



DR Nyheder
Att.: Klaus Buster Jensen
DR Byen
Emil Holms Kanal 20
0999 København C

(Sendt pr. mail til: klje@dr.dk)

Din klage over Skatteministeriet i en sag om aktindsigt

Jeg har nu færdigbehandlet din sag om aktindsigt i skriftlige kommentarer, der er tilsendt OECD, hvor der er omtale af shipping i forbindelse med en aftale om beskatning af den digitale økonomi.

Jeg har ikke fundet grundlag for at tilsidesætte Skatteministeriets vurdering af, at oplysningerne kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 32, stk. 1, af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer. Jeg har på den baggrund ikke fundet anledning til at tage stilling til, om oplysningerne også kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Nedenfor kan du læse nærmere om baggrunden for resultatet af min undersøgelse.

Ombudsmandens udtalelse

1. Omfanget af min undersøgelse

Sagen handler om din anmodning om aktindsigt hos Skatteministeriet i materiale vedrørende Danmarks forhandlinger i OECD om en aftale om beskatning af den digitale økonomi.

Jeg har forstået det sådan, at du alene ønsker at klage over den del af Skatteministeriets afgørelse, der omhandler afslag på aktindsigt i dokumenter, som ministeriet har sendt til eller modtaget fra OECD, og som indeholder Danmarks indlæg til OECD. Det drejer sig om akt nr. 2 i Skatteministeriets sag med j.nr. 2019-5050 og akt nr. 11-14 i Skatteministeriets sag med j.nr. 2017-4413, jf. aktlisten af 7. marts 2023.

4. marts 2024

Dok.nr. 23/02282-16/KTO
Bedes oplyst ved
henvendelse

**Folketingets
Ombudsmand**
Gammeltorv 22
1457 København K
33 13 25 12
www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Oplysning om telefontid
og mulighed for personlig
henvendelse findes på
ombudsmanden.dk/kontakt

2. Om sagen

Den 27. februar 2023 bad du Skatteministeriet om aktindsigt på følgende måde:

"Jeg anmoder hermed om aktindsigt i alle skriftlige kommentarer, der er tilsendt OECD, hvor der er omtale af shipping i forbindelse med den såkaldte søjle 2 i 2020 og 2021."

Skatteministeriet undtog ved en afgørelse af 11. marts 2023 akt nr. 2 og 11-14, i deres helhed efter offentlighedslovens § 32, stk. 1, hvorefter retten til aktindsigt kan 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 el.lign.

Akt nr. 2, 12 og 13 udgør danske skriftlige indlæg til forhandlingerne og indeholder oplysninger om de danske forhandlingspositioner og forhandlingerne i øvrigt, mens akt. nr. 11 og 14 indeholder en sammenfatning fra OECD af skriftlige indlæg afgivet under forhandlingerne af Danmark og andre lande. Akt nr. 11 er påført et vandmærke med teksten "Denmark", hvilket ifølge Skatteministeriet betyder, at dokumentet er fortroligt og alene må udleveres til den danske forhandlingsdelegation. Akt nr. 14 er stemplet "confidential" (fortroligt).

Skatteministeriet lagde ved afgørelsen vægt på, at forhandlinger i et internationalt forum som OECD sker under en forudsætning om gensidig fortrolighed, der også gælder efter, forhandlingerne er afsluttede. Skatteministeriet fandt ikke grundlag for at udlevere de pågældende oplysninger og dokumenter som led i meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Den 28. april 2023 fastholdt Skatteministeriet – efter at have foretaget en høring af Udenrigsministeriet – at dokumenterne kunne undtages efter § 32, stk. 1, under henvisning til, at oplysninger om forhandlingerne i OECD er omfattet af en generel og overordnet forudsætning om gensidig fortrolighed.

Skatteministeriet anførte endvidere, at oplysninger om den danske forhandlingsposition i sagen også kunne undtages efter offentlighedslovens § 32, stk. 2, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt for beskyttelsen af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.

Den 2. maj 2023 klagede du til mig. I den forbindelse gav du udtryk for, at du alene har bedt om at få aktindsigt i Danmarks indlæg til OECD, og at oplysninger om andre landes positioner eller holdninger allerede af den grund vil kunne udelades. Hensynet til andre lande kan herefter efter din opfattelse ikke begrunde hemmeligholdelse af oplysninger om den danske regerings position under forhandlingerne.

