for arbejdet i internationale organisationer. (…)

…

Endvidere vil en *ren folkeretlig bestemmelse* om at bevare tavshedspligt – det vil sige en bestemmelse, der ikke har karakter af en speciel tavshedspligtbestemmelse, som ved lov er tillagt gyldighed i Danmark, eller som har sin baggrund i en umiddelbar anvendelig EU-forordning – kunne begrunde anvendelse af § 13, stk. 1, nr. 2. Der kan også henvises til de under pkt. 4.2.2.1 citerede bemærkninger til 1970-loven, hvorefter folkeretlige forpligtelser kan være til hinder for, at begæringer om aktindsigt imødekommes.

Det er i Vogter, side 237 f., anført, at synspunktet om, at folkeretlige forpligtelser kan være til hinder for, at begæringer om aktindsigt imødekommes, bygger på, at det følger af almindelige danske fortolkningsprincipper, at dansk ret skal fortolkes i overensstemmelse med Danmarks folkeretlige forpligtelser. Bestemmelserne i offentlighedsloven – herunder navnlig § 13, stk. 1, nr. 2 – skal således fortolkes i overensstemmelse med en folkeretlig tavshedspligtbestemmelse, jf. betænkning nr. 857/1978, side 256.

Herudover vil *folkeretlige kutymer* kunne begrunde en anvendelse af § 13, stk. 1, nr. 2, og således være til hinder for udlevering af dokumenter og oplysninger, jf. de under pkt. 4.2.2.1 citerede bemærkninger til 1970-loven samt udenrigsministerens besvarelse af et folketingsspørgsmål tilbage i midten af 1970'erne. I besvarelsen anføres det bl.a., at '[…] man også her i landet [må] respektere den praksis, at breve fra [EF] Kommissionen ikke offentliggøres uden dennes indforståelse', jf. Vogter, side 238.

…

Det kan på denne baggrund siges, at § 13, stk. 1, nr. 2, tager sigte på *oplysninger mv., der i sig selv vedrører spørgsmål af international karakter*. (…)

…

Som anført ovenfor under pkt. 4.1.1 vil vurderingen af, hvorvidt § 13, stk. 1, nr. 2, kan bringes i anvendelse, i visse tilfælde, kunne foretages på et mere generelt niveau, og der skal derfor ikke foretages en konkret vurdering. En sådan vurdering er accepteret i de tilfælde, hvor riget folkeretligt er forpligtet over for andre stater eller internationale organisationer til at hemmeligholde oplysninger, ligesom det må gælde i de tilfælde, hvor et dokument er omfattet af en tavshedsforskrift i EU, jf. Gammeltoft-Hansen m.fl., side 430, samt FOB 1990, side 58, hvor ombudsmanden anfører, at danske 'myndigheder […] i

almindelighed [må] kunne gå ud fra, at når et dokument er omfattet af en tavshedspligtforskrift i EF, så er det af hensyn til landets forhold til EF, nødvendigt at undtage dokumentet fra aktindsigt i Danmark'.

Undtagelsesbestemmelsen kan imidlertid ikke benyttes alene på grund af risikoen for, at et fremmed lands myndigheder vil reagere negativt, hvis der meddeles aktindsigt, jf. FOB 1992, side 238.

…

5. Kommissionens overvejelser

…

5.5. Hensynet til rigets udenrigspolitiske interesser mv.

5.5.1. Hemmeligholdelse af oplysninger af hensyn til folkeretlige forpligtelser mv.

5.5.1.1. Det følger af den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller internationale organisationer. Det er kommissionens opfattelse, at der fortsat skal være adgang til at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt, hvis de nævnte hensyn gør sig gældende.

Det er formelt set – som i forhold til de øvrige beskyttelsesinteresser, der er opregnet i § 13, stk. 1 – en forudsætning for at anvende bestemmelsen i nr. 2, at der foreligger en nærliggende fare for, at rigets udenrigspolitiske interesser mv. vil lide skade af betydning, hvis de pågældende oplysninger offentliggøres.

I den forbindelse bemærkes, at bestemmelsen i lovens § 13, stk. 1, nr. 2 – som det fremgår af pkt. 4.2.2.2 ovenfor – bl.a. kan anvendes i de tilfælde, hvor det følger af *folkeretlige forpligtelser (bestemmelser i traktater og folkeretlige retssædvaner*), at Danmark er forpligtet til at hemmeligholde dokumenter og oplysninger.

