

Udskriftsdato: 30. april 2026 (Gældende)

Ikke kritik af delvist afslag fra Udenrigsministeriet på aktindsigt i ambassadehenvendelser vedrørende demonstrationer. Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, § 28, stk. 1, 1. pkt., og §§ 31 og 32

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 17/00778

Ikke kritik af delvist afslag fra Udenrigsministeriet på aktindsigt i
ambassadehenvendelser vedrørende demonstrationer. Offentlighedslovens § 23,
stk. 1, nr. 1, § 28, stk. 1, 1. pkt., og §§ 31 og 32

Svar til journalist A, medie B

15-05-2017

Sag nr. 17/00778

Udenrigsministeriets delvise afslag på aktindsigt i ambassadehenvendelser og ministeriets afslag på genoptagelse

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Jeg kan ikke kritisere, at Udenrigsministeriet den 23. januar 2017 delvist afslog din anmodning om aktindsigt i ambassadehenvendelser vedrørende demonstrationer mv.

Jeg kan heller ikke kritisere, at ministeriet den 1. februar 2017 afviste at genoptage sagen.

Nedenfor i afsnittet ”Ombudsmandens udtalelse” finder du en nærmere begrundelse for resultatet af min undersøgelse. Fra side 11 er der en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

Sagen angår Udenrigsministeriets delvise afslag af 23. januar 2017 på aktindsigt i oplysninger om her-værende ambassaders henvendelser til Udenrigsministeriet vedrørende demonstrationer mv. Ministeriet afslog den 1. februar 2017 at genoptage sagen.

Ministeriet har undtaget ét dokument og en række oplysninger fra aktindsigt.

Det undtagne dokument er ifølge Udenrigsministeriet et internt dokument omfattet af offentlighedslovens § 23. Dokumentet indeholder imidlertid ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28. De ekstraheringspligtige oplysninger er undtaget efter offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Udenrigsministeriet har undtaget navnet på en PET-medarbejder samt to e-mailadresser med henvisning til offentlighedslovens § 31.

I medfør af offentlighedslovens § 32, stk. 1, har ministeriet undtaget en række oplysninger om ambassadehenvendelser vedrørende demonstrationer mv.

Ministeriet har endvidere undtaget oplysninger om ambassadehenvendelser vedrørende demonstrationer mv. i medfør af offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Det fremgår af afgørelsen af 23. januar 2017, at Udenrigsministeriet har overvejet, om det undtagne dokument/de undtagne oplysninger burde udleveres til dig i kraft af princippet om meroffentlighed, men at ministeriet ikke har fundet grundlag herfor.

Nedenfor tager jeg først stilling til afslaget på aktindsigt i et dokument efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, og i den forbindelse til spørgsmålet om ekstrahering efter offentlighedslovens § 28 (pkt. 2).

Herefter tager jeg under pkt. 3 stilling til afslaget på aktindsigt efter offentlighedslovens § 31.

I pkt. 4 tager jeg stilling til den del af afslaget, der vedrører oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 32.

Under pkt. 5 tager jeg stilling til Udenrigsministeriets afslag på aktindsigt i henhold til princippet om meroffentlighed.

Endelig tager jeg i pkt. 6 stilling til ministeriets afslag på genoptagelse.

2. Afslag på aktindsigt i dokument med henvisning til offentlighedslovens § 23 og ekstrahering af oplysninger i dokumentet, jf. offentlighedslovens § 28

2.1. § 23, stk.1, nr. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen) lyder således:

”§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses
1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,”

Jeg har gennemgået det dokument (en e-mail), som Udenrigsministeriet har undtaget efter bestemmelsen, og jeg er herefter enig med ministeriet i, at der er tale om et internt dokument omfattet af § 23, stk. 1, nr. 1. Der er derfor som udgangspunkt ikke ret til aktindsigt.

2.2. Offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., lyder således:

”§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen.”

Udenrigsministeriet har i afgørelsen af 23. januar 2017 anført, at det er ministeriets opfattelse, at der i det interne dokument, der er undtaget fra aktindsigt efter § 23, stk. 1, nr. 1, er oplysninger om sagens faktiske grundlag af relevans for sagen, der i udgangspunktet skal ekstraheres efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Jeg er efter min gennemgang af dokumentet enig i denne vurdering.

Udenrigsministeriet har imidlertid undtaget oplysningerne omfattet af § 28, stk. 1, 1. pkt., fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 32, stk. 2. Jeg tager stilling til dette nedenfor under pkt. 4.

3. Undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 31

3.1. Offentlighedslovens § 31 lyder således:

”§ 31. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.”

I de specielle bemærkninger til § 31 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der anført følgende:

”Bestemmelsen viderefører den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, idet det dog er præciseret, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Det er således præciseret, at kravet efter den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, om, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering påvises en nærliggende risiko for, at statens sikkerhed m.v. vil lide skade af betydning, ikke finder anvendelse i forhold til oplysninger, der er omfattet af bestemmelsen.

Det er dog en betingelse for, at retten til aktindsigt kan begrænses, at det er af *væsentlig* betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Udtrykket ’væsentlig betydning’, der skal forstås i overensstemmelse med den tavshedspligt, som gælder i forhold til oplysninger, der skal hemmeligholdes for at varetage

væsentlige hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar, indebærer, at oplysninger, der er af uvæsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, ikke vil være omfattet af undtagelsesbestemmelsen.

Efter bestemmelsen kan oplysninger undtages fra retten til aktindsigt f.eks. af hensyn til beskyttelse af statsministerens personlige sikkerhed, til beskyttelse af udsendt ambassadepersonales sikkerhed, beskyttelse af operationssikkerhed for udsendte militære styrker eller beskyttelse af et ministeriums it-sikkerhed. Der henvises om bestemmelsen i § 31 til pkt. 4.1.1.17, jf. pkt. 3.4.3.3. i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 17, pkt. 4.2.1. (side 661 ff.) og pkt. 5.4 (side 708 ff.). ”

Jeg kan om bestemmelsen i § 31 også henvise til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 1. udgave, 1. oplag (2014), der på side 538 ff. skriver følgende:

”Bestemmelsen i offentlighedslovens § 31 kan i øvrigt anvendes til at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt f.eks. af hensyn til beskyttelse af statsministerens personlige sikkerhed, til beskyttelse af udsendt ambassadepersonales sikkerhed samt beskyttelse af operationssikkerhed for udsendte militære styrker. Herudover kan bestemmelsen anvendes til at undtage oplysninger vedrørende navnene på ansatte ved PET og FE, som er i de almindelige forvaltningsmyndigheders besiddelse, f.eks. navnene på de livvagter fra PET, der ledsager statsministeren på dennes rejser mv., og hvor oplysninger om deres navne eventuelt fremgår af rejsebilagsmaterialet i Statsministeriet, jf. pkt. 6 nedenfor vedrørende aktindsigt hos PET eller FE.

...

6. Særligt om PETs og FEs virksomhed

Det følger af PET-lovens § 14, stk. 1, at offentlighedsloven ikke gælder for PETs (operative) virksomhed. Herfra gælder for det første den undtagelse, at offentlighedsloven med undtagelse af § 8 om egenaces finder anvendelse for PETs sager om administrative forhold (...). Derimod vil offentlighedsloven gælde for f.eks. PETs personalesager vedrørende ansatte i PET samt sager om PETs budgetter og regnskaber, da der er tale om sager om administrative forhold.

Det må antages, at retten til aktindsigt efter offentlighedsloven i PETs personalesager navnlig vil have relevans i de tilfælde, hvor det er almindeligt kendt, at den pågældende person er ansat i PET (f.eks. aktindsigt i PET-chefens personalesag). I andre tilfælde, hvor der er et konkret behov for at undtage oplysningen om, at den pågældende overhovedet er ansat i PET, må der efter omstændighederne være hjemmel til efter offentlighedslovens § 31 at meddele afslag på aktindsigt i personalesagen ved hverken at af- eller bekræfte, at der eksisterer en sådan sag, jf. FOB 1998, side 176, der er refereret nedenfor, men som vedrørte spørgsmålet om egenaces. ”

Det fremgår af Udenrigsministeriets afgørelse og af udtalelsen til mig af 28. februar 2017, at ministeriet har hørt PET om spørgsmålet om udleveringen af navnene på PET-medarbejdere mv., og at PET ikke har ønsket oplysningerne udleveret.

På den baggrund – og i lyset af det ovenfor anførte – er jeg enig med Udenrigsministeriet i, at navnet på en PET-medarbejder og to PET-e-mailadresser kan undtages i medfør af offentlighedslovens § 31, med

den begrundelse at det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed og rigets forsvar, at oplysningerne ikke udleveres.

4. Undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 32

4.1. Offentlighedslovens § 32 lyder således:

”§ 32. Retten til aktindsigt kan af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, begrænses, i det omfang fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser el.lign.

Stk. 2. Retten til aktindsigt kan herudover begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.”

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013):

”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.

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.

...

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

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

...

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

4.2. Udenrigsministeriet har i afgørelsen af 23. januar 2017 anført, at ministeriet efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 1, har undtaget oplysninger om herværende ambassaders henvendelser vedrørende demonstrationer mv.

I udtalelsen til mig af 28. februar 2017 har ministeriet uddybende forklaret, at der er tale om officielle diplomatiske henvendelser fra en række herværende ambassader (såkaldte verbalnoter) vedrørende ambassadedemonstrationer mv.

Ministeriet har henvist til, at oplysningerne er modtaget som led i et diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion enten under forudgående udtrykkelig tilkendegivelse fra afgiveren eller under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme.

Det er ministeriets vurdering, at de pågældende oplysninger bør undtages af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser, da fortrolighed følger af den omtalte diplomatiske kutyme. I udtalelsen til mig af 28. februar 2017 har ministeriet forklaret nærmere om rækkevidden af kutymen, herunder at selve oplysningen om, at der foreligger informationsudveksling om sensitive sikkerhedsmæssige forhold mellem en navngiven herværende ambassade og ministeriet – herunder om omfanget heraf – efter ministeriets opfattelse også er omfattet af den internationale kutyme.

4.3. Folketingets Ombudsmand har i flere tidligere sager efter offentlighedsloven (også den gældende offentlighedslov, jf. sagen offentliggjort i Folketingets Ombudsmands beretning som sag 2015-14) anerkendt, at tavshedspligt kan følge af folkeretlige retssædvaner eller kutyper.

Det er således min opfattelse, at der i offentlighedslovens § 32, stk. 1's, forstand kan foreligge en berettiget forventning om hemmeligholdelse, uden at der i forbindelse med fremsendelse af dokumenter eller afgivelse af oplysninger foreligger en egentlig tilkendegivelse af, at de danske myndigheder ikke bør offentliggøre dokumenterne.

Efter min gennemgang af sagen og ud fra det, som Udenrigsministeriet har anført om forudsætningerne for informationsudvekslingen, har jeg ikke grundlag for at tilsidesætte Udenrigsministeriets vurdering af, at de herværende ambassader – baseret på en international kutyme om diskretion i forbindelse med informationsudveksling mellem herværende ambassader og Udenrigsministeriet – har en berettiget forventning om, at oplysningerne ikke vil blive offentliggjort.

Jeg er derfor enig med ministeriet i, at de dokumenter og oplysninger i sagen, som blev udvekslet eller fremkom i forbindelse med kontakt med de herværende ambassader om demonstrationer mv., kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, sk. 1.

Jeg har således ikke anledning til at tage stilling til det, som Udenrigsministeriet har anført om, at det er ministeriets opfattelse, at de pågældende oplysninger ligeledes vil kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 32, stk. 2.

4.4. Udenrigsministeriet har i afgørelsen af 23. januar 2017 anført, at ministeriet efter bestemmelsen efter en konkret vurdering har undtaget en række oplysninger vedrørende herværende ambassaders henvendelser om demonstrationer mv.

I udtalelsen til mig af 28. februar 2017 har ministeriet nærmere anført, at der er tale om en række oplysninger *vedrørende* den informationsudveksling om sensitive sikkerhedsmæssige forhold, der har fundet sted mellem ministeriet og de pågældende herværende ambassader, henholdsvis udenrigsministeriet i en dansk ambassades opholdsland, herunder e-mailkorrespondance mellem ministeriet og PET.

Ministeriet har henvist til, at de diplomatiske forbindelser og det fremtidige samarbejde mellem Danmark og de pågældende herværende ambassaders hjemlande, herunder ikke mindst den tætte arbejdsmæssige forbindelse mellem ministeriet og de pågældende herværende ambassader, vil lide skade, hvis sidstnævnte

ikke kan have tillid til, at de oplysninger, som er udvekslet som led i et diplomatisk samarbejde, ikke bliver videregivet til offentligheden.

