



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2022-32

Statsministeriets behandling af anmod- ning om aktindsigt i SMS-beskeder om af- skaffelsen af forsvars- forbeholdet

Resumé

20. december 2022

En journalist bad Statsministeriet om aktindsigt i SMS-beskeder fra europæiske regeringsledere mv., som statsministeren havde henvist til, den aften hvor der var folkeafstemning om afskaffelse af det danske forsvarsforbehold, og hvor hun om reaktioner på valgresultatet havde udtalt: "SMS'erne tikker ind fra kollegerne rundt i Europa, som er glade på vores alle sammens vegne."

Forvaltningsret

11241.3

11241.9

I Statsministeriets afgørelse blev det anført, at ministeriet havde forstået det således, at journalisten bad om aktindsigt i SMS-beskeder, som statsministeren havde modtaget fra europæiske regeringsledere mv. vedrørende resultatet af afstemningen. Ministeriet udleverede en aktliste med en oversigt over ti SMS-beskeder med angivelse af datoen for modtagelse af beskederne, men afviste at give aktindsigt i indholdet af beskederne og oplyste heller ikke, hvornår på dagen de var modtaget.

Statsministeriet oplyste efterfølgende til ombudsmanden, at ministeriet havde afgrænset anmodningen sådan, at den omfattede alle SMS-beskeder fra regeringsledere, der handlede om resultatet af folkeafstemningen, herunder det forventede resultat – og dermed også omfattede beskeder, der var modtaget tidligere på valgdagen, og som gav udtryk for forventningen til afstemningen, men ikke havde karakter af en reaktion på valgresultatet.

Ombudsmanden udtalte, at det ikke i sig selv var problematisk, at ministeriets afgrænsning var bredere, end hvordan journalistens anmodning naturligt måtte forstås. I den foreliggende situation, hvor ministeriet ikke udleverede selve beskederne og ikke angav tidspunktet for modtagelsen af de enkelte beskeder, var det ombudsmandens opfattelse, at Statsministeriets afgrænsning af anmodningen i kombination med ministeriets beskrivelse af afgrænsningen indebar, at journalisten ikke fik et dækkende og retvisende billede i forhold til den information, han havde bedt om. Det fandt ombudsmanden kritisabelt.

Ombudsmanden kunne ikke kritisere, at Statsministeriet undtog SMS-beskederne med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 1.

(Sag nr. 22/03866)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens forløb

Sagen handler om din anmodning om aktindsigt i SMS-beskeder, som statsministeren modtog fra regeringsledere mv. i forbindelse med folkeafstemningen den 1. juni 2022 om afskaffelse af det danske forsvarsforbehold inden for EU-samarbejdet.

Den 3. juni 2022 bad du Statsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”1. juni 2022, dagen for folkeafstemningen om det danske forsvarsforbehold i EU, ankom (statsministeren) kort før klokken 22 til Christiansborg. Da hun blev spurgt til reaktioner på valgresultatet, sagde hun, at ’SMS’erne tikker ind fra kollegerne rundt i Europa, som er glade på vores alle sammens vegne.’

Disse SMS'er vil jeg gerne have aktindsigt i, altså adgang til, således at jeg kan se, hvor mange det drejer sig om, hvem der har afsendt dem, og hvad indholdet er. (...).”

Statsministeriet traf afgørelse i sagen den 8. juli 2022. Det anføres i afgørelsen, at ministeriet havde forstået din anmodning således, at ”du ønsker aktindsigt i SMS-beskeder som statsministeren har modtaget fra europæiske regeringsledere mv. vedrørende resultatet af folkeafstemningen den 1. juni om forsvarsforbeholdet”.

Ministeriet udleverede i den forbindelse en aktliste over SMS-beskeder, som statsministeren havde modtaget fra europæiske regeringsledere mv., herunder datoerne for, hvornår beskederne var modtaget. Det fremgår af aktlisten, at Statsministeriet identificerede i alt ti SMS-beskeder, hvoraf syv beskeder var registreret som modtaget den 1. juni 2022, mens de sidste tre var registreret som modtaget den 2. og 3. juni 2022. Ministeriet oplyste ikke, på hvilket tidspunkt af døgnet hver enkelt sms var modtaget.