I de tilfælde, hvor der foreligger en folkeretlig forpligtelse, som binder Danmark over for andre stater eller internationale organisationer til at hemmeligholde dokumenter og oplysninger, vil en udlevering imidlertid i sig selv – det vil sige uafhængigt af dokumentets nærmere indhold – 'skade' forholdet til andre lande eller internationale organisationer, og der vil ikke herudover kunne stilles et krav om en nærmere konkretisering af skaden. Der henvises i den forbindelse til beskrivelsen af gældende ret pkt. 4.2.2.2 ovenfor, hvoraf det fremgår, at en vurdering på generelt niveau – det vil sige uden at foretage en konkretisering af skadesrisikoen – er accepteret i det tilfælde, hvor riget er folkeretligt forpligtet overfor andre stater eller internationale organisationer til at hemmeligholde oplysninger. Som begrundelse herfor er det anført, at det følger af almindelige danske fortolkningsprincipper, at dansk ret skal fortolkes i overensstemmelse med Danmarks folkeretlige forpligtelser, jf. a.st.

Kommissionen skal bemærke, at også andre hensyn end det nævnte almindelige fortolkningshensyn taler for, at Danmark ikke i strid med folkeretlige forpligtelser bør udlevere oplysninger. Der kan således peges på, at Danmark vil have vanskeligt ved at etablere internationale relationer med andre lande og interna-

tionale organisationer, hvis de pågældende lande og organisationer ikke har sikkerhed for, at Danmark vil undlade at udlevere oplysninger, som Danmark folkeretligt er forpligtet til at hemmeligholde. Hvis sådanne oplysninger udleveres, vil det kunne have den konsekvens, at danske myndigheders muligheder for at modtage oplysninger fra andre lande og internationale organisationer bliver svækket i betydelig grad. Hertil kommer, at der vil være en nærliggende risiko for, at tilliden til Danmark i internationale sammenhænge bliver reduceret, og samlet set vil en udlevering af oplysninger i strid med folkeretlige forpligtelser kunne indebære, at Danmarks muligheder for at agere på den udenrigspolitiske scene og varetage Danmarks udenrigspolitiske interesser bliver forringet betydeligt.

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.

I den forbindelse henvises der til FOB 1983, side 235, hvor ombudsmanden ikke fandt anledning til at kritisere, at Udenrigsministeriet havde afslået aktindsigt i brevvekslingen mellem EF-Kommissionen og danske myndigheder, herunder i Kommissionens såkaldte åbningsskrivelse og den danske regerings svarskrivelse herpå. Ombudsmanden tog i den forbindelse hensyn til, at EF-Kommissionen i *sin praksis* selv betragtede brevvekslingen med en medlemsstat som fortrolig og ifølge fast praksis gav afslag på enhver anmodning om aktindsigt.

Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt for at undtage oplysninger – med henvisning til hensynet til udenrigspolitiske interesser – at der består en risiko for, at et fremmed land eller en mellemfolkelig organisation vil reagere negativt, hvis der meddeles aktindsigt. Det må således kræves, at der eksisterer en folkeretlig forpligtelse eller praksis mv., der begrunder en undtagelse af oplysningerne.

I de tilfælde, hvor der ikke foreligger en fast international praksis for, at oplysningerne ikke offentliggøres, eller hvor et fremmed land eller mellemfolkelig organisation ikke har en berettiget forventning herom – og hvis hemmeligholdelse i øvrigt ikke følger af folkeretlige eller EU-retlige forpligtelser – kan retten til aktindsigt alene begrænses, hvis der efter en konkret vurdering er en nærliggende risiko for, at rigets udenrigspolitiske interesser mv. vil lide skade, jf. pkt. 5.5.3 nedenfor.

5.5.1.3. På baggrund af det, der er anført under pkt. 5.5.1.1 og 5.5.1.2, er det kommissionens opfattelse, at den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, skal udskilles til en selvstændig bestemmelse, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses, såfremt det følger af folkeretlige forpligtelser og praksis mv., at oplysninger ikke kan offentliggøres, jf. lovudkastets § 32, stk. 1, med tilhørende bemærkninger. Dette vil efter kommissionens opfattelse være en præcisering af gældende ret.