4.5. Som det fremgår af afgørelsen af 23. januar 2017 og udtalelsen af 28. februar 2017, har Udenrigsministeriet – sådan som det kræves efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 2 – foretaget en konkret vurdering af, at der er nærliggende fare for, at en udlevering af de pågældende oplysninger vil kunne skade rigets udenrigspolitiske interesser, herunder samarbejdsrelationerne til de pågældende ambassader.

Jeg kan ikke tilsidesætte denne vurdering, og jeg kan derfor ikke kritisere, at oplysningerne er undtaget med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 2.

4.6. Dette betyder samlet set, at jeg ikke kan kritisere, at Udenrigsministeriet har undtaget oplysninger om herværende ambassaders henvendelser vedrørende demonstrationer mv. efter offentlighedslovens § 32, stk. 1 og 2, og at jeg ikke kan kritisere, at de ekstraheringspligtige oplysninger i det interne dokument er blevet undtaget efter offentlighedslovens § 32, stk. 2.

5. Meroffentlighed

5.1. Offentlighedslovens § 14, stk. 1, om meroffentlighedsprincippet lyder således:

”§ 14. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.”

5.2. Udenrigsministeriet har i afgørelsen af 23. januar 2017 overvejet, om der var grundlag for at udlevere det undtagne dokument og de undtagne oplysninger efter princippet om meroffentlighed, men ministeriet fandt ikke grundlag herfor.

Ministeriet foretog i den forbindelse en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, § 31 og § 32, og på den anden side den berettigede interesse, som du som journalist må antages at have i, at din aktindsigtsanmodning imødekommes.

5.3. Jeg kan ikke kritisere ministeriets vurdering.

For så vidt angår oplysningerne undtaget efter i hvert fald § 32, stk. 1, er jeg enig med Udenrigsministeriet i det, som ministeriet har anført i udtalelsen af 28. februar 2017 om, at disse formentlig må anses for omfattet af tavshedspligt, og at der allerede af den grund ikke kan gives meraktindsigt i dem.

6. Udenrigsministeriets afgørelse af 1. februar 2017 om afvisning af genoptagelse

Jeg har ikke grundlag for at kritisere ministeriets afgørelse om at afvise genoptagelse. Jeg har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at der ikke var fremkommet nye væsentlige omstændigheder i sagen siden ministeriets afgørelse af 23. januar 2017.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Udenrigsministeriet

Sagsfremstilling

Den 7. november 2016 anmodede du Udenrigsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”I henhold til loven om offentlighed i forvaltningen og muligheden for temaindsigt, jf. § 9, stk. 1, nr. 2, søger jeg hermed aktindsigt i modtagne henvendelser i ministeriet fra en række ambassader og konsulater, som er baseret i Danmark.

Jeg er interesseret i alle henvendelser, som nedenstående ambassader og konsulater i Danmark har sendt til Udenrigsministeriet, hvori landene har kritiseret, påklaget eller på anden vis har påtalt demonstrationer/happenings/manifestationer eller lign., som har fundet sted ved de respektive ambassader og konsulaters repræsentationer i Danmark.

Jeg er interesseret i alle henvendelser, som ministeriet har modtaget skriftlig og mundtlig siden 1. januar 2005.

Tyrkiet

Rusland

Kina

Israel

Saudi-Arabien

USA

Iran

Indonesien

Indien

Irak

Jordan

Libyen

Pakistan

Kuwait

Oman. ”

Udenrigsministeriet skrev den 21. december 2016 til dig, at ministeriet havde foretaget en søgning i ministeriets journalsystem og havde fundet materiale, der var omfattet af din aktindsigtsanmodning.

Da der var tale om et større antal sager, sendte ministeriet aktlister for de pågældende sager til dig og bad dig om at krydse af, hvilke dokumenter du ønskede aktindsigt i. Ministeriet oplyste, at ministeriet havde undtaget en række oplysninger i listerne efter offentlighedslovens § 32, stk. 1.

Du returnerede aktlisterne til Udenrigsministeriet den 4. januar 2017 med angivelse af, hvilke dokumenter du var interesseret i.

Udenrigsministeriet afslog delvist din anmodning den 23. januar 2017. Af ministeriets afgørelse fremgår bl.a. følgende:

”Udenrigsministeriet har undtaget et dokument og en betydelig mængde oplysninger fra retten til aktindsigt. Det er ud for hver enkel indførsel på bemærkningsark anført, hvis og i givet fald efter hvilken bestemmelse i offentlighedslovens de pågældende undtagelser er foretaget.