Statsministeriet afslog at give dig aktindsigt i indholdet af beskederne, og hvem der havde afsendt dem, med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 1. Ministeriet gav dig heller ikke aktindsigt efter princippet om meroffentlighed i § 14, stk. 1. Ministeriet fastholdt afgørelsen den 7. august 2022.

Den 23. august 2022 klagede du til mig over Statsministeriets afgørelser. Du skrev, at du har svært ved at forstå, at banale lykønskninger kan have en karakter, der kræver fortrolighed. Du mener, at der bør foretages en konkret vurdering af, om beskederne indhold reelt er omfattet af et fortrolighedshensyn.

I et brev til dig af 5. september 2022 berigtigede Statsministeriet oplysningerne om, hvilke datoer de enkelte SMS-beskeder var modtaget. Ministeriet oplyste nu, at to akter på aktlisten rettelig skulle have været journaliseret som modtaget henholdsvis den 2. og 8. juni 2022 i stedet for den 1. juni 2022.

Til brug for min behandling af sagen har jeg modtaget sagens akter samt udtalelser af 15. september og 26. oktober 2022 fra Statsministeriet.

Du har i anledning af Statsministeriets seneste udtalelse understreget, at du ønsker at få oplyst, hvor mange SMS-beskeder fra udenlandske regeringsledere der lykønskede med valgresultatet før statsministerens ankomst kl. ca. 22 på valgaftenen. Endvidere er det – som jeg forstår dig – din opfattelse, at statsministeren har givet afkald på en eventuel beskyttelse af SMS-beskedernes fortrolighed ved at oplyse om beskederne eksistens.

Sagen rejser efter min opfattelse spørgsmål om 1) Statsministeriets afgrænsning af din anmodning om aktindsigt og 2) ministeriets afslag på din anmodning om aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 1.

2. Afgrænsningen af aktindsigtsanmodningen

2.1. Retsgrundlaget

Aktindsigtsanmodningen afgrænser temaet for en aktindsigtssag. Den danner grundlag for, at myndigheden kan identificere de ønskede sager og dokumenter og vurdere retten til aktindsigt heri. 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 sagerne [FOB 2021-32](#) og [FOB 2020-9](#) og [overblik #23](#) om afgrænsning og indledende sagsbehandling af en aktindsigtsanmodning i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside og 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. Se [FOB 2021-32](#) og [FOB 2020-17](#).

Hvis myndigheden – hvor den er i tvivl om afgrænsningen af aktindsigtsanmodningen – undlader at indgå i en dialog med ansøgeren ved behandlingen af anmodningen, bør myndigheden i sin afgørelse tydeligt beskrive afgrænsningen af anmodningen for ansøgeren, således at denne har mulighed for at vurdere, om der er anledning til at vende tilbage med en ny, supplerende anmodning. Myndighedens forklaring på de dispositioner, den foretager, skal desuden være korrekt i den forstand, at forklaringen skal være et sandt udtryk for de forhold og overvejelser, der reelt har ført myndigheden frem til den trufne afgørelse. Se i den forbindelse [FOB 2020-10](#) (på ombudsmandens hjemmeside) og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 236.

2.2. Statsministeriets synspunkter

Af Statsministeriets udtalelse af 26. oktober 2022 til mig fremgår det, at ministeriet behandlede din aktindsigtsanmodning som omfattende "alle SMS-beskeder fra regeringsledere, der handlede om resultatet af folkeafstemningen, herunder det forventede resultat".