Du har endvidere anført, at de øvrige lande i OECD allerede er bekendt med Danmarks forhandlingsposition, eftersom de har deltaget i forhandlingerne og dermed har fået kendskab til Danmarks indlæg. Du har også anført, at forhandlingerne nu er afsluttet. På den baggrund gør du gældende, at en udlevering af oplysninger om Danmarks egen forhandlingsposition ikke kan skade Danmarks udenrigspolitiske interesser.

I forhold til Skatteministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 32, stk. 1, har du herudover anført, at ministeriet ikke har dokumenteret, at der foreligger en folkeretlig forpligtelse til at hemmeligholde oplysninger om Danmarks egen forhandlingsposition, og at ministeriet ikke har indhentet en udtalelse fra OECD med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne kan udleveres.

Skatteministeriet har i en delvist fortrolig udtalelse til mig af 28. august 2023 nærmere uddybet de omstændigheder og hensyn, der ligger bag anvendelsen af offentlighedslovens § 32, stk. 1 og 2. Ministeriet har i den forbindelse uddybende anført om anvendelse af § 32, stk. 1, at oplysningerne om den danske forhandlingsposition i de undtagne akter er omfattet af en folkeretlig sædvane om gensidig fortrolighed, idet de danske forhandlingspositioner tager afsæt i oplysninger om indholdet af forhandlingerne, herunder andre landes forhandlingspositioner. Skatteministeriet har endvidere oplyst, at oplysninger fra forhandlinger i OECD alene offentliggøres, hvis samtlige over 135 forhandlende parter godkender det. Ministeriet har derfor ikke indhentet en udtalelse fra OECD om, hvorvidt oplysningerne kan offentliggøres.

I dit partshøringssvar af 6. september 2023 har du stillet spørgsmål ved betydningen af, at dokumenter klassificeres efter OECD's procedureregler, herunder anført, at der er anledning til at spørge OECD, om det danske bidrag til forhandlingerne er fortroligt.

Skatteministeriet har i en supplerende udtalelse af 18. december 2023 – efter at have rådført sig med Udenrigsministeriet – anført, at den faste praksis om fortrolighed om forhandlingerne i OECD gælder, uanset om et dokument er mærket som fortroligt eller ej. Ministeriet har i den forbindelse henvist til pkt. 1 på s. 60 i OECD's procedureregler, hvoraf det fremgår, at en fortrolig anmærkning er en sikkerhedsmæssig klassificering, og at vurderingen heraf

er et særskilt og andet spørgsmål end spørgsmålet om informations- og publikationspolitik.

3. Retsgrundlag

3.1. Offentlighedslovens § 32

§ 32 i lov om offentlighed i forvaltningen, jf. lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020, har følgende ordlyd:

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

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:

”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 [i *stk. 1*] 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.

...

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.

Endvidere omfatter bestemmelsen oplysninger og dokumenter, der vedrører den *interne danske forberedelse af forhandlinger med andre lande og i internationale organisationer*, f.eks. instruktioner til de danske forhandlere i forbindelse med forslag til regler, indberetninger fra de danske repræsentationer og notater m.v., der sendes til Europaudvalget til brug for lukkede møder i udvalget.

Det er – i modsætning til bestemmelsen i stk. 1 – 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 internationale organisationer, vil lide skade.”

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

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 710 ff., anføres bl.a. følgende om bestemmelsen i § 32, stk. 1:

”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.

...

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 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.

...

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.”

Bestemmelsen i § 32, stk. 2, svarer til § 13, stk. 1, nr. 2 i den tidligere offentlighedslov. Om denne bestemmelse anføres følgende i betænkning nr. 510/2009, s. 717:

”Ved bedømmelsen af, om der er en nærliggende risiko for, at rigets udenrigspolitiske interesser mv. vil lide skade, hvis de pågældende oplysninger udleveres, må der efter kommissionens opfattelse, hvor der er tale om, at Danmark forhandler med andre lande eller internationale organisationer, bl.a. lægges vægt på, om der anmodes om aktindsigt på et tidspunkt, hvor forhandlingerne pågår, eller om der anmodes om aktindsigt på et tidspunkt, hvor forhandlingerne er endeligt afsluttede. I sidstnævnte tilfælde vil oplysninger om Danmarks forhandlingspositioner mv. i almindelighed ikke kunne undtages med henvisning til, at det vil skade rigets udenrigspolitiske interesser mv. Det anførte er imidlertid ikke ensbetydende med, at der i alle tilfælde, når forhandlingerne er endeligt afsluttede, vil være adgang til aktindsigt i de pågældende oplysninger, idet der også efter afslutningen af forhandlingerne kan være behov for at undtage oplysninger, f.eks. fordi oplysningerne blotlægger den strategi, som Danmark eller andre lande har lagt.

