



2015-14

Delvist afslag på aktindsigt i Udenrigsministeriets korrespondance med sydkoreanske myndigheder. Diskretionsforbehold. Folkeretlig kutyme

24. marts 2015

Forvaltningsret  
11241.2 – 11241.3

*En journalist klagede til ombudsmanden over, at Udenrigsministeriet havde givet delvist afslag på aktindsigt i ministeriets korrespondance med henholdsvis sydkoreanske myndigheder og Global Green Growth Institute (GGGI) vedrørende en sydkoreansk undersøgelse af GGGI. Udenrigsministeriet havde henvist til offentlighedslovens § 32, stk. 1, om rigets udenrigspolitiske interesser og anført, at oplysningerne var modtaget og udvekslet som led i et diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme.*

*Ombudsmanden udtalte, at der – ligesom efter den tidligere offentlighedslov – 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.*

*Efter en gennemgang af sagen fandt ombudsmanden ikke grundlag for at tilsidesætte Udenrigsministeriets vurdering af, at de sydkoreanske myndigheder – baseret på en international kutyme om diskretion for diplomaters virke – havde en berettiget forventning om, at oplysningerne ikke ville blive offentliggjort. Ombudsmanden var derfor enig med Udenrigsministeriet i, at oplysningerne kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 1.*

*(Sag nr. 14/04763)*

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen (oprindelig stilet til den journalist, der havde anmodet om aktindsigt), efterfulgt af en sagsfremstilling.

## Ombudsmandens udtalelse

### 1. Genstanden for min undersøgelse

Min undersøgelse vedrører Udenrigsministeriets afgørelse af 4. november 2014 om delvist afslag på aktindsigt i Udenrigsministeriets korrespondance med henholdsvis sydkoreanske myndigheder og Global Green Growth Institute (GGGI) vedrørende en sydkoreansk undersøgelse af GGGI.

Anmodningen om aktindsigt omfattede også notater og lignende, som Udenrigsministeriet måtte have udarbejdet på baggrund af samtaler eller anden kontakt til henholdsvis sydkoreanske myndigheder og GGGI.

I afgørelsen identificerede Udenrigsministeriet i alt 37 akter, der var helt eller delvist omfattet af anmodningen. Som jeg forstår det, identificerede Udenrigsministeriet akter fra to forskellige sager – dels en sag i Udenrigsministeriet med j.nr. 2014-19482, dels en sag hos den danske ambassade i Seoul med j.nr. 46.C/2.

Udenrigsministeriet meddelte dig fuld aktindsigt i fem akter, bl.a. en indberetning fra ambassaden i Seoul, e-mails fra GGGI til ambassaden og et brev fra GGGI til det sydkoreanske Anti-Corruption Bureau (ACRC) om undersøgelsen.

Videre meddelte ministeriet dig, at man med henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, 1. pkt., havde undtaget en række akter fra både ministeriets og ambassadens sag. Det drejede sig om interne dokumenter, som var indgået i ministeriets behandling af sagen og ikke havde været afgivet til udenforstående. Dokumenterne indeholdt dog visse faktiske oplysninger eller eksterne vurderinger, som Udenrigsministeriet fandt grundlag for at ekstrahere efter offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Dernæst skrev Udenrigsministeriet, at ministeriet havde undtaget 14 akter fra ambassadens sag (j.nr. 46.C/2) og oplysninger fra fire akter i ministeriets sag (j.nr. 2014-19482) med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 1, om rigets udenrigspolitiske interesser mv.

Ministeriet oplyste, at de undtagne oplysninger fra ambassadens sag bestod af e-mails og breve sendt mellem den danske ambassade i Seoul og det sydkoreanske udenrigsministerium (MOFA) vedrørende ambassadens indhentelse af informationer om og bekræftelse af åbningen af en efterforskning om korrupcion i GGGI. De oplysninger, som Udenrigsministeriet undtog fra ministeriets sag (j.nr. 2014-19482), bestod af navne på samtalepartnere i MOFA

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

og ACRC samt faktiske oplysninger, som de pågældende var fremkommet med i forbindelse med samtalerne.

Ministeriet anførte, at oplysningerne var modtaget og udvekslet som led i et diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion enten under forudgående udtrykkelig tilkendegivelse fra samtalepartnerne eller under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme. Efter ministeriets vurdering burde de pågældende oplysninger undtages af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser, da fortrolighed vedrørende de pågældende oplysninger følger af den omtalte kutyme.

Udenrigsministeriet fandt dog efter princippet om meroffentlighed anledning til at meddele dig aktindsigt i oplysninger fra to af akterne i ministeriets sag.

Du klagede den 5. november 2014 til mig over Udenrigsministeriets beslutning om at undtage akter samt oplysninger i medfør af offentlighedslovens § 32, stk. 1. Du skrev, at det er tvivlsomt, om "kutyme" kan ligestilles med EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser som omtalt i bestemmelsen. Du påpegede også, at ministeriet ikke havde henvist til konkrete hensyn, der kunne give berettigede forventninger om hemmeligholdelse.

### 2. Ministeriets anvendelse af offentlighedslovens §§ 23 og 28

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

"§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

- 1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,
- 2) (...)
- 3) (...)"