Statsministeriet afgrænsede dermed din anmodning således, at ministeriet anså "SMS-beskeder fra regeringsledere, som var modtaget henholdsvis før det endelige resultat på afstemningen forelå og efter statsministerens udtalelse kl. 22 for omfattet, i det omfang beskederne kunne karakteriseres som en reaktion på afstemningen i mere bred forstand. SMS-beskeder, der var modtaget tidligere på dagen, og som gav udtryk for forventningen til afstemningen, anså statsministeriet således ligeledes for omfattet".

2.3. Min vurdering

Afgrænsningen af en aktindsigtsanmodning skal tage udgangspunkt i en naturlig forståelse af anmodningen og ansøgerens ønsker. Afgrænsningen skal desuden være både saglig og loyal over for anmodningen, således at den reflekterer det, som ansøgeren efterspørger. En myndighed må gerne give aktindsigt i mere end det, ansøgeren har anmodet om. Afhængigt af den konkrete situation, herunder det, ansøgeren ønsker oplysninger om, må myndigheden imidlertid oplyse om afgrænsningen, således at ansøgeren får et dækkende og retvisende billede af den information, hun eller han modtager.

Af din aktindsigtsanmodning fremgår det, at du ønskede aktindsigt i de SMS-beskeder, som statsministeren henviste til, da hun på dagen for folkeafstemningen om det danske forsvarsforbehold i EU blev spurgt til "reaktioner på valgresultatet", hvor hun svarede, at "SMS'erne tikker ind fra kollegerne rundt

i Europa, som er glade på vores alle sammens vegne". Du afgrænsede endvidere din anmodning til de SMS-beskeder, som statsministeren henviste til, da hun "ankom (...) kort før kl. 22 til Christiansborg".

Herudover fremgår det af anmodningen, at du var interesseret i at se, "hvor mange [beskeder] det drejer sig om".

Det er på den baggrund min opfattelse, at din anmodning naturligt måtte forstås sådan, at du ønskede aktindsigt i, hvor mange SMS-beskeder om reaktioner på valgresultatet statsministeren havde modtaget den 1. juni 2022 – hvilket på baggrund af det anførte må forstås som i tidsrummet fra valghandlingens afslutning, dvs. fra tidligst kl. 20.00, og frem til hendes udtalelse kl. ca. 22.00.

Det fremgår imidlertid af Statsministeriets udtalelse til mig af 26. oktober 2022, at ministeriet afgrænsede anmodningen sådan, at "den omfattede alle SMS-beskeder fra regeringsledere, der handlede om resultatet af folkeafstemningen, herunder det forventede resultat", således at "SMS-beskeder, der var modtaget tidligere på dagen [den 1. juni 2022], og som gav udtryk for forventningen til afstemningen", men ikke havde karakter af en reaktion på valgresultatet, også blev anset for omfattet af din anmodning. Endvidere omfattede den (senest) udleverede aktliste fem SMS-beskeder, der var modtaget efter den 1. juni 2022.

Konsekvensen af ministeriets afgrænsning af anmodningen var således, at du fik udleveret en aktliste med en oversigt over i alt ti SMS-beskeder dateret i perioden fra den 1. til den 8. juni 2022, hvoraf fem var dateret den 1. juni 2022 uden angivelse af klokkeslæt. Det var ikke muligt at udlede af aktlisten, hvor mange af de fem sidstnævnte beskeder der var modtaget, efter at afstemningsresultatet forelå, og hvor mange der var modtaget tidligere på dagen, eller hvor mange der havde karakter af en reaktion på valgresultatet.

Det er ikke i sig selv problematisk, at afgrænsningen var bredere, end hvordan din anmodning efter min opfattelse naturligt måtte forstås. I den foreliggende sag valgte Statsministeriet imidlertid samtidig ikke at udlevere de ønskede beskeder. Endvidere angav ministeriet ikke i forhold til SMS-beskederne modtaget den 1. juni tidspunktet for modtagelsen af de enkelte beskeder, ligesom ministeriet heller ikke oplyste, hvor mange af de fem beskeder der var modtaget inden for det tidsrum, der var genstand for din aktindsigtsanmodning. Derved blev virkningen af den bredere afgrænsning, at den udleverede aktliste ikke gav dig et dækkende og retvisende billede i forhold til den information, du havde bedt om.