Kommissionen bemærker dog, at det er en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at forvaltningsmyndighederne i det enkelte tilfælde redegør for, dels at der gælder en folkeretlig forpligtelse eller praksis mv., der indebærer, at oplysninger ikke kan offentliggøres, dels at de foreliggende oplysninger er omfattet af forpligtelsen. I den forbindelse kan forvaltningsmyndigheden eventuelt indhente en udtalelse fra Udenrigsministeriet eller den internationale organisation mv. om den eventuelle eksistens af en folkeretlig forpligtelse eller praksis.

Det er endvidere 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 i øvrigt ikke er tilgængelige hos organisationen eller det andet land ved brug af almindelige regler om aktindsigt. Dette vil myndigheden eventuelt kunne få afklaret ved at rette henvendelse til den pågældende organisation eller det pågældende land, jf. nærmere herom pkt. 5.5.1.4 nedenfor.

Det er i forlængelse af det anførte kommissionens opfattelse, at en forvaltningsmyndighed ikke kan meddele afslag på en anmodning om aktindsigt med henvisning til, at myndigheden ikke har kendskab til, om de dokumenter, der er blevet anmodet om aktindsigt i, er tilgængelige i den pågældende internationale organisation eller det pågældende fremmede land.

5.5.1.4. Kommissionen skal i forlængelse af det anførte bemærke, at der indenfor visse internationale områder er sket en betydelig udvikling med hensyn til at offentliggøre dokumenter og oplysninger og til i øvrigt at give offentligheden adgang til dokumenterne via almindelige regler om aktindsigt.

…

Den anførte åbenhed i internationale forhold må antages at have medført, at der ikke i samme omfang som tidligere gælder folkeretlige forpligtelser, herunder retssædvaner, samt fast international praksis mv., der afskærer medlemsstaternes myndigheder fra at offentliggøre oplysninger.

Bestemmelsen i lovudkastets § 32, stk. 1, må anvendes i lyset af den udvikling i retning af større åbenhed, der har fundet – og vil finde – sted i tilknytning til internationale forhold og internationale organisationers virksomhed. Dette indebærer, at en forvaltningsmyndighed – medmindre det er åbenbart, at oplysningerne kan udleveres eller kan nægtes udleveret – normalt bør indhente en udtalelse fra vedkommende internationale organisation eller fremmede land med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne kan udleveres. ”

Bestemmelsen i § 32 i 2013-offentlighedsloven, der viderefører 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, 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 i § 32, stk. 1, fremgår bl.a. følgende:

"Til § 32

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.

…

Endvidere er det 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.

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.

En forvaltningsmyndighed kan således ikke meddele afslag på en anmodning om aktindsigt med henvisning til, at myndigheden ikke har kendskab til, hvorvidt de omhandlede dokumenter er tilgængelige i vedkommende internationale organisation eller fremmede land. "

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, s. 104. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

FOB 1983.235

Ombudsmanden fandt ikke anledning til at kritisere, at Udenrigsministeriet havde afslået aktindsigt i brevvekslingen mellem EF-Kommissionen og danske myndigheder, herunder i Kommissionens såkaldte åbningsskrivelse og den danske regerings svarskrivelse herpå. Ombudsmanden tog i den forbindelse hensyn til, at EF-Kommissionen i sin praksis selv betragtede brevvekslingen med en medlemsstat som fortrolig og ifølge fast praksis gav afslag på enhver anmodning om aktindsigt.

FOB 1990.58

Direktoratet for Statens Indkøb, Finansministeriet og Udenrigsministeriet afslog under henvisning til bl.a. 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, aktindsigt i et direktivudkast fra EF-Kommissionen og henviste til, at dokumentet ifølge Kommissionens interne regler var undtaget fra offentlighed (tavshedspligtsforskrift).

Ombudsmanden udtalte, at danske myndigheder i almindelighed må kunne gå ud fra, at når et dokument er omfattet af en tavshedspligtsforskrift i EF, så er det af hensyn til landets forhold til EF nødvendigt at undtage dokumentet fra aktindsigt i Danmark. Kommer der imidlertid oplysninger frem om, at EF ikke vil opretholde tavshedspligtsforskriften og disse oplysninger ikke uden videre kan afvises, følger det af det almindelige officialprincip, at danske myndigheder har en pligt til at undersøge sagen nærmere. Må det herefter lægges til grund, at den kompetente EF-myndighed for sit vedkommende generelt har nedklassificeret dokumentet, vil der efter ombudsmandens opfattelse normalt ikke være hjemmel i § 13, stk. 1, nr. 2, til at tilbageholde dokumentet i Danmark.