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 23 fremgår bl.a. følgende (jf. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13):

"Bestemmelserne i *stk. 1, nr. 1-3*, har til *formål* at sikre en beskyttelse af forvaltningsmyndighedernes interne og politiske beslutningsproces samt de forskellige stadier af disse processer. Herudover har bestemmelserne til formål at sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes arbejdsvilkår derved, at de sikres adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af ufærdige eller foreløbige overvejelser kan udgøre. Om den nærmere begrundelse for at sikre en beskyttelse af

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

de nævnte hensyn henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.1.1 (side 563 ff.).

Bestemmelsen i *nr. 1* indebærer – i sammenhæng med stk. 2 – at ethvert dokument, der udarbejdes af en myndighed, og som ikke afgives til udenforstående, har karakter af et internt dokument. Det er således ikke en betingelse for at undtage et dokument efter nr. 1, at dokumentet indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter, eller at det tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces.

I det omfang et dokument imidlertid ikke indeholder foreløbige overvejelser eller tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces, kan der være en særlig grund for myndigheden til at overveje, om det pågældende dokument kan udleveres i medfør af meroffentlighedsprincippet i lovforslagets § 14, stk. 1.

Hvis der på et dokument, som en myndighed har modtaget fra eller afgivet til udenforstående (og som derfor ikke betragtes som internt), af myndigheden er påført en f.eks. håndskreven påtegning med overvejelser om dokumentets videre behandling i myndigheden eller lignende, vil der skulle foretages en særskilt vurdering af, om den pågældende påtegning er intern. Alene i de tilfælde, hvor dokumentet er afgivet til udenforstående i en form, hvor den pågældende påtegning fremgår, vil bestemmelsen i § 23, stk. 2, kunne føre til, at påtegningen har mistet sin interne karakter.

Bestemmelsen i nr. 1 indebærer som nævnt, at ethvert dokument, der ikke afgives til *udenforstående*, betragtes som et internt dokument. Et dokument, der udveksles mellem forskellige enheder *inden for samme myndighed* ('intern' afgivelse), betragtes som et internt dokument, idet der ikke er tale om afgivelse til udenforstående, mens udveksling mellem *to forskellige myndigheder* ('ekstern' afgivelse) indebærer, at dokumentet som udgangspunkt mister sin interne karakter, jf. også stk. 2."

Af lov nr. 150 af 13. april 1983 om udenrigstjenesten med senere ændringer følger det, at Udenrigsministeriet, de diplomatiske og de konsulære repræsentationer udgør en fælles tjeneste og er én myndighed, jf. § 2.

De dokumenter, som Udenrigsministeriet har undtaget efter § 23, er enten e-mails sendt mellem den danske ambassade i Seoul og Udenrigsministeriet eller på anden måde internt i ministeriet. Jeg er enig med ministeriet i, at disse dokumenter er omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

### 2.2. Offentlighedslovens § 28 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. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.

*Stk. 2.* Stk. 1 gælder ikke, i det omfang

- 1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,
- 2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller
- 3) oplysningerne er offentligt tilgængelige.”

Pligten til at ekstrahere oplysninger om en sags faktiske grundlag er nærmere beskrevet i forarbejderne til offentlighedsloven.

Følgende fremgår bl.a. af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen i § 28, jf. lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13:

”Bestemmelsen i *stk. 1*, der fastsætter den såkaldte ’ekstraheringspligt’, viderefører med visse redaktionelle og sproglige ændringer den gældende lovs § 11, stk. 1. Der henvises herom til pkt. 4.1.1.15, jf. pkt. 3.4.2.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, er – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – 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.

Udtrykket *oplysninger om en sags faktiske grundlag* i *stk. 1, 1. pkt.*, omfatter på den baggrund ’egentlige faktuelle oplysninger’, som f.eks. oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt eller en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt, samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de ’egentlige faktuelle oplysninger’.

Ekstraheringspligten efter *stk. 1, 1. pkt.*, omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter tilkendegivelser af standpunkter, argu-

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

menter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.”

Udenrigsministeriet har vurderet, at de to sager i et vist omfang indeholder ekstraheringspligtige oplysninger om sagernes faktiske grundlag. Disse oplysninger har du fået udleveret efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1. Enkelte af oplysningerne er dog undtaget fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 1, jf. nedenfor.

Efter min gennemgang af dokumenterne har jeg i alt væsentligt ikke grundlag for at kritisere ministeriets vurdering af, hvilke oplysninger der var omfattet af retten til aktindsigt efter § 28, stk. 1.

### 3. Ministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 32

#### 3.1. Retsgrundlag

Offentlighedslovens § 32, stk. 1, 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 eller lignende.”

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende (jf. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13):

”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 for-

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

pligtelse 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.”

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 710 ff., fremgår bl.a. følgende om bestemmelsen:

"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 over for 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 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. 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 hemmeligholde 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



## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

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 åbningskrivelse 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.

...

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.

...