Det gælder så meget desto mere, fordi Statsministeriet selv i sin afgørelse angav afgrænsningen som "SMS-beskeder som statsministeren har modtaget fra europæiske regeringsledere mv. vedrørende resultatet af folkeafstemningen" og dermed gav det indtryk, at alle SMS-beskederne var modtaget, efter at resultatet af folkeafstemningen forelå.

Samlet set finder jeg, at Statsministeriets afgrænsning af din aktindsigtsanmodning i afgørelsen af 8. juli 2022 i kombination med ministeriets beskrivelse heraf indebar, at du ikke fik et dækkende og retvisende billede i forhold til den information, du havde bedt om. Det finder jeg kritisabelt.

Jeg har på den baggrund henstillet til ministeriet at genoptage sagen med henblik på fornyet behandling af din aktindsigtsanmodning i lyset af mine bemærkninger ovenfor.

3. Offentlighedslovens § 32, stk. 1, om udenrigspolitiske interesser

Det andet overordnede spørgsmål, som din sag rejser, vedrører ministeriets afslag på anmodningen med henvisning til rigets udenrigspolitiske interesser mv., jf. offentlighedslovens § 32, stk. 1.

3.1. Retsgrundlaget

Offentlighedslovens § 32, stk. 1 (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020), 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."

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

"Bestemmelserne i *stk. 1 og 2* viderefører den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, idet det dog i *stk. 1* er præciseret, at retten til aktindsigt – af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer – kan begrænses i det omfang, fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende. Der henvises til pkt. 4.1.1.17, jf. pkt. 3.4.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Hermed er det præciseret, at kravet efter den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, om, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering skal påvises en nærliggende risiko for, at udenrigspolitiske interesser m.v. vil lide skade, ikke skal finde anvendelse i forhold til de tilfælde, der er omfattet af stk. 1. Retten til aktindsigt kan således i almindelighed begrænses, fordi der foreligger en forpligtelse af folkeretlig karakter m.v. til at hemmeligholde oplysningerne eller dokumenterne, idet et brud på en sådan forpligtelse generelt må antages at skade Danmarks forhold til internationale organisationer m.v.

...

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

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

Det er dog en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at forvaltningsmyndighederne i det enkelte tilfælde oplyser, dels om der gælder en folkeretlig forpligtelse eller praksis m.v., der indebærer, at oplysninger ikke kan offentliggøres, dels om de foreliggende oplysninger er omfattet af forpligtelsen.”

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

Ombudsmanden har tidligere udtalt, at der efter bestemmelsen i § 32, stk. 1, kan foreligge en berettiget forventning om hemmeligholdelse, uden at der i forbindelse med fremsendelsen af dokumenterne foreligger en egentlig tilkendegivelse af, at danske myndigheder ikke bør offentliggøre dokumenterne. Se bl.a. sagerne [FOB 2015-14](#), [FOB 2017-26](#) og [FOB 2020-12](#) (på ombudsmandens hjemmeside).

I [FOB 2020-29](#) havde Sundheds- og Ældreministeriet afslået aktindsigt i dele af to SMS-beskeder udvekslet mellem sundheds- og ældreministeren og WHO's generaldirektør med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 1. Ministeriet henviste i den forbindelse til bl.a. den direkte og personlige relation, der var etableret mellem parterne. Ministeriet havde dog ikke under sagen anført, at der skulle gælde en folkeretlig forpligtelse eller praksis mv. om fortrolighed af de omhandlede oplysninger, og der forelå heller ikke oplysninger om, at WHO havde udtrykt en forventning herom. Ombudsmanden fandt herefter ikke, at hensynet til relationen mellem ministeren og generaldirektøren isoleret set kunne begrunde, at oplysningerne kunne undtages fra aktindsigt efter § 32, stk. 1.