Om den konkrete sag udtalte ombudsmanden, at det er en forudsætning for at begrænse adgangen til aktindsigt efter bestemmelsen, at der (også) efter en konkret vurdering er grund til at tro, at hemmeligholdelse er nødvendig af hensyn til forholdet i EF. Ombudsmanden havde i den forbindelse hæftet sig ved oplysninger om, at det omhandlede direktivudkast var tilgængeligt gennem et lobbyfirma i Bruxelles, og ved at den pågældende borger selv på et tidspunkt (efter de danske myndigheders afslag på aktindsigt) fik dokumentet udleveret direkte fra EF-Kommissionen. Oplysningerne tydede på, at kommissionen havde foretaget en generel nedklassificering af dokumentet og ikke havde noget at indvende mod offentliggørelse i Danmark, og der var derfor efter en konkret vurdering ikke nogen grund til at tro, at hemmeligholdelse var påkrævet af hensyn til EF.

FOB 2008.226

Ombudsmanden anerkendte, at et lands forbehold om diskretion kunne begrunde afslag på aktindsigt efter 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2. I den konkrete sag var der imidlertid rejst en sådan tvivl om diskretionsforbeholdets opretholdelse – bl.a. fordi andre lande havde udleveret de omhandlede dokumenter eller var indstillet på at gøre dette – at ombudsmanden ikke mente, at det pågældende ministerium havde haft det fornødne grundlag for at afslå aktindsigt med henvisning til § 13, stk. 1, nr. 2. Ombudsmanden bemærkede i øvrigt, at i tilfælde, hvor de pågældende landes forudsætninger om diskretion afviger fra hinanden, eller ikke er blevet overholdt i praksis, må der foretages en konkret vurdering af, om de lande, der må forventes at reagere negativt, hvis oplysningerne udleveres, har haft en objektivt begrundet formodning om, at oplysningerne ikke ville blive udleveret.

FOB 2010 9-1

En journalist klagede til ombudsmanden over, at Miljøstyrelsen og Miljøministeriet havde givet ham afslag på aktindsigt i skemaer med oplysninger om risikovirksomheder. Myndighederne havde givet afslag på baggrund af bl.a. en udtalelse fra Politiets Efterretningstjeneste. Tjenesten havde udtalt, at dokumenterne indeholdt specifikke oplysninger om samtlige risikovirksomheder, og at oplysningerne havde en sådan karakter, at der, hvis de blev offentliggjort, ville være en nærliggende risiko for, at de ville kunne anvendes til terrorformål. Det var derfor nødvendigt at undtage oplysningerne fra aktindsigt for at beskytte væsentlige hensyn til statens sikkerhed.

Ombudsmanden udtalte, at risikovirksomheder er underlagt flere særlige regler om, at offentligheden skal informeres om virksomhedernes forhold. Det er forudsat i reglerne, at offentligheden får adgang til en

række oplysninger af den type, som skemaerne indeholdt. Derfor var det ombudsmandens opfattelse, at mange af oplysningerne ikke var fortrolige og dermed heller ikke var omfattet af offentlighedslovens § 13, stk. 1, om undtagelse fra aktindsigt af hensyn til statens sikkerhed.

FOB 2010 17-1

Sagen drejede sig om bl.a., at Udenrigsministeriet havde meddelt afslag på aktindsigt efter 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, i et dokument, der vedrørte kontakten til USA om påståede hemmelige CIA-flyvninger. I den forbindelse udtalte ombudsmanden bl.a., at "[d]e hemmeligholdelseshensyn i offentlighedslovens § 13 der kan begrunde at man giver afslag på aktindsigt i visse oplysninger, forudsætter naturligvis at der er noget at hemmeligholde. Hvis oplysningerne i forvejen er offentligt tilgængelige f.eks. i en pressemeddelelse, er der ikke længere noget beskyttelseshensyn der kan begrunde anvendelsen af § 13".

