



Aktindsigt i sag om levering af jagtfalk til fremmed stats- overhoved

Anmodet udenrigsministeriet om på ny at overveje et afslag på aktindsigt i en sag om levering af jagtfalke til visse arabiske stater. I forbindelse hermed tilkendegivet min opfattelse vedrørende anvendelsen af bestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 1, og § 5, nr. 6.

FOB nr. 80.654

(J. nr. 1980-804-38).

A klagede over, at udenrigsministeriet i skrivelse af 11. juli 1980 havde meddelt ham »at man i medfør af loven om offentlighed i forvaltningen ikke vil kunne imødekomme Deres anmodning« om aktindsigt i ministeriets sager om jagtfalke til visse arabiske lande.

I anledning af A's klage modtog jeg en udtalelse fra udenrigsministeriet samt udenrigsministeriets akter i sagen. I udtalelsen henviste ministeriet til bestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 1, § 5, nr. 3, § 5, nr. 4, og § 5, nr. 6, som hjemmel for at afslå A's anmodning om aktindsigt. Udenrigsministeriet angav imidlertid ikke i skrивelsen til mig nærmere, med hensyn til hvilke dokumenter hver af de nævnte undtagelsesbestemmelser efter udenrigsministeriets opfattelse kunne anvendes.

Jeg anmodede derfor udenrigsministeriet om en supplerende udtalelse.

Jeg modtog herefter en supplerende udtalelse af 1. april 1981 fra udenrigsministeriet. I udtalelsen anførte udenrigsministeriet bl. a. følgende:

»...

Som det vil være Ombudsmanden bekendt fra sagens akter, har man i udenrigsministeriet ... nøje overvejet, hvorvidt og i hvilket omfang der vil kunne gives delvis aktindsigt i den her omhandlede sag i henhold til offentlighedslovens § 2, stk. 3, ...

Når udenrigsministeriet ikke fandt at kunne imødekomme selv en delvis aktindsigt, ..., uanset om sagens akter måtte omfatte dokumenter, der for en isoleret betragtning ville være omfattet af offentlighedslovens bestemmelser om adgang til aktindsigt, skyldes dette det hensyn til fremmede magter, som i offentlighedsloven er anerkendt som undtagelsesgrund dels i betinget form (§ 2, stk. 2, nr. 1) dels ubetinget (§ 5, nr. 6). Ved udøvelsen af dette skøn har udenrigsministeriet måtte lægge til grund, at Danmarks forhold til fremmede magter, in casu de arabiske lande (§ 2, stk. 2, nr. 1) samt spørgsmålet om, hvorvidt et dokument vedrører udenrigspolitiske forhold (§ 5, nr. 6), også må vurderes i lyset af de pågældende fremmede magters fortolkning og mulige reaktion i tilfælde af, at udenrigsministeriet frigiver dokumenter, som eksponerer disse landes forhold til Danmark. I det hele måtte det erkendes, at sagen, i det omfang udenrigsministeriet er blevet inddraget i den, selvsagt er blevet be-

handlet ud fra en udenrigspolitisk synsvinkel og derfor må bedømmes i lyset heraf i relation til spørgsmålet om aktindsigt under offentlighedsloven.

Det måtte derfor blive udenrigsministeriets konklusion, at selv en delvis aktindsigt ville kunne afgive grundlag for en fejlagtig og i forholdet til fremmede magter skadelig bedømmelse af sagen samt efter omstændighederne indebære en prisgivelse af de udenrigspolitiske hensyn, som det er udenrigsministeriets opgave at tilgodese, jfr. Niels Eilschou Holm: Offentlighedsloven (1971), s. 44 in fine. Ud fra samme overvejelser måtte ministeriet være af den opfattelse, at dokumenter, som har deres udspring i udenrigstjenestens behandling af sagen, og som herfra er videresendt til anden myndighed, bør unddrages aktindsigt i medfør af lovens § 5, nr. 6.

...«

På grundlag af udenrigsministeriets supplerende udtalelse drøftedes sagen under et møde den 14. maj 1981 på mit kontor med repræsentanter for udenrigsministeriet.

I en skrivelse til A udtalte jeg herefter følgende:

»Følgende bestemmelser i lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen er af betydning for min bedømmelse af sagen:

§ 2:

»...