Det følger af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter. Efter bestemmelsen anses dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående som interne. Udenrigsministeriet har i medfør af bestemmelsen undtaget en intern mail fra retten til aktindsigt.

Det er Udenrigsministeriets vurdering, at der i det undtagne dokument er oplysninger om sagens faktiske grundlag, der skal ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 28 og vurderes efter reglerne i offentlighedslovens §§ 30-33. Oplysningerne er imidlertid undtaget fra retten til aktindsigt, jf. nedenfor.

Efter offentlighedslovens § 31 kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Udenrigsministeriet har undtaget oplysninger om navn og e-mail-adresse på bl.a. en PET-medarbejder fra retten til aktindsigt i medfør af denne bestemmelse, da det – efter en høring af PET – er ministeriets vurdering, at det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed og rigets forsvar, at oplysningerne ikke udleveres.

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

I medfør af denne bestemmelse har Udenrigsministeriet undtaget oplysninger om herværende ambassaders henvendelser vedr. demonstrationer mv. Der er tale om oplysninger, der er modtaget som led i diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion enten under forudgående udtrykkelig tilkendegivelse fra afgiveren eller under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme. Det er ministeriets vurdering, at de pågældende oplysninger bør undtages af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser, da fortrolighed vedrørende de pågældende oplysninger følger af den omtalte diplomatiske kutyme. Ministeriet har derfor undtaget de pågældende oplysninger fra aktindsigt.

Efter offentlighedslovens § 32, stk. 2, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.

I medfør af denne bestemmelse har Udenrigsministeriet efter en konkret vurdering undtaget en række oplysninger vedr. herværende ambassaders henvendelser vedr. demonstrationer mv.

Der er nærliggende fare for, at en udlevering af de pågældende oplysninger vil kunne skade rigets udenrigspolitiske interesser, herunder samarbejdsrelationerne til de pågældende ambassader.

Udenrigsministeriet har overvejet om de undtagne dokumenter burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens §§ 23, stk. 1, nr. 1, § 31, samt § 32, stk. 1 og 2, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Ministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere de pågældende dokumenter. ”

Du klagede over afslaget i en e-mail af 25. januar 2017 til Udenrigsministeriet.

Den 1. februar 2017 afslog ministeriet at genoptage sagen.

Ministeriet anførte, at ministeriet i forbindelse med din anmodning om aktindsigt foretog en nøje vurdering af materialet og de relevante hensyn i sagen, herunder hensynet til rigets udenrigspolitiske interesser. Der blev endvidere foretaget en konkret interesseafvejning i forhold til spørgsmålet, om det var muligt at give meroffentlighed.

Den 9. februar 2017 klagede du til mig over afgørelserne.

Den 14. februar 2017 bad jeg Udenrigsministeriet om en udtalelse om sagen.

Udenrigsministeriet fremsendte en udtalelse ved brev af 28. februar 2017. Af denne fremgik bl.a. følgende:

”På Udenrigsministeriets anmodning afgrænsede journalist A den 4. januar 2017 sin anmodning om aktindsigt af 7. november 2016 til at omfatte 68 akter. De helt eller delvist undtagne akter i sagen består af officielle diplomatiske henvendelser fra en række herværende ambassader (såkaldte verbalnoter) vedrørende ambassadedemonstrationer mv. samt en e-mail-korrespondance mellem ministeriet og ambassaderne henholdsvis PET, der er udvekslet i anledning heraf. Hertil kommer et internt dokument i form af en indberetning fra en dansk ambassade.

...

Udenrigsministeriet har endvidere i medfør af offentlighedslovens § 32, stk. 1, undtaget officielle diplomatiske henvendelser fra en række herværende ambassader (såkaldte verbalnoter) vedrørende ambassadedemonstrationer mv.

...