**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.”

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 546, er anført følgende:

”Det bemærkes, at det i betænkning nr. 1510/2009, side 712, er anført, at myndigheden skal *redegøre* for den folkeretlige forpligtelse mv., mens det i de specielle bemærkninger til § 32, stk. 1, blot er anført, at myndigheden skal *oplyse* om forpligtelsen mv. Det er derfor næppe et krav, at myndigheden i et afslag på aktindsigt, der meddeles efter § 30, nr. 2 [retteligt § 32, stk. 1], skal komme med en redegørelse for forpligtelsens indhold og karakter. Det væsentligste må være, at myndigheden i den forbindelse opfylder begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24, jf. § 22.”

### **3.2. Min vurdering**

Udenrigsministeriet har ved undtagelse af oplysningerne efter § 32, stk. 1, henvist til, at de sydkoreanske myndigheder har en berettiget forventning om, at oplysningerne ikke offentliggøres, idet der foreligger en forpligtelse af folkeretlig karakter til at hemmeligholde oplysningerne.

Ministeriet har i den forbindelse henvist til, at der foreligger et diskretionsforbehold som følge af den stiltiende indbyrdes anerkendte og efterlevede kutyme om diskretion i forbindelse med informationsudveksling vedrørende politiske forhold i det bilaterale samarbejde mellem to lande.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det følger af forarbejderne til bestemmelsen, at et andet land kan anses for at have en berettiget forventning om, at oplysningerne ikke offentliggøres, hvis f.eks. det pågældende land i forbindelse med fremsendelsen af dokumenterne skriftligt eller mundtligt tilkendegiver, at man forventer, at Danmark ikke offentliggør oplysningerne i dokumenterne.

Det er ifølge forarbejderne en forudsætning for at anvende bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 1, at myndigheden oplyser, 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.

Det er også en forudsætning, at oplysningerne ikke er gjort offentligt tilgængelige i det pågældende fremmede land eller i øvrigt er tilgængelige her ved brug af almindelige regler om aktindsigt.

Medmindre det er åbenbart, at oplysningerne kan udleveres eller nægtes udleveret, bør myndigheden i almindelighed indhente en udtalelse fra det fremmede land med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne kan udleveres.

Udenrigsministeriet har om sin generelle praksis vedrørende diskretionsforbehold forklaret, at "[d]en nærmere rækkevidde (...) 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 samtalepartnerne eller under stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme, er det Udenrigsministeriets 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".

Ambassaden i Seoul har endvidere til brug for sagen oplyst, at det ikke er praksis, at de sydkoreanske myndigheder ved informationsudveksling med Danmark udtrykkeligt betinger sig diskretion, hvilket heller ikke var tilfældet i den konkrete sag. Efter ambassadens vurdering skyldes dette, at enhver informationsudveksling med den danske ambassade finder sted i en fælles stiltiende forståelse af, at informationen udelukkende deles med de relevante danske myndigheder.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Ambassaden har endvidere oplyst, at dette også skal ses i lyset af, at man i Sydkorea ikke har den samme tradition som i Danmark for adgang for offentligheden til det offentlige system.

Efter Udenrigsministeriets vurdering var samtalerne og den informationsudveksling, der fandt sted mellem ministeriet – herunder ambassaden i Seoul – og repræsentanter fra MOFA og ACRC, sket i tillid til den internationale kutyme om diskretion i forbindelse med diplomaters virke. På den baggrund havde de sydkoreanske myndigheder efter Udenrigsministeriets opfattelse en berettiget forventning om, at oplysningerne ikke blev offentliggjort. Dette blev yderligere bestyrket af, at MOFA efterfølgende oplyste over for ambassaden i Seoul, at MOFA anså udvekslingen af oplysninger i sagen som sket i fortrolighed.

Folketingets Ombudsmand har i flere sager efter den tidligere offentlighedslov anerkendt, at tavshedspligt kan følge af folkeretlige retssædvaner eller kutymer, jf. § 13, stk. 1, nr. 2, i den tidligere lov. Se f.eks. sagerne i Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 221 ff. og s. 270 ff.

Bestemmelsen i § 32, stk. 1, viderefører den tidligere offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 2 (dog således, at i det omfang fortrolighed følger af f.eks. folkeretlige forpligtelser, gælder der ikke et krav om, at der i det enkelte tilfælde skal påvises en nærliggende risiko for, at udenrigspolitiske interesser mv. vil lide skade).

Det er min opfattelse, at der også efter den gældende lov 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.

Efter min gennemgang af sagen og ud fra det, som Udenrigsministeriet har anført om forudsætningerne for udvekslingen af dokumenterne, har jeg ikke grundlag for at tilsidesætte Udenrigsministeriets vurdering af, at de sydkoreanske myndigheder – baseret på en international kutyme om diskretion for diplomaters virke – havde en berettiget forventning om, at oplysningerne ikke ville blive offentliggjort. At de sydkoreanske myndigheder havde en berettiget forventning er desuden blevet bestyrket af de oplysninger, som ambassaden i Seoul efterfølgende fik af dem.

Jeg er derfor enig med Udenrigsministeriet i, at oplysningerne kunne undtages efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 1. Jeg er således ikke enig med dig i, at diskretionsforbeholdet ikke forelå på det tidspunkt, hvor oplysningerne blev afgivet.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Allerede fordi de omhandlede oplysninger kan undtages fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 1, har jeg ikke fundet anledning til at efterprøve, om der i den konkrete situation forelå en sådan nærliggende fare for, at rigets udenrigspolitiske interesser ville lide skade, at oplysningerne også ville kunne undtages efter bestemmelsen i § 32, stk. 2.