Stk. 2. Bestemmelsen i § 1 (om adgangen til at få oplysninger; min bemærkning) er endvidere uanvendelig, hvis adgangen til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter findes at burde vige for væsentlige hensyn til

1) statens sikkerhed, landets forsvar samt forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner.

...

Stk. 3. Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelserne i stk. 1 og 2, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.«

§ 5:

»Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke

...

3) en myndigheds interne arbejdsmateriale, såsom referater, koncepter, udkast, forslag og planer,

...

6) dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold,

...«

Om anvendelsen af de nævnte bestemmelser i det foreliggende tilfælde skal jeg bemærke følgende:

Efter min gennemgang af sagen må jeg være enig med udenrigsministeriet i, at en række af sagens dokumenter klart har karakter af internt arbejdsmateriale, og at det for så vidt er med rette, at undtagelsesbestemmelsen i lovens § 5, nr. 3, er bragt i anvendelse. Således som sagen stiller sig for mig, finder jeg ikke at have anledning til at gå nærmere ind på, i hvilket omfang den nævnte bestemmelse med rette har kunnet anvendes.

Jeg skal derefter gøre nogle bemærkninger om baggrunden for og rækkevidden af bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 6.

Den nævnte bestemmelse fandtes ikke i partsoffentlighedsloven af 1964, men var indeholdt i det forslag til lov om offentlighed i forvaltningen, som blev fremsat af regeringen i folketingsåret 1969/70.

Forslaget indeholdt følgende bemærkninger til bestemmelsen, jfr. Folketingstidende 1969/70, tillæg A, sp. 592:

»Bestemmelsen i forslagets § 5, nr. 6, der er ny, hjemler undtagelse for dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold. De nævnte dokumenter ville i vidt omfang kunne undtages efter forslagets § 2, stk. 2, nr. 1, jfr. stk. 4; men for at afskære tvivl i retsanvendelsen har man fundet det rigtigst at optage en udtrykkelig undtagelsesbestemmelse.«

I betænkningen om offentlighedslovens revision (betænkning nr. 857/1978) er om bestemmelsen bl. a. anført følgende (s. 256):

»Undtagelsesadgangen efter § 5, nr. 6, er absolut i den forstand, at dens anvendelse ikke er betinget af en konkret afvejning af betænkkelighederne ved aktindsigt, men bestemmelsen omfatter til gengæld kun bestemte dokumenttyper (»dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold«). Det må kræves, at dokumenter for at kunne undtages med hjemmel i bestemmelsen efter deres indhold vedrører emner af den nævnte beskaffenhed, hvorimod det ikke vil være tilstrækkeligt, at et dokument, f. eks. om rent hjemlige økonomiske eller trafikmæssige spørgsmål, i en given situation vil være af udenrigspolitisk eller økonomisk interesse. Såfremt hemmeligholdelse er af væsentlig udenrigspolitisk betydning, vil undtagelsesbestemmelserne i § 2, stk. 2, nr. 1, dog i reglen da kunne bringes i anvendelse.«

Det fremgår videre af betænkningen, at udvalget har foreslået, at bestemmelsen samarbejdes med bestemmelsen i den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 1. Udvalget har i den forbindelse anført følgende (s. 283):

»Udvalget har ikke ment, at der bør være adgang til at undtage dokumenter eller oplysninger i dokumenter vedrørende udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske forhold også i tilfælde, hvor der ikke er noget konkret behov for hemmeligholdelse, sml. derimod den gældende bestemmelse i lovens § 5, nr. 6.«

Udenrigsministeriet har i en intern meddelelse fra direktøren af 22. december 1970 uddybet, i hvilke tilfælde dokumenter på grund af deres indhold må anses som »dokumenter om udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold«. I meddelelsen er bl. a. anført følgende:

»...