Det bemærkes i den forbindelse, at det efter omstændighederne kan følge af almindelig international praksis, at lande, der deltager i forhandlinger med andre lande i en international organisation om vedtagelse af f.eks. en international retsakt, ikke – foruden selve forhandlingerne – offentliggør medlemsstatens egne forhandlingspositioner og lignende. I sådanne tilfælde, vil oplysningerne

kunne undtages efter lovudkastets § 32, stk. 1, og der gælder således ikke et krav om, at den danske forvaltningsmyndighed skal påvise, at en offentliggørelse af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for skade på rigets udenrigspolitiske interesser mv. (...)"

I sagen [FOB 2019-7](#) (på ombudsmandens hjemmeside) tog ombudsmanden stilling til Kulturministeriets undtagelse af oplysninger om tilkendegivelser afgivet af andre EU-lande og det daværende formandskab i EU-regi. Kulturministeriet havde i forbindelse med behandlingen af sagen foretaget en høring af Udenrigsministeriet, som oplyste, at der som hovedregel – og i henhold til fast praksis i EU-institutionerne og medlemsstaterne – er en gensidig forventning om fortrolighed vedrørende drøftelser på møder i rådsregi, herunder i arbejdsgrupper. Ombudsmanden udtalte, at offentlighedslovens § 32, stk. 1, omfatter tilfælde, hvor det følger af folkeretlig sædvane eller fast international praksis, at Danmark er forpligtet til at hemmeligholde oplysninger og dokumenter. Ombudsmanden fandt, at der i sagen fandtes en sådan fast praksis.

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

4. Min vurdering

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

Det er ifølge offentlighedslovens forarbejder en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at der gælder en folkeretlig forpligtelse eller praksis mv., der indebærer, at oplysninger ikke kan offentliggøres, samt at de foreliggende oplysninger er omfattet af forpligtelsen. Det omfatter tilfælde, hvor et andet land eller en international organisation har en berettiget forventning om, at oplysningerne ikke offentliggøres. Se nærmere pkt. 3. ovenfor.

Skatteministeriet har – efter at have rådført sig med Udenrigsministeriet – udtalt, at både fortrolighed om andre landes forhandlingspositioner og om forhandlingernes indhold følger af en fast praksis om fortrolighed ved forhandlinger i OECD, der udgør en folkeretlig sædvane. Det gælder ifølge

de to ministerier også for dokumenter, der ikke er klassifikationsmærket. Skatteministeriet har i forlængelse heraf oplyst, at oplysninger fra forhandlinger i OECD alene offentliggøres, hvis samtlige forhandlende parter godkender det.

Jeg kan på den baggrund ikke kritisere Skatteministeriets vurdering af, at de omhandlede oplysninger om andre landes forhandlingspositioner og forhandlingernes indhold i OECD, kan undtages efter offentlighedslovens § 32, stk. 1. Jeg kan således heller ikke kritisere, at ministeriet – ud fra de oplysninger, der forelå – ikke fandt det nødvendigt til brug for sin vurdering af sagen at indhente en udtalelse fra OECD eller alle de forhandlende parter.

Jeg kan endvidere ikke kritisere Skatteministeriets vurdering af, at de undtagne oplysninger om de danske forhandlingspositioner i den foreliggende situation vil kunne afdække forhandlingernes indhold, herunder andre landes forhandlingspositioner, og dermed bryde med den gensidige forventning om fortrolighed omkring forhandlingerne. Det skyldes, at de danske forhandlingspositioner tager afsæt i – og er udformet som tilkendegivelser om – de konkrete spørgsmål, der blev forhandlet om i OECD, herunder andre landes tilkendegivelser om disse spørgsmål. Jeg kan derfor ikke tilsidesætte ministeriets vurdering af, at også disse oplysninger kan undtages efter offentlighedslovens § 32, stk. 1.

Jeg har på den baggrund ikke fundet anledning til at tage stilling til, om oplysningerne også kan undtages efter offentlighedslovens 32, stk. 2.

Jeg har endvidere ikke grundlag for at tilsidesætte Skatteministeriets vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed i sagen.

Med venlig hilsen



Niels Fenger

Kopi til:
Skatteministeriet