### 4. Ministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 14

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.”

Ministeriet skrev i afgørelsen af 4. november 2014 om meroffentlighed:

”Udenrigsministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter bør udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Udenrigsministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, og § 32, stk. 1, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes, hvilket ministeriet har fundet grundlag for så vidt angår oplysninger i akterne 160753 og 142967 fra sagsnummer 2014-19482.”

Ministeriet overvejede således, om der var grundlag for at udlevere de undtagne oplysninger og dokumenter efter princippet om meroffentlighed. Ministeriet fandt grundlag for meraktindsigt i to akter efter en afvejning af på den ene side hensyn til den interne og politiske beslutningsproces samt til udenrigspolitiske interesser og på den anden side hensyn til den interesse, som du måtte antages at have i, at anmodningen blev imødekommet.

Jeg kan ikke kritisere ministeriets vurdering.

For så vidt angår oplysningerne undtaget efter § 32, stk. 1, bemærker jeg, at disse formentlig må anses for omfattet af tavshedspligt, og at der allerede af den grund ikke kan gives meraktindsigt i dem.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Udenrigsministeriet til orientering.

### Sagsfremstilling

I en e-mail af 2. oktober 2014 anmodede du Udenrigsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg begærer hermed aktindsigt i al Udenrigsministeriets korrespondance med hhv. koreanske myndigheder og GGGI vedrørende en aktuel koreansk undersøgelse af GGGI og eksistensen af en sådan.

...

Min anmodning om aktindsigt omfatter også notater o.l., som Udenrigsministeriet måtte have udarbejdet på baggrund af samtaler eller anden kontakt til hhv. koreanske myndigheder og GGGI.”

Det fremgår af sagens akter, at Udenrigsministeriet den 15. oktober 2014 orienterede GGGI om din aktindsigtsanmodning og bad om bemærkninger til en eventuel udlevering af dokumenterne. GGGI svarede den 20. oktober 2014, at man ikke havde bemærkninger til, at dokumenterne blev udleveret.

Den 22. oktober 2014 orienterede Udenrigsministeriet ambassaden i Seoul om, hvilke dokumenter ministeriet havde identificeret som omfattet af din aktindsigtsanmodning. Ministeriet bad ambassaden om at identificere eventuelle yderligere dokumenter og bad samtidig om bemærkninger til et udkast til besvarelse, som ministeriet havde udarbejdet.

Ambassaden svarede den 23. oktober 2014, at ambassaden havde identificeret yderligere dokumenter, og at det desuden var ambassadens vurdering, at MOFA og ACRC burde høres før en eventuel udlevering af hele eller dele af akter, som vedrørte dem.

Af en intern notits i Udenrigsministeriet af 31. oktober 2014 fremgår:

”De koreanske myndigheder har tilkendegivet overfor ambassaden i Seoul, at de opfatter al korrespondance mellem dem og ambassaden som fortrolig.”

I en afgørelse af 4. november 2014 skrev Udenrigsministeriet således til dig:

”Som det fremgår af aktlisten opbevarer Udenrigsministeriet 37 dokumenter, som indgår i sagen.

Udenrigsministeriet meddeler dig fuld aktindsigt i akt nr. 201419482/160006, 160007, 160493, 160523 samt 46.C/19, der vedlægges i deres helhed.

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Det følger af offentlighedslovens § 23, stk. 1, 1. pkt., at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter. Efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, 2. pkt., anses dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående som interne.

Akterne 160753, 159999, 160009, 160489, 160488, 160780, 160484, 160483, 160479, 160476, 160475, 160474, 142967 og 160495 fra sagsnummer 2014-19482 samt akterne 1, 3, 8 og 16 fra journalnummer 46.C/2 er undtaget fra aktindsigt, da der er tale om interne dokumenter, der er indgået i Udenrigsministeriets interne behandling af sagen, og som ikke har været afgivet til udenforstående. Dokumenterne indeholder visse faktiske oplysninger eller eksterne faglige vurderinger, som skal udleveres i henhold til offentlighedslovens § 28, stk. 1. Oplysningerne vedlægges, jf. dog nedenfor.

Retten til aktindsigt kan i henhold til offentlighedslovens § 32, stk. 1 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 akterne 2, 4-7, 9-15, 17-18 fra journalnummer 46.C/2 samt oplysninger fra akterne 160009, 160476, 160780 og 160484 fra sagsnummer 2014-19482 fra retten til aktindsigt. Oplysningerne udgøres af navne mv. på samtalepartnere i det koreanske udenrigsministerium, personlige vurderinger om sagen fra de pågældende samt korrespondance mellem ambassaden i Seoul og det koreanske udenrigsministerium. Oplysningerne er modtaget og udvekslet som led i et diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion enten under forudgående udtrykkelig tilkendegivelse fra samtalepartnerne eller under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme. Det er Udenrigsministeriets vurdering, at de pågældende oplysninger bør undtages af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser, da fortrolighed vedrørende de pågældende oplysninger følger af den omtalte kutyme.

Udenrigsministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter bør udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Udenrigsministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, som ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1 og § 32, stk. 1, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes, hvilket ministeriet har fundet grundlag for så vidt angår oplysninger i akterne 160753 og 142967 fra sagsnummer 2014-19482.”

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Den 5. november 2014 klagede du til mig over Udenrigsministeriets afgørelse. Du skrev bl.a.:

”Jeg klager hermed over Udenrigsministeriets beslutning om ikke at udlevere 12 akter (2, 4-7, 9-15, 17-18 fra journalnummer 46.C/2) samt oplysninger fra yderligere 4 akter (160009, 160476, 160780 og 160484 fra sagsnummer 2014-19482), som ellers var omfattet af min anmodning om aktindsigt i ministeriets korrespondance med hhv. koreanske myndigheder og klimaorganisationen Global Green Growth Institute (GGGI) angående en aktuel korruptionsundersøgelse af sidstnævnte.

Udenrigsministeriet har undtaget disse akter og oplysninger med henvisning til offentlighedslovens paragraf 32, stk. 1. Ministeriet begrundede dette med, at ’oplysningerne er modtaget og udvekslet som led i et diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion enten under forudgående udtrykkelig tilkendegivelse fra samtalepartnerne eller under en stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme. Det er Udenrigsministeriets vurdering, at de pågældende oplysninger bør undtages af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser, da fortrolighed vedrørende de pågældende oplysninger følger af den omtalte kutyme’.

Jeg stiller mig tvivlende over for holdbarheden af denne begrundelse.

Jeg vil derfor bede ombudsmanden vurdere, om det er okay for Udenrigsministeriet at undtage akterne/oplysningerne med henvisning til en eller anden løst defineret diplomatisk ’kutyme’. Jeg henviser til, at paragraf 32 stk. 1 klart siger, at det kun er i det omfang, ’fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser el.lign.’, myndigheden må undtage akterne. Jeg stiller mig tvivlende over for, om ’kutyme’ kan ligestilles med EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser.

Jeg henviser endvidere til Offentlighedskommissionens betænkning 1510.2009 side 710 - 14, der siger:

at dokumenter skal undtages, hvis det følger af en folkeretlig forpligtelse. at oplysninger i øvrigt kan undtages, hvis et andet land eller international organisation har en berettiget forventning om, at oplysninger ikke offentliggøres at det ikke er tilstrækkeligt for at undtage, at der består en risiko for at et land eller organisation vil reagere negativt ved offentliggørelse at der ved undtagelser skal gøres rede for, at der gælder en folkeretlig forpligtelse mv. at der er en betydelig udvikling med hensyn til offentlighed ved internationalt samarbejde, som der skal tages hensyn til ved konkrete vurderinger.



## BILAG – SAGSFREMSTILLING

I Udenrigsministeriets begrundelse for afslag henvises – udover en 'stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme' – til, at oplysninger udgøres af navne mv på samtalepartnere i det koreanske udenrigsministerium og personlige vurderinger om sagen.

Der er ikke i Udenrigsministeriets begrundelse for afslag henvist til konkrete hensyn, der kan give berettigede forventninger om hemmeligholdelse. Medarbejdere i det koreanske udenrigsministerium handler ligesom deres danske kolleger tjenstligt, og deres vurderinger om GGGI kan ikke undtages som personlige.

Det er vigtigt med offentlighed om internationale forhold, f.eks. forvaltningen af den danske støtte til GGGI. Offentligheden har en berettiget interesse i, hvad danske og koreanske myndigheder ved om en verserende korruptionsundersøgelse af en organisation finansieret af danske skatteydere. Jeg forestiller mig, at koreanske myndigheders vurderinger af sagen kan indeholde væsentlige oplysninger om undersøgelsen.

Jeg mener desuden, sagen er principiel. Hvis Udenrigsministeriet mener, vage henvisninger til en diplomatisk kutyme, er begrundelse nok for at undtage offentlighed, vil det være meget svært – for ikke at sige umuligt – at få indblik i enhver form for kontakt til andre landes myndigheder. Argumentet er så bredt, at det efter min vurdering vil omfatte en ikke undseelig del af Udenrigsministeriets arbejde. På den baggrund mener jeg, det er vigtigt at få afklaret holdbarheden af Udenrigsministeriets argumentation.

Jeg vil derfor overlade sagen til Ombudsmandens afgørelse.”

Den 17. november 2014 bad jeg Udenrigsministeriet om en udtalelse i anledning af din klage.

I en udtalelse af 9. december 2014 til mig skrev Udenrigsministeriet bl.a. således:

”Udenrigsministeriet identificerede i alt 37 akter, der helt eller delvist var omfattet af anmodningen. I forbindelse med ministeriets gennemgang af sagen i anledning af henvendelse fra Folketingets Ombudsmand har ministeriet imidlertid konstateret, at akterne 160479 og 160475 fra sagsnr. 2014-19482 ikke burde have været omfattet af sagen, da der er tale om interne dokumenter, der rent faktisk ikke indeholder oplysninger om samtaler eller anden kontakt som ministeriet har haft til koreanske myndigheder og Global Green Growth Institute (GGGI).