Som hovedregel er formodningen for, at al generel politisk og økonomisk indberetningsvirksomhed, hvad enten der er tale om dépecher, departementale indberetninger, telemeddelelser, underhåndsbreve eller brevi manu-forsendelser og al tilsvarende instruktions- og underretningsvirksomhed fra udenrigsministeriet, er omfattet af denne undtagelse. Begrebet »udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske forhold« kan omfatte også brevveksling om indrepolitiske, herunder videnskabelige, teknologiske og sociale forhold i andre lande, f. eks. i det omfang den indeholder en politisk vurdering...«

I sin udtalelse af 1. april 1981 (gengivet ovenfor) har udenrigsministeriet i den forbindelse yderligere henvist til, at spørgsmålet om, hvorvidt et dokument vedrører udenrigspolitiske forhold, »også må vurderes i lyset af de pågældende fremmede magters fortolkning og mulige reaktion i tilfælde af, at udenrigsministeriet frigiver dokumenter, som eksponerer disse landes forhold til Danmark«.

Efter min opfattelse er der overensstemmelse mellem de synspunkter i udenrigsministeriets meddelelse af 22. december 1970, som er gengivet ovenfor, og de synspunkter fra betænkningen om offentlighedslovens revision, som ligeledes er gengivet ovenfor. Jeg forstår udenrigsministeriets meddelelse af 22. december 1970 således, at dokumenter, hvis indhold ikke i sig selv er udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske forhold, dog må anses for at være omfattet af undtagelsesbestemmelsen, for så vidt de indeholder politiske vurderinger af forhold i andre lande.

Med hensyn til de synspunkter fra udenrigsministeriets supplerende udtalelse af 1. april 1981, som er gengivet lige ovenfor, kan jeg være enig med ministeriet i, at »de pågældende fremmede magters fortolkning og mulige reaktion« kan indgå som et moment i vurderingsgrundlaget ved en stillingtagen til, om et dokument må siges at have et udenrigspolitisk eller udenrigsøkonomisk indhold. Jeg finder imidlertid ikke, at dette moment alene er tilstrækkeligt til at begrunde en anvendelse af undtagel-

sesbestemmelsen i § 5, nr. 6, hvis et dokument ikke i øvrigt efter sit indhold vedrører emner af udenrigspolitisk eller udenrigsøkonomisk karakter. Derimod vil hensyn til fremmede magters fortolkning og mulige reaktion i givet fald kunne begrunde en anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 1.

Det følger af det anførte, at en anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i § 5, nr. 6, forudsætter en vurdering af indholdet af det enkelte dokument i sagen, hvorimod der ikke kan blive tale om på grundlag af bestemmelsen at undtage en sag som helhed fra adgangen til aktindsigt (medmindre en vurdering af hvert enkelt dokument ville føre til, at bestemmelsen er anvendelig).

Efter min gennemgang af sagens dokumenter må jeg vel finde, at en række dokumenter utvivlsomt med rette vil kunne undtages med hjemmel i den nævnte undtagelsesbestemmelse, men at denne på den anden side ikke med rimelighed kan føre til at nægte aktindsigt i *samtlig*e de dokumenter, der ikke er omfattet af den tidligere nævnte undtagelsesbestemmelse i lovens § 5, nr. 3. Jeg har da også forstået, at udenrigsministeriet er enig heri.

For så vidt angår anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 1, anførte jeg i min skrivelse af 2. marts 1981 til udenrigsministeriet, at denne forudsætter,

»at en afvejning må føre til, at adgangen til aktindsigt findes at burde vige for *væsentlige hensyn* til de interesser, der er angivet i de enkelte numre i bestemmelsen; som anført af Niels Eilschou Holm: Offentlighedsloven (1971), s. 44, indebærer dette, at aktindsigt kun kan afslås, hvor der er en *nærliggende fare* for, at de nævnte interesser vil lide skade af *betydning*. Den nævnte konkrete interesseafvejning skal foretages for hvert dokument for sig; jeg henviser i øvrigt også i denne forbindelse til offentlighedslovens § 2, stk. 3.«

Jeg må forstå udenrigsministeriets supplerende udtalelse af 1. april 1981 - herunder også på baggrund af mødet den 14. maj 1981 - således, at ministeriet ved anvendelsen af undtagelsesadgangen efter § 2, stk. 2, nr. 1, i det foreliggende tilfælde navnlig har lagt vægt på den reaktion fra arabiske lande, som en (hel eller delvis) imødekommelse af anmodningen om aktindsigt muligt kunne afstedkomme. Ministeriet har ud fra dette ment at burde undtage *samtlig*e dokumenter i sagen, uanset at visse dokumenter isoleret bedømt ikke har et indhold, som berører indholdet til udlandet m.v. Ministeriet har i denne forbindelse henvist til det, der er anført af Niels Eilschou Holm: Offentlighedsloven med kommentarer (1971), s. 44 nederst (»indrømmelse af delvis aktindsigt indirekte ville medføre

en prisgivelse af det eller de forhold, som bestemmelserne giver hjemmel til at hemmeligholde«).