I Azad Taheri Abkenar, Christian Østrup og Mohammad Ahsan, Miljøoplysningsloven med kommentarer (2023), s. 524 ff., er anført bl.a. følgende om bestemmelsen i 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2:

"4. Offentliggjorte oplysninger eller offentligt tilgængelige oplysninger

Bestemmelserne i 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1-6, kan som det klare udgangspunkt ikke anvendes, hvis de pågældende oplysninger i forvejen er offentliggjorte, f.eks. på en hjemmeside, da undtagelsen i almindelighed ikke (længere) vil kunne siges at være nødvendig til beskyttelse af væsentlige hensyn til de i bestemmelsen opregnede interesser, jf. FOB 1982.55, hvor ombudsmanden som begrundelse for, at et dokument ikke kunne undtages efter den daværende opsamlingsbestemmelse, bl.a. lagde vægt på, at det pågældende dokument havde været udleveret til udenforstående. Der kan også henvises til FOB 2010-17-1 (…) Se også FOB 2009-19-1, hvor ombudsmanden udtaler, at opsamlingsbestemmelsen i 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, ikke kan anvendes, hvis der er tale om offentligt tilgængelige oplysninger.

Det er imidlertid ikke kun i tilfælde, hvor oplysningerne rent faktisk er offentliggjorte, at de ikke kan undtages efter 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1-6. Det kan også være tilfældet, hvis det f.eks. i lovgivningen er foreskrevet, at nærmere bestemte oplysninger skal offentliggøres for offentligheden, eller at det i lovgivningen er foreskrevet, at enhver har ret til indsigt i de pågældende oplysninger, jf. FOB 2010-9-1.

…

8. Hensynet til rigets udenrigspolitiske interesser (nr. 2)

…

8.3. Undtagelse af oplysninger, uden at det konkret kan påvises, at aktindsigt vil indebære, at udenrigspolitiske interesser m.v. vil lide skade

8.3.1. Grundlæggende betingelser

Retten til aktindsigt kan i almindelighed begrænses, hvis der foreligger en forpligtelse af folkeretlig karakter m.v. til at hemmeligholde oplysningerne eller dokumenterne. Baggrunden herfor er, at det blotte brud på en sådan forpligtelse generelt må antages at skade Danmarks forhold til internationale organisationer m.v. Herved sigtes bl.a. til, at Danmark vil have vanskeligt ved at etablere internationale relationer med andre lande og internationale organisationer, hvis de pågældende lande og organisationer ikke har sikkerhed for, at Danmark vil undlade at udlevere oplysninger, som Danmark folkeretligt er forpligtet til at hemmeligholde. Hertil kommer, at der vil være en nærliggende risiko for, at tilliden til Danmark i internationale sammenhænge bliver reduceret, og samlet set vil en udlevering af oplysninger i strid med folkeretlige forpligtelser kunne indebære, at Danmarks muligheder for at agere på den udenrigspolitiske scene – herunder modtage oplysninger fra andre lande og internationale organisationer – og varetage Danmarks udenrigspolitiske interesser bliver forringet betydeligt.

Bestemmelsen i 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, kan – uden at konkret skadesvirkning ved meddelelse af aktindsigt kan påvises – anvendes under betingelse af, *at* der eksisterer en folkeretlig forpligtelse eller praksis m.v. (det er ikke nok, at der er en risiko for, at et fremmed land eller en international organisation vil reagere negativt, hvis oplysningerne udleveres), *at* de oplysninger, der ønskes undtaget, er omfattet af denne forpligtelse, *at* oplysningerne ikke allerede er gjort offentligt tilgængelige af det pågældende fremmede land eller den internationale organisation (eller af Danmark selv), *at* oplysningerne ikke er tilgængelige i det fremmede land m.v. ved brug af almindelige regler om aktindsigt, og *at* der indhentes en udtalelse fra det pågældende fremmede land m.v. med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne kan udleveres, medmindre det er åbenbart, at oplysningerne kan udleveres eller nægtes udleveret. (…)

8.3.2. Begrundelseskrav samt ikke offentligt tilgængelige oplysninger

Bestemmelsen i 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, kan ikke anvendes til – med henvisning til hensynet til udenrigspolitiske interesser – at undtage oplysninger, blot fordi der består en risiko for, at et fremmed land eller en international organisation vil reagere negativt, hvis der meddeles aktindsigt. Det må kræves, at der *eksisterer en folkeretlig forpligtelse eller praksis m.v.*, der begrunder en undtagelse af oplysningerne. Det er i den forbindelse en forudsætning, at den pågældende (danske) myndighed i det enkelte tilfælde over for den aktindsigtssøgende oplyser, dels om der gælder en folkeretlig forpligtelse eller praksis m.v., der indebærer, at oplysninger ikke kan udleveres, dels om de foreliggende oplysninger er omfattet af forpligtelsen.