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

De helt eller delvist undtagne akter i sagen består af en række interne dokumenter i form af indberetninger fra ambassaden i Seoul vedrørende samtaler og informationsudveksling med embedsfolk i det sydkoreanske Udenrigsministerium (MOFA) og det sydkoreanske Anti-Corruption Bureau (ACRC), interne underretninger af ministeren om sagen, samt interne referater af samtaler med højtplacerede medarbejdere i MOFA, ACRC og GGGI. Derudover findes der på sagen en række eksterne dokumenter, der primært udgøres af mails sendt mellem den danske ambassade i Seoul og MOFA og ACRC vedrørende ambassadens indhentelse af informationer om og bekræftelse på åbningen af en efterforskning om korruption i GGGI.

Som det fremgår af Udenrigsministeriets afgørelse af 4. november 2014 har ministeriet undtaget en række interne dokumenter fra retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Det er Udenrigsministeriets vurdering, at enkelte af de interne dokumenter indeholder visse faktiske oplysninger, der er omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1. En række af disse oplysninger blev udleveret til journalist A ved ministeriets afgørelse af 4. november 2014. Enkelte oplysninger i akterne 160009, 160476, 160780 og 160484 (2014-19482) blev imidlertid undtaget fra retten til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 32, stk. 1. Oplysningerne udgøres af navne på samtalepartnere i MOFA og ACRC samt faktiske oplysninger, de pågældende er fremkommet med i forbindelse med samtalerne. Udenrigsministeriet skal i den forbindelse bemærke, at ministeriet i forbindelse med den fornyede gennemgang af sagen har konstateret, at der efter ministeriets opfattelse ikke er undtagne oplysninger i akt 160476, der er omfattet af § 28, stk. 1.

Udenrigsministeriet har endvidere i medfør af offentlighedslovens § 32, stk. 1, undtaget en række dokumenter, der udgøres af mails og breve sendt mellem den danske ambassade i Seoul og MOFA vedrørende ambassadens indhentelse af informationer om og bekræftelse på åbningen af en efterforskning om korruption i GGGI (akterne 2, 4-7, 9-15, 17-18/ j.nr. 46.C/2).

Det følger af offentlighedslovens § 32, stk. 1, at 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 eller lignende. I forarbejderne til offentlighedslovens § 32, stk. 1 (lovforslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar, bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser), fremgår bl.a. følgende:

'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 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.'

Endvidere skal Udenrigsministeriet henvise til Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, 1. udgave, s. 549, hvoraf det bl.a. fremgår:

'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 oplysninger 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, side 226.'

Som det fremgår af Udenrigsministeriets afgørelse af 4. november 2014 er de undtagne oplysninger modtaget og udvekslet som led i et diplomatisk samarbejde med forbehold om diskretion enten under forudgående udtrykkelig tilkendegivelse fra samtalepartnerne eller under stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme.

Diskretionsforbeholdet i det foreliggende tilfælde følger af den stiltiende indbyrdes anerkendte og efterlevede kutyme om diskretion i forbindelse med informationsudveksling vedrørende politiske forhold 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 samtalepartnerne eller under stiltiende indbyrdes anerkendt og efterlevet kutyme, er det Udenrigsministeriets 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 konkrete sag Udenrigsministeriets opfattelse, at de samtaler og den informationsudveksling, der er fundet sted mellem ministeriet, herunder ambassaden i Seoul, og repræsentanter fra henholdsvis MOFA og ACRC, er sket i tillid til den internationale kutyme om diskretion i forbindelse med diplomaters virke, hvorfor de sydkoreanske myndigheder har en berettiget forventning om, at oplysningerne ikke offentliggøres.

Udenrigsministeriet kan endvidere oplyse, at MOFA, overfor ambassaden i Seoul har bekræftet, at MOFA anså udvekslingen af oplysninger i sagen som værende sket i fortrolighed.

Udenrigsministeriet skal endvidere bemærke, at det er ministeriets opfattelse, at de pågældende oplysninger 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 m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer. Det er således Udenrigsministeriets opfattelse, at det fremtidige samarbejde mellem Danmark og de sydkoreanske myndigheder, herunder ikke mindst den tætte arbejdsmæssige forbindelse mellem den danske ambassade i Seoul og det sydkoreanske udenrigsministerium, vil lide skade, særligt for så vidt angår ambassadens fremtidige muligheder for at indhente information vedrørende politiske forhold, hvis det sydkoreanske Udenrigsministerium ikke kan have tillid til, at de oplysninger, som er udvekslet som led i det diplomatiske samarbejde mellem de to lande, ikke bliver videregivet til offentligheden.

Udenrigsministeriet har endelig overvejet, om de undtagne dokumenter burde udleveres til journalist A efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1. Som det fremgår af Udenrigsministeriets afgørelse af 4. november 2014, har Udenrigsministeriet foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, som ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1 og § 32, stk. 1, og på den anden side den berettigede interesse A som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes, hvilket ministeriet fandt

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

grundlag for så vidt angår oplysninger i akterne 160753 og 142967 (2014-19482).”

Den 18. december 2014 sendte jeg ministeriets udtalelse til dig med henblik på at modtage dine eventuelle bemærkninger.

Du skrev i en e-mail af 12. januar 2015 til mig:

”Jeg bemærker, at der fremkommer en række nye detaljer i Udenrigsministeriets brev af 9. december.