Efter min opfattelse kan en sådan mere generelt præget anvendelse af undtagelsesadgangen efter lovens § 2, stk. 2, (eventuelt i forbindelse med anvendelsen af bestemmelsen i § 5, nr. 6), vel efter omstændighederne være forsvarlig. Men jeg finder, at de synspunkter om anvendelsen af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 2, som jeg anførte i min skrivelse af 2. marts 1981 til udenrigsministeriet, og de grundlæggende betragtninger, som offentlighedsordningen ifølge offentlighedsloven bygger på, må føre til, at en sådan mere generel anvendelse af disse undtagelsesbestemmelser (her nr. 1) må forudsætte, at der kan godtgøres en vægtig *konkret* begrundelse herfor. Efter min opfattelse er forholdet det, at jo mere der lægges op til at anvende § 2, stk. 2, generelt for sager som sådanne, jo stærkere krav bør der stilles til den konkrete begrundelse.

Jeg er selvsagt ikke uenig med udenrigsministeriet i, at risikoen for, at reaktioner fra udlandet får skadevirkninger for interesser af betydning, med rimelighed kan føre til, at aktindsigt helt eller delvis må nægtes - for så vidt der er den fornødne *konkrete* begrundelse for at antage, at sådanne skadevirkninger eller risiko herfor må anses for *nærliggende*.

Under drøftelserne på mødet den 14. maj 1981 har repræsentanterne for udenrigsministeriet i den forbindelse henvist til, at det ofte ikke vil være praktisk muligt at opnå et mere detaljeret informationsgrundlag om fremmede magters eventuelle reaktioner eller mulige skadevirkninger i øvrigt på forholdet mellem Danmark og andre stater som følge af, at udenrigsministeriet meddeler aktindsigt.

Jeg har forståelse herfor og finder heller ikke at kunne afvise, at dette forhold bør tages i betragtning ved vurderingen af, om betingelsen for at meddele afslag efter lovens § 2, stk. 2, nr. 1, er til stede.

Uanset det anførte må jeg imidlertid nære betænkelighed ved at antage, at udenrigsministeriet i den foreliggende sag på tilstrækkeligt overbevisende måde har godtgjort, at forudsætningerne for en generel anvendelse af undtagelsesadgangen efter bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 1, er til stede.

Jeg har gjort udenrigsministeriet bekendt med min opfattelse, som jeg dog ikke har fundet rimelig grund til at formulere som en kritik.

Således som sagen foreligger for mig, finder jeg ikke at burde tage nærmere stilling til, i hvilken udstrækning undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 1, bør føre til, at en anmodning om aktindsigt afslås i relation til

enkelte dokumenter eller, hvorledes anvendelsesområdet for denne bestemmelse og bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 6, i den foreliggende sag bør fastlægges. Disse spørgsmål har været berørt under min drøftelse af sagen med udenrigsministeriet på mødet den 14. maj 1981.

Jeg har på baggrund af det anførte fundet at burde anmode udenrigsministeriet om at overveje sagen på ny og over for Dem at tage stilling til, hvorvidt der er fuldt tilstrækkeligt grundlag for at bringe undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 1, i anvendelse på samtlige de dokumenter, der ikke måtte være omfattet af undtagelsesbestemmelserne i lovens § 5, nr. 3 og 6.«

Med skrivelse af 1. juli 1981 sendte udenrigsministeriet mig en kopi af sin samtidige skrivelse til journalist A, hvoraf det fremgik, at ministeriet havde gjort sagen til genstand for fornyede overvejelser, men at ministeriet måtte fastholde, at A's begæring om aktindsigt ikke kunne imødekommes. Udenrigsministeriet henviste herved til bestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 1, § 5, nr. 3, § 5, nr. 4, og § 5, nr. 6.