…

Endvidere er det 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 fremmede land ved brug af almindelige regler om aktindsigt, jf. også FOB 1990.58, hvor ombudsmanden ikke (længere) anså et direktivudkast fra EF-Kommissionen (nu EU-Kommissionen) for omfattet af kommissionens interne regler om tavshedspligt, da klageren havde fået udleveret direktivudkastet fra kommissionen. Det skal ikke blot indgå i bedømmelsen, om de pågældende dokumenter eller oplysninger rent faktisk er udleveret eller offentliggjort, men også om de pågældende dokumenter *kan* udleveres i henhold til den offentlighedsordning, der gælder for den internationale organisation eller de fremmede lande, jf. også FOB 2008.226. Det er selvfølgelig også en forudsætning, at oplysningerne ikke er gjort offentligt tilgængelige af danske myndigheder.

…

8.3.3. Indhente udtalelse samt indholdet af en anmodning herom

Henset til den stigende åbenhed om internationale forhold bør en myndighed, medmindre det er åbenbart, at oplysningerne kan udleveres eller nægtes udleveret af den internationale organisation eller det fremmede land, *i almindelighed indhente en udtalelse* fra vedkommende internationale organisation eller fremmede land med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne kan udleveres. En myndighed kan således ikke meddele afslag på en anmodning om aktindsigt med henvisning til, at myndigheden ikke har kendskab til, hvorvidt de omhandlede dokumenter er tilgængelige i vedkommende internationale organisation eller fremmede land.

…

I lyset af de betingelser, der skal være opfyldt, før 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, kan bringes i anvendelse, bør en dansk myndighed i almindelighed anmode det fremmede land/internationale organ om en udtalelse om, *hvorvidt* oplysningerne kan udleveres – og hvis det ikke er tilfældet, hvad der er begrundelsen herfor – *om* oplysningerne eventuelt allerede er gjort offentligt tilgængelige af det fremmede land/internationale organ, og *om* oplysningerne er tilgængelige i det fremmede land/hos det internationale organ ved brug af almindelige regler om aktindsigt.

…

8.3.6. Fast international praksis/kutyme om fortrolighed eller berettiget forventning om, at oplysningerne ikke offentliggøres

Bestemmelsen i 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, kan begrunde en begrænsning i retten til aktindsigt, hvis det følger af *fast international praksis*, at oplysningerne ikke offentliggøres.

…

Herudover kan bestemmelsen anvendes i 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 (diskretionsforbehold). Det er dog formentlig et krav, at diskretionsforbeholdet (i almindelighed) foreligger allerede på det tidspunkt, hvor oplysningerne afgives til Danmark, og at diskretionsforbeholdet på dette tidspunkt i øvrigt foreligger med den tilstrækkelige klarhed og sikkerhed, f.eks. ved en fortrolighedspåtegning eller beror på en *anerkendt og efterlevet kutyme/fast praksis*, sammenlign FOB 2008.226.

Der kan dog også foreligge en berettiget forventning om fortrolighed, uden at der i forbindelse med det fremmede lands eller den internationale organisations fremsendelse af dokumenterne eller afgivelse af oplysningerne foreligger en egentlig tilkendegivelse om, at danske myndigheder ikke bør offentliggøre dokumenterne. Den berettigede forventning om fortrolighed bygger i disse tilfælde på en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme om diskretion ved informationsudveksling, jf. bl.a. FOB 2015-14. Også i dette tilfælde må det dog formentlig i almindelighed være et krav, at det 'stiltiende

diskretionsforbehold' foreligger allerede på det tidspunkt, hvor oplysningerne afgives til Danmark, og at det foreligger med den tilstrækkelige klarhed og sikkerhed. Det skal dog bemærkes, at den nærmere rækkevidde af et stiltiende diskretionsforbehold – eller med andre ord rækkevidden af en stiltiende anerkendt og efterlevet kutyme om diskretion i forbindelse informationsudveksling – afhænger af den konkrete situation, hvor informationerne udveksles, sagens karakter samt den praksis og kultur med hensyn til fortrolighed, der findes i samarbejdsforholdet mellem Danmark og det pågældende fremmede land. "

2.3.3. Meroffentlighed

I § 4, stk. 1, 2. pkt., i 1985-offentlighedsloven er det bestemt, at en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv. (meroffentlighedsprincippet).