1) Ministeriet skriver, at det ’skal bemærke, at ministeriet i forbindelse med den fornyede gennemgang af sagen har konstateret, at der efter ministeriets opfattelse ikke er undtagne oplysninger i akt 160476, der er omfattet af paragraf 28, stk. 1.’ Jeg har ingen mulighed for at efterprøve denne påstand, men går ud fra, at Ombudsmanden vil undersøge, om ministeriets udlægning er rimelig.

2) Ministeriet skriver, at ’Det er i den foreliggende konkrete sag Udenrigsministeriets opfattelse, at de samtaler og den informationsudveksling, der er fundet sted mellem ministeriet, herunder ambassaden i Seoul, og repræsentanter fra henholdsvis MOFA og ACRC, er sket i tillid til den internationale kutyme om diskretion i forbindelse med diplomaters virke, hvorfor de sydkoreanske myndigheder har en berettiget forventning om, at oplysningerne ikke offentliggøres.

Udenrigsministeriet kan endvidere oplyse, at MOFA, over for ambassaden i Seoul har bekræftet, at MOFA anså udvekslingen af oplysninger i sagen som værende sket i fortrolighed.’

Denne begrundelse bestyrker mig kun i min antagelse om, at ministeriets argumentation er uholdbar. Udenrigsministeriet bruger selv ’Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, 1. udgave, s. 549’, som kilde andetsteds i dets svar. Af denne kilde fremgår det netop, at det ’formentlig er et krav, at diskretionsforbeholdet (i almindelighed) foreligger allerede på det tidspunkt, hvor oplysningerne afgives til Danmark, og at diskretionsforbeholdet på dette tidspunkt 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, side 226.’

Udenrigsministeriets svar indikerer, at ’diskretionsforbeholdet’ ikke forelå på det tidspunkt, hvor oplysningerne blev afgivet til Danmark, men er noget, MOFA først efterfølgende har betinget sig.

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Dette bestyrkes yderligere af, at Udenrigsministeriet skriver, at 'diskretionsforbeholdet i det konkrete tilfælde følger af den indbyrdes stiltiende anerkendte og efterlevede kutyme om diskretion i forbindelse med informationsudveksling vedrørende politiske forhold i det bilaterale samarbejde mellem to lande'. Det svar adskiller sig væsentligt fra den oprindelige afgørelse, der ud over ovenstående nævnte 'forudgående udtrykkelig tilkendegivelse' om fortrolighed fra samtalepartnerne.

I øvrigt fremgår det intetsteds af bemærkningerne til L 144, at 'diplomatisk kutyme', hvad det så end er, er gyldig grund til at give afslag. Tværtimod nævnes kun ét eksempel, nemlig: '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.'

Jeg mener bl.a. derfor fortsat ikke, at MOFA kunne have en berettiget forventning om fortrolighed.

3) Udenrigsministeriet skriver, at oplysningerne også ville kunne undtages efter paragraf 32 stk 2. Dette er helt nyt, da ministeriet intetsteds i den oprindelige afgørelse henviser til paragraf 32 stk 2.

Den konkrete begrundelse er, at samarbejdet med koreanske myndigheder angiveligt vil kunne lide skade, hvis 'det koreanske Udenrigsministerium ikke kan have tillid til, at de oplysninger, som er udvekslet som led i det diplomatiske samarbejde mellem de to lande, ikke bliver videregivet til offentligheden'.

Jeg henviser i den forbindelse til, at det ifølge lovbemærkningerne til L144 er 'en betingelse for at undtage oplysninger efter stk. 2, at der er en nærliggende fare for, at rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationaleorganisationer, vil lide skade.' Jeg stiller mig tvivlende over for, om faren er nærliggende. Jeg frygter, at Udenrigsministeriets vurdering af, hvilke negative konsekvenser, det evt. kunne få at give mig indsigt, er overdrevet. Jeg bliver ikke mindre bekymret af, at Udenrigsministeriet i den oprindelige afgørelse ikke nævnte paragraf 32 stk. 2. Man kunne få den tanke, at det er en efterrationalisering fra Udenrigsministeriets side, som mest af alt skyldes ønsket om at undgå mere kritisk journalistisk granskning af en organisation, som den danske regering har investeret en anseelig mængde politisk kapital i."

Den 15. januar 2015 bad jeg om Udenrigsministeriets bemærkninger til din e-mail af 12. januar 2015.

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

I en udtalelse af 6. februar 2015 skrev Udenrigsministeriet bl.a. således:

”Folketingets Ombudsmand har bedt Udenrigsministeriet om særligt at forholde sig til det, som A har anført om, at diskretionsforbeholdet ikke forelå på det tidspunkt, hvor oplysningerne blev afgivet, men er noget som MOFA efterfølgende har betinget sig.

Folketingets Ombudsmand har endvidere bedt Udenrigsministeriet oplyse, om ministeriet på baggrund af A's aktindsigtsanmodning indhentede egentlige udtalelser fra MOFA og ACRC og i givet fald hvornår. Folketingets Ombudsmand beder i forlængelse heraf også om oplysninger om, hvad tilkendegivelsen og bekræftelsen om fortrolighed i henholdsvis notitsen af 31. oktober 2014 og udtalelsen til ombudsmanden af 9. december 2014 bygger på, herunder om de bygger på direkte udsagn fra MOFA og/eller ACRC.