Diskretionsforbeholdet i det foreliggende tilfælde følger af den stiltiende indbyrdes anerkendte og efterlevede kutyme om diskretion i forbindelse med informationsudveksling vedrørende politiske forhold, herunder sensitive sikkerhedsforhold i det bilaterale samarbejde mellem to lande. Den nærmere rækkevidde heraf afhænger af den konkrete situation, hvor informationer udveksles, sagens karakter samt den praksis og kultur med hensyn til fortrolighed, der findes i det pågældende land, der samarbejdes med. Udenrigsministeriet vurderer derfor i sager som den foreliggende, under hvilke forudsætninger informationsudvekslingen er foregået, herunder under inddragelse af den praksis og kultur med hensyn til fortrolighed, der findes i det pågældende land, der samarbejdes med. I de tilfælde, hvor oplysningerne utvivlsomt er modtaget og udvekslet som led i et diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion enten under forudgående udtrykkelig tilkendegivelse fra afgiveren eller under stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme, er det ministeriets opfattelse, at retten til aktindsigt i sådanne oplysninger kan begrænses i medfør af offentlighedslovens § 32, stk. 1, da det under hensyn til den forudsætning om fortrolighed, som oplysningerne er udvekslet under, vil skade Danmarks forhold til det pågældende land, hvis oplysningerne udleveres.

Det er i den foreliggende sag Udenrigsministeriets opfattelse, at den informationsudveksling om sensitive sikkerhedsmæssige forhold, der er fundet sted mellem ministeriet og de pågældende herværende ambassader, er sket i tillid til den internationale kutyme om diskretion i forbindelse med diplomaters virke, hvorfor ambassaderne har en berettiget forventning om, at oplysningerne ikke offentliggøres. Ministeriet bemærker i den forbindelse, at selve oplysningen om, at der foreligger informationsudveksling om sensitive sikkerhedsmæssige forhold mellem en navngiven herværende ambassade og ministeriet, herunder om omfanget heraf, efter ministeriets opfattelse også er omfattet af den internationale kutyme om diskretion i forbindelse med diplomaters virke med en deraf følgende berettiget forventning om fortrolighed.

Udenrigsministeriet skal endvidere bemærke, at det er ministeriets opfattelse, at de pågældende oplysninger ligeledes efter en konkret vurdering vil kunne undtages efter offentlighedslovens § 32, stk. 2. Det følger heraf, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer. Det er således ministeriets opfattelse, at de diplomatiske forbindelser og det fremtidige samarbejde mellem Danmark og de pågældende herværende ambassaders hjemlande, herunder ikke mindst den tætte arbejdsmæssige forbindelse mellem ministeriet og de pågældende herværende ambassader, vil lide skade, hvis sidstnævnte ikke kan have tillid til, at de oplysninger, som er udvekslet som led i et diplomatisk samarbejde, ikke bliver videregivet til offentligheden.

Udenrigsministeriet har endvidere i medfør af offentlighedslovens § 32, stk. 2, efter en konkret vurdering undtaget en række oplysninger *vedrørende* den informationsudveksling, der er fundet sted mellem ministeriet og de pågældende herværende ambassader, henholdsvis udenrigsministeriet i en dansk ambassades opholdsland, herunder e-mail-korrespondance mellem ministeriet og PET.

Udenrigsministeriet har endelig overvejet, om det undtagne dokument og de undtagne oplysninger burde udleveres til journalist A efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1. Som det fremgår af ministeriets afgørelse af 23. januar 2017, har ministeriet foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, som ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens §§ 23, stk. 1, nr. 1, 31 samt 32, stk. 1 og 2, og på den anden side den berettigede interesse A som journalist må antages at have i, at anmodning om aktindsigt imødekommes. Ministeriet fandt ikke grundlag herfor. Ministeriet bemærker i den forbindelse, at oplysningerne undtaget efter § 32, stk. 1, formentlig må anses for omfattet af tavshedspligt, og at der allerede af den grund ikke kan gives meraktindsigt i dem, jf. FOU nr. 2015.14.

For så vidt angår Udenrigsministeriets afgørelse af 1. februar 2017 om afslag på genoptagelse af sagen bemærkes, at ministeriet i forbindelse med behandlingen af anmodningen om aktindsigt foretog en nøje vurdering af de 68 omfattede akter og de relevante hensyn i sagen som redegjort for ovenfor, herunder en konkret hensynsafvejning i forhold til spørgsmålet om muligheden for at give meroffentlighed. Ministeriet fandt på den baggrund ikke grundlag for en genoptagelse og en ny realitetsbehandling af sagen. ”

Den 3. marts 2017 sendte jeg Udenrigsministeriets udtalelse til dig og bad om dine eventuelle bemærkninger.

I en e-mail af 9. marts 2017 meddelte du, at du ikke havde bemærkninger.

Den 13. marts 2017 skrev jeg til dig og Udenrigsministeriet, at jeg ville forsøge at behandle sagen på baggrund af de oplysninger, som jeg havde fået af dig og ministeriet.