I ombudsmandens udtalelse af 5. april 2017 (sag nr. [16/05330](#)) havde Statsministeriet afslået aktindsigt i ministeriets notater vedrørende en telefonsamtale, som statsministeren havde haft med FN's generalsekretær. Statsministeriet havde henvist til, at de pågældende oplysninger var udvekslet som led i et diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme. Statsministeriet havde nærmere anført, at oplysninger, der gengiver indholdet af personlige samtaler mellem statsledere – eller mellem en statsleder og en leder af en international organisation som FN – samt oplysninger om forberedelsen heraf og opfølgning herpå, helt åbenbart angår et diplomatisk samarbejde, hvor der gælder en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme om fortrolighed. Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at tilsidesætte Statsministeriets vurdering og var derfor enig i, at oplysningerne kunne undtages efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 1.

De nævnte sager kan findes på www.offentlighedsportalen.dk og for så vidt angår FOB 2020-29 tillige på ombudsmandens hjemmeside.

3.2. Statsministeriets synspunkter

Statsministeriet har i sin udtalelse af 26. oktober 2022 anført, at de i sagen omhandlede SMS-beskeder "helt åbenbart er udvekslet som led i et diplomatisk samarbejde, hvor der gælder en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme om fortrolighed".

Statsministeriet har desuden anført, at der i et tilfælde som det foreliggende, hvor det drejer sig om uformel korrespondance direkte mellem regeringsledere, foreligger en berettiget forventning om hemmeligholdelse, uanset at der ikke i forbindelse med fremsendelse af hver enkelt SMS-besked foreligger en egentlig tilkendegivelse af, at den modtagende part ikke bør offentliggøre indholdet heri. Det er i den forbindelse ministeriets opfattelse, at det gør sig gældende, uanset at indholdet af de enkelte beskeder kan synes at være uden større politisk rækkevidde.

Ministeriet finder desuden, at det i den konkrete sag ikke har betydning, at statsministeren på valgdagen selv oplyste at have modtaget de nævnte SMS-beskeder, idet statsministeren hverken nævnte konkrete regeringsledere eller det konkrete indhold af beskederne.

Endelig har Statsministeriet tilkendegivet, at det beror på en fejl, at ministeriet har undtaget en SMS-besked fra den færøske lagmand med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 1, og at ministeriet vil træffe en ny afgørelse for så vidt angår aktindsigt i denne SMS-besked. Det er efterfølgende telefonisk oplyst, at ministeriet den 2. december 2022 har truffet afgørelse om at udlevere SMS-beskeden til dig.

3.3. Min vurdering

Efter offentlighedslovens § 32, stk. 1, kan retten til aktindsigt begrænses af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, i det omfang fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser e.l.

Det er ifølge lovens forarbejder en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at der gælder en folkeretlig forpligtelse eller praksis mv., der indebærer, at oplysninger ikke kan offentliggøres, samt at de foreliggende oplysninger er omfattet af forpligtelsen.

På baggrund af en gennemgang af de SMS-beskeder, som Statsministeriet har afvist at give dig aktindsigt i, og i lyset af ministeriets udtalelse om forudsætningerne for udvekslingen af beskederne har jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte ministeriets vurdering af, at ni af SMS-beskederne er udvekslet som led i et diplomatisk samarbejde, hvor der gælder en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme om fortrolighed. Derfor kan jeg ikke kritisere, at Statsministeriet undtog de omhandlede SMS-beskeder fra aktindsigt med henvisning til rigets udenrigspolitiske interesser mv., jf. offentlighedslovens § 32, stk. 1.

Særligt i forhold til Statsministeriets undtagelse af en SMS-besked fra den færøske lagmand er jeg dog enig med ministeriet i, at det var forkert, at ministeriet undtog denne besked med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 1.

Idet jeg forstår, at Statsministeriet har truffet en ny afgørelse for så vidt angår SMS-beskeden fra den færøske lagmand og har besluttet at udlevere beskeden, foretager jeg mig ikke mere i den forbindelse.

Jeg har gjort Statsministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.