3. Min vurdering

3.1. Afgrænsningen af aktindsigtsanmodningen af 22. juni 2024 og aktliste

Du anmodede den 22. juni 2024 Miljø- og Ligestillingsministeriet om aktindsigt i "den dokumentation i relation til status i 'vores europæiske nabolande' mht. blandingszoner, som udtalelsen er baseret på", og du henviste i den forbindelse til en udtalelse, som Miljø- og Ligestillingsministeriet var citeret for i Information den 27. maj 2024.

Det påhvilede herefter Miljø- og Ligestillingsministeriet at foretage en saglig vurdering af din anmodning, således at afgrænsningen af anmodningen loyalt reflekterede det, som du efterspurgte, jf. pkt. 2.1 ovenfor.

I sin afgørelse af 8. juli 2024 anførte ministeriet, at resultatet af et overordnet nabotjek af en række lande var opsummeret i en tabel, som den 22. maj 2024 var oversendt til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg, og som ministeriet ved afgørelsen udleverede til dig. Det var ikke i afgørelsen angivet, at der var dokumenter om nabotjekket, som ministeriet ikke havde anset for omfattet af din anmodning om aktindsigt, og afgørelsen var ikke vedlagt en aktliste.

Miljø- og Ligestillingsministeriets efterfølgende svar af 19. september 2024 til dig var imidlertid vedlagt nogle aktlister, herunder over dokumenter, som ministeriet ikke anså for omfattet af din anmodning om aktindsigt (ministeriet havde overstreget disse dokumenter på aktlisterne). Der er tale om bl.a. aktnummer 135 med titlen "Resultat af nabotjek" på sagen 2024-3195, dokument nr. 1, og aktnummer 3 med titlen "Referat og tilbagemelding vedr. nabotjek om blandingszoner og ikke-forringelse" på sagen 2023-2439, dokument nr. 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 og 9.

Miljø- og Ligestillingsministeriet har i udtalelsen af 27. januar 2025 til mig desuden anført bl.a., at der foreligger notater i ministeriet, der indeholder oplysninger, som er afgivet mundtligt af de lande, der indgik i nabotjekket, og som er blevet noteret af ministeriets medarbejdere.

Jeg må på den baggrund lægge til grund, at der hos Miljø- og Ligestillingsministeriet på tidspunktet for din anmodning af 22. juni 2024 forelå andre dokumenter med oplysninger om det foretagne nabotjek, end det bilag, som var vedlagt ministeriets afgørelse af 8. juli 2024.

Efter min opfattelse må din anmodning naturligt forstås således, at du ønskede indsigt i alle dokumenter, der indeholdt dokumentation for ministeriets udtalelse i Information om størrelsen af blandingszoner i Danmarks nabolande, herunder dokumenter der indeholdt de informationer, som ministeriet havde indhentet som led i nabotjekket.

Det er på den baggrund min opfattelse, at Miljø- og Ligestillingsministeriets afgrænsning af din aktindsigtsanmodning af 22. juni 2024 til alene at omfatte et bilag med anonymiserede oplysninger, der var blevet oversendt til Folketinget, var for snæver.

I forlængelse heraf mener jeg, at Miljø- og Ligestillingsministeriet – når ministeriet ikke anlagde en bredere forståelse af din aktindsigtsanmodning – senest i forbindelse med afgørelsen af 8. juli 2024 burde have kontaktet dig for at få afklaret, om ministeriet havde forstået anmodningen korrekt. Alternativt burde ministeriet i sin afgørelse tydeligt have beskrevet afgrænsningen af din anmodning, herunder i forhold til hvad der var skåret fra, så du på et oplyst grundlag havde mulighed for at vurdere, om der var anledning til at vende tilbage med en ny, supplerende anmodning.

Ministeriet burde endvidere ved afgørelsen af 8. juli 2024 have udleveret en aktliste i overensstemmelse med 1985-offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2.

Jeg har gjort Miljø- og Ligestillingsministeriet bekendt med min opfattelse.

3.2. Undtagelsen af oplysninger fra aktindsigt

Jeg er enig med Miljø- og Ligestillingsministeriet i, at dine anmodninger om aktindsigt skulle behandles efter reglerne i miljøoplysningsloven og 1985-offentlighedsloven.

