

Udskriftsdato: 1. maj 2026 (Gældende)

Ikke kritik af Udenrigsministeriets afslag på aktindsigt i et referat fra et møde med Den Kinesiske Ambassade den 18. december 2017 (i forbindelse med offentliggørelsen af Tibetkommissionens beretning) og den efterfølgende korrespondance herom med Justitsministeriet og Statsministeriet. Ekstrahering efter offentlighedslovens § 28 og undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 32, stk. 1

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 18/03113

Ikke kritik af Udenrigsministeriets afslag på aktindsigt i et referat fra et møde med Den Kinesiske Ambassade den 18. december 2017 (i forbindelse med offentliggørelsen af Tibetkommissionens beretning) og den efterfølgende korrespondance herom med Justitsministeriet og Statsministeriet. Ekstrahering efter offentlighedslovens § 28 og undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 32, stk. 1

Svar til journalist

29-10-2018

Sag nr. 18/03113

Klage over Udenrigsministeriets afslag på aktindsigt

Jeg har nu færdigbehandlet sagen, og jeg har ikke grundlag for at kritisere, at Udenrigsministeriet gav dig afslag på aktindsigt i et referat fra et møde med Den Kinesiske Ambassade den 18. december 2017 og i den efterfølgende korrespondance herom med Justitsministeriet og Statsministeriet.

Du kan læse nærmere om begrundelsen for mit resultat nedenfor i afsnittet ”Ombudsmandens udtalelse”.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Du har klaget til mig over Udenrigsministeriets afslag af 20. juni og 29. juni 2018 på aktindsigt i et referat fra et møde med Den Kinesiske Ambassade den 18. december 2017 og den efterfølgende korrespondance herom med Justitsministeriet og Statsministeriet.

På baggrund af den aktliste, som Udenrigsministeriet udleverede til dig sammen med ministeriets afgørelse af 20. juni 2018, har jeg forstået, at din klage vedrører akt nr. 3, 4 og 5 på Udenrigsministeriets sag nr. 2017-48038. Min undersøgelse omfatter derfor kun disse akter.

Akt nr. 3 er en e-mail sendt den 18. december 2017 af en ansat i Udenrigsministeriet til en række øvrige ansatte i Udenrigsministeriet. E-mailen indeholder et referat fra et møde med Kinas Ambassade, der blev afholdt i forbindelse med offentliggørelsen af Tibetkommissionens beretning samme dag.

Akt nr. 4 og 5 er e-mails sendt samme dag af en ansat i Udenrigsministeriet til Justitsministeriet (akt nr. 4) og Statsministeriet (akt nr. 5). I de to e-mails videresender Udenrigsministeriet e-mailen med mødereferatet.

Akterne er ifølge Udenrigsministeriets afgørelser omfattet af reglen om ministerbetjening i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, jf. § 23, stk. 1, nr. 2.

Udenrigsministeriet fandt, at mødereferatet indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., og udleverede oplysningerne i forbindelse med afgørelsen af 20. juni 2018. Ministeriet undtog dog navnet på en kinesisk diplomat, der deltog i mødet, med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 1, om rigets udenrigspolitiske interesser mv.

Endelig fandt Udenrigsministeriet ikke grundlag for at udlevere de undtagne dokumenter og oplysninger efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1.

2. Min vurdering

2.1. Ministerbetjening

Det fremgår af Udenrigsministeriets afgørelse af 20. juni 2018, at ministeriet har anset alle tre akter for omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, jf. § 23, stk. 1, nr. 2.

Efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem forskellige ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, præciserer, at dokumenter omfattet af § 24, stk. 1, skal betragtes som interne.

Udenrigsministeriet har i sin udtalelse til mig af 31. august 2018 bl.a. anført, at ministeriet sendte mødereferatet til Justitsministeriet og Statsministeriet på et tidspunkt, hvor der var stor medieinteresse for offentliggørelsen af Tibetkommissionens beretning, og sagen havde været genstand for politisk drøftelse i de tre ministerier. Der var således tale om en væsentlig udenrigs- og indenrigspolitisk sag for regeringen, som blev tæt koordineret mellem de tre ministerier.

Udvekslingen af referatet fandt derfor ifølge udtalelsen fra Udenrigsministeriet sted i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der erfaringsmæssigt var konkret grund til at antage, at både udenrigsministeren, justitsministeren og statsministeren fortsat havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i sagen.

På den anførte baggrund er jeg enig med Udenrigsministeriet i, at akterne er omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og derfor som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

2.2. Ekstrahering af oplysninger om en sags faktiske grundlag

Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af bl.a. § 23 og § 24, stk. 1, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Det fremgår bl.a. af bemærkningerne til bestemmelsen i § 28 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013), at det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen, er, om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag. Videre fremgår det, at ekstraheringspligten bl.a. ikke omfatter politiske og strategiske udtalelser.

Udenrigsministeriet har fra mødereferatet ekstraheret oplysninger om bl.a. mødedato og mødedeltagere efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., og udleveret oplysningerne til dig.

Ministeriet har dog undtaget navnet på en kinesisk diplomat efter offentlighedslovens § 32, stk. 1, om rigets udenrigspolitiske interesser mv. (se nærmere pkt. 2.3 nedenfor).

Efter min gennemgang af mødereferatet har jeg fundet, at ministeriets afgrænsning af, hvilke oplysninger der er omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., i det væsentlige ikke giver anledning til bemærkninger.

2.3. Begrænsning af retten til aktindsigt af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv.

2.3.1. Det fremgår af offentlighedslovens § 32, stk. 1, at retten til aktindsigt kan 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.

I bemærkningerne til § 32 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er bl.a. anført 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. (...)

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 (...), 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. ”

2.3.2. Som nævnt under pkt. 2.3.1 ovenfor fremgår det af forarbejderne til offentlighedslovens § 32, stk. 1, at oplysninger bl.a. kan undtages fra aktindsigt i situationer, hvor et fremmed land har en berettiget forventning om hemmeligholdelse. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis det pågældende land i forbindelse med fremsendelsen af dokumenter skriftligt eller mundtligt tilkendegiver, at man forventer, at Danmark ikke offentliggør oplysningerne i dokumentet.

Udenrigsministeriet har i afgørelsen af 20. juni 2018 bl.a. anført, at ministeriet har undtaget navnet på en kinesisk diplomat med henvisning til, at denne oplysning er omfattet af en eksplicit fremsat forventning om fortrolighed som led i et diplomatisk samarbejde. Det fremgår endvidere af ministeriets udtalelse af 31. august 2018, at det var ministeriets vurdering, at de kinesiske myndigheder – baseret på en international kutyme om diskretion for diplomaters virke samt konkrete tilkendegivelser – havde en berettiget forventning om, at oplysningen om navnet på den kinesiske diplomat ikke ville blive offentliggjort.

På den baggrund er jeg enig med Udenrigsministeriet i, at oplysningen om den kinesiske diplomats navn kan undtages efter offentlighedslovens § 32, stk. 1.

2.4. Meroffentlighed

Efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, skal det i forbindelse med behandlingen af en aktindsigtsanmodning overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af lovens bestemmelser i §§ 23-35.

I forbindelse med afgørelserne af 20. juni og 29. juni 2018 har Udenrigsministeriet overvejet, om der var grundlag for at udlevere de undtagne oplysninger efter princippet om meroffentlighed, men har ikke fundet, at dette var tilfældet.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere ministeriets vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen


Louise Vadheim Guldborg
Direktør

Kopi til:

Udenrigsministeriet