Som det fremgår af Udenrigsministeriets udtalelse af 9. december 2014 er det Udenrigsministeriets opfattelse, at diskretionsforbeholdet i det foreliggende tilfælde følger af den stiltiende indbyrdes anerkendte og efterlevede kutyme om diskretion i forbindelse med informationsudveksling vedrørende politiske forhold i det bilaterale diplomatiske samarbejde mellem to lande. Sagsbehandlingen og de oplysninger, der henvises til af A og Folketingets Ombudsmand, er efter ministeriets opfattelse ikke udtryk for, at diskretionsforbeholdet ikke forelå med den tilstrækkelige klarhed og sikkerhed på det tidspunkt, hvor oplysningerne blev afgivet til Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet (i København) foretog i forbindelse med behandlingen af A's anmodning om aktindsigt en intern høring af ambassaden i Seoul, da Udenrigsministeriet (i København) havde foretaget en indledende gennemgang af de dokumenter, som Udenrigsministeriet (i København) var i besiddelse af. Udenrigsministeriet (i København) havde i udgangspunktet indstillet, at en række oplysninger, der vedrørte MOFA og ACRC, blev udleveret. Høringen havde til formål dels at inddrage evt. dokumenter som alene ambassaden var i besiddelse af dels at inddrage ambassadens specifikke viden om sagens håndtering (sagen om en koreansk undersøgelse af GGGI), herunder vedrørende informationsudvekslingen og de koreanske forhold m.v.

Det bemærkes, at dette er almindelig praksis i Udenrigsministeriets behandling af aktindsigtssager, hvor ambassaderne i mange tilfælde besidder en specialviden om de konkrete sager og forholdene i landet.

Ambassaden i Seoul besvarede høringen ved e-mail af 23. oktober 2014. Heraf fremgår – som anført af Folketingets Ombudsmand – at det er am-

bassadens vurdering, at MOFA og ARCR bør høres før eventuel udlevering af hele eller dele af akter, som vedrører dem. Høringen er således et internt svar på ministeriets (i København) indstilling, om at udlevere visse oplysninger, der vedrørte ACRC og MOFA, og skal forstås således, at ambassaden lod Udenrigsministeriet (i København) vide, at det var ambassadens opfattelse, at den informationsudveksling, der var foretaget i sagen var sket under en stiltiende fælles forståelse om diskretion, og at oplysningerne derfor som udgangspunkt ikke kunne udleveres.

Udenrigsministeriet (i København) lagde herefter ambassadens vurdering til grund, og på den baggrund var det ministeriets opfattelse, at oplysningerne som udgangspunkt kunne og i udgangspunktet burde undtages efter offentlighedslovens § 32, stk. 1. Udenrigsministeriet skal her henvise til ministeriets udtalelse af 9. december 2014 til Folketingets Ombudsmand.

Udenrigsministeriet (i København) overvejede imidlertid fortsat mulighederne for at udlevere oplysningerne, og bad derfor ambassaden i Seoul om at kontakte deres samtalepartnere i sagen for at afklare, om det var muligt at udlevere oplysningerne. Ambassaden tog i dagene umiddelbart efter den 23. oktober 2014 telefonisk kontakt til deres samtalepartnere i MOFA. Der foreligger ikke telefonnotat fra samtalerne, men ambassaden i Seoul oplyser, at man orienterede MOFA om aktindsigtsanmodningen og den danske offentlighedslov. MOFA oplyste i den forbindelse, at MOFA betragtede sin korrespondance i sagen som fortrolig.

Ambassaden i Seoul har endvidere til brug for udarbejdelsen af nærværende udtalelse oplyst, at det ikke er praksis, at de koreanske myndigheder ved informationsudveksling med Danmark udtrykkeligt betinger sig diskretion, hvilket heller ikke var tilfældet i den konkrete sag. Det er ambassadens vurdering, at dette skyldes, at enhver informationsudveksling med den danske ambassade finder sted i en fælles stiltiende forståelse af, at informationen udelukkende deles med de relevante danske myndigheder. Ambassaden har endvidere oplyst, at dette ydermere skal ses i lyset af, at man i Korea ikke har den samme tradition som i Danmark for adgang for offentligheden til det offentlige system.

Det er Udenrigsministeriets opfattelse, at ministeriet som led i behandlingen af en konkret aktindsigtsanmodning, herunder som led i overvejelserne om meroffentlighed, ikke er afskåret fra at indhente en udtalelse eller tilkendegivelse fra ministeriets samtalepartnere, om oplysninger, der er omfattet af et for ministeriet bekendt diskretionsforbehold, alligevel kan udleveres til offentligheden, og at dette ikke medfører, at diskretionsforbeholdets klarhed svækkes.”



## **BILAG – SAGSFREMSTILLING**

Den 16. februar 2015 sendte jeg ministeriets udtalelse af 6. februar 2015 til dig med henblik på at modtage dine eventuelle bemærkninger inden to uger. Jeg meddelte dig i brev af 3. marts 2015, at jeg nu ville behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og Udenrigsministeriet.