Efter 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til bl.a. rigets udenrigspolitiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner. En begrænsning af aktindsigt i medfør af denne bestemmelse kræver som udgangspunkt, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering kan påvises en nærliggende risiko for, at udenrigspolitiske interesser mv. vil lide skade, hvis oplysningerne offentliggøres.

I tilfælde, hvor der foreligger en folkeretlig forpligtelse mv. til at hemmeligholde oplysninger, er det imidlertid accepteret – ligesom det er tilfældet efter 2013-offentlighedslovens § 32, stk. 1 – at der foretages en vurdering på et mere generelt niveau (det vil sige uden en konkretisering af skadesrisikoen ved at udlevere de pågældende oplysninger).

Det er imidlertid en forudsætning for at undtage oplysninger efter 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, at de ikke er gjort offentligt tilgængelige af det pågældende land eller den pågældende internationale organisation, og at oplysningerne heller ikke i øvrigt er tilgængelige hos det andet land eller organisationen ved brug af almindelige regler om aktindsigt. Det skal ses i lyset af, at de hemmeligholdelseshensyn, der kan begrunde, at man giver afslag på aktindsigt i visse oplysninger efter bestemmelsen, forudsætter, at der er noget at hemmeligholde. Hvis oplysningerne i forvejen er offentligt tilgængelige, er der således ikke længere noget beskyttelseshensyn, der kan begrunde anvendelsen af bestemmelsen. Jeg henviser til pkt. 2.3.2 ovenfor.

Det anføres desuden i forarbejderne til bestemmelsen i 2013-offentlighedslovens § 32, stk. 1, at en forvaltningsmyndighed – henset til den stigende åbenhed om internationale forhold – i almindelighed bør indhente en udtalelse fra vedkommende fremmede land eller internationale organisation med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt oplysninger kan udleveres, medmindre det er åbenbart, at oplysningerne kan udleveres eller kan nægtes udleveret. En forvaltningsmyndighed kan således ifølge forarbejderne ikke meddele afslag på en anmodning om aktindsigt med henvisning til, at myndigheden ikke har kendskab til, hvorvidt de omhandlede oplysninger er tilgængelige i vedkommende fremmede land eller internationale organisation. Dette må efter min opfattelse også indgå i vurderingen af, om oplysninger kan undtages efter bestemmelsen i 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2.

I forhold til spørgsmålet om undtagelse fra aktindsigt i den foreliggende sag er der efter min opfattelse ikke grundlag for at fravige de almindelige forudsætninger, der anses at skulle være til stede, for at det er muligt at undtage oplysninger fra aktindsigt efter 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, af hensyn til beskyttelse af internationalt samarbejde og informationsudveksling. Jeg er derfor uenig med Miljø- og Ligestillingsministeriet i, at det ikke er relevant, om de oplysninger, som ministeriet har modtaget som led i nabotjekket, allerede er offentligt tilgængelige – eller tilgængelige via aktindsigt – i de lande, hvorfra de er indhentet. Jeg er på det foreliggende grundlag heller ikke enig i, at det ikke er relevant at indhente en udtalelse fra landene med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne kan udleveres. Jeg henviser til, at det på det foreliggende grundlag ikke fremstår åbenbart, at oplysningerne kan nægtes udleveret, og at ministeriet selv har anført, at oplysningerne efter deres indhold ikke fremstår fortrolige, men at en endelig vurdering heraf forudsætter kontakt til landene.

Jeg har gjort Miljø- og Ligestillingsministeriet bekendt med min opfattelse.

3.3. Konklusion

Miljø- og Ligestillingsministeriets behandling af dine anmodninger om aktindsigt har efter min opfattelse samlet set været kritisabel.

Jeg har henstillet, at Miljø- og Ligestillingsministeriet genoptager sagen og foretager en fornyet vurdering af dine anmodninger om aktindsigt i lyset af det, som jeg har anført. Jeg har på baggrund af min henstilling ikke fundet anledning til at tage stilling til ministeriets anvendelse af afvejningsreglen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, eller ministeriets meroffentlighedsvurdering.

Jeg har ikke herved taget stilling til, om oplysningerne i sidste ende skal udleveres til dig.

Jeg har bedt Miljø- og Ligestillingsministeriet om at underrette mig om sin nye afgørelse i sagen.