

Udskriftsdato: 15. juni 2026 (Gældende)

Afslag fra Forsvarsministeriet på aktindsigt i dokumenter vedrørende lov om Forsvarets Efterretningstjeneste. Ministerbetjening. Spørgsmål om ekstrahering af oplysninger om udenlandsk ret

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 14/03537

Afslag fra Forsvarsministeriet på aktindsigt i dokumenter vedrørende lov om Forsvarets Efterretningstjeneste. Ministerbetjening. Spørgsmål om ekstrahering af oplysninger om udenlandsk ret

Svar til journalist A, medie B

27-10-2014

Sag nr. 14/03537

Klage over Forsvarsministeriets undtagelse af dokumenter fra aktindsigt

Jeg har nu færdigbehandlet sagen. Jeg kan ikke kritisere, at Forsvarsministeriet undtog dokumenter fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, og § 27, nr. 2.

For så vidt angår 3 af de 4 undtagne dokumenter er jeg enig i, at de ikke indeholder oplysninger, som burde have været ekstraheret efter bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 28 og 29.

Jeg er mest tilbøjelig til at mene, at oplysningerne om svensk og norsk ret i dokument nr. (x) er ekstraheringspligtige efter § 28, stk. 1. Da oplysningerne efter det oplyste i vidt omfang er omtalt i en offentlig tilgængelig betænkning, jf. herved offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, har jeg imidlertid ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at henstille til Forsvarsministeriet at genoptage sagen.

Jeg kan tilslutte mig Forsvarsministeriets beklagelse i forhold til begrundelsen i ministeriets afgørelse af 15. august 2014.

Nedenfor kan du læse nærmere om min undersøgelse. Fra side 12 har jeg lavet en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Du har anmodet Forsvarsministeriet om aktindsigt i 5 specifikke dokumenter (ministeriets dokument nr. (y), (z), (æ), (ø) og (x)) vedrørende lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (lov nr. 602 af 12. juni 2013).

Den 14. juli 2014 meddelte Forsvarsministeriet dig aktindsigt i dokument nr. (y).

Den 15. august 2014 meddelte Forsvarsministeriet dig aktindsigt i dokument nr. (æ). Ministeriet undtog dog bilaget til dokumentet fra aktindsigt.

Ministeriet undtog også dokument nr. (z), (ø) og (x) fra aktindsigt.

Forsvarsministeriets undtagelse af dokumenter skete med henvisning til dels § 24, stk. 1, dels § 27, nr. 2 i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen).

Ministeriet tog også stilling til, om der i dokumenterne var oplysninger, der skulle ekstraheres, jf. offentlighedslovens §§ 28-29. Det mente ministeriet ikke var tilfældet.

2. Retsgrundlaget

Offentlighedslovens § 24, § 27, nr. 2, § 28 og § 29 har følgende ordlyd:

”§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem:

- 1) Et departement og dets underordnede myndigheder.
- 2) Forskellige ministerier.

Stk. 2. Oplysninger om sagens faktiske grundlag m.v. er efter reglerne i §§ 28 og 29 omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler uanset stk. 1.

Stk. 3. Selv om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v., gælder stk. 1 ikke

- 1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed,
- 2) i sager om indgåelse af kontraktforhold og
- 3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.

...”

”§ 27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

...

2) Dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

...”

”§ 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.”

”§ 29. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan el.lign. Det gælder dog ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og for Danske Regioner.

Stk. 2. § 28, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.”

3. Forsvarsministeriets undtagelse af dokumenter efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, og § 27, nr. 2.

3.1. Dokument (x): Komparativ oversigt over forslag til lov om Forsvarets Efterretningstjeneste, norsk lovgivning og svensk lovgivning af 19. marts 2013

Som anført af Forsvarsministeriet er dokument nr. (x) en komparativ oversigt over forslag til lov om Forsvarets Efterretningstjeneste, norsk lovgivning og svensk lovgivning af 19. marts 2013. Oversigten gengiver på nogle punkter de relevante bestemmelser i lovgivningen, mens den på andre punkter beskriver eller sammenfatter retstilstanden.

Dokumentet er undtaget efter § 24, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det fremgår af forarbejderne til § 24, stk. 1, at formålet med bestemmelsen er at sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes adgang til inden for den ”politisk prægede ministerrådgivning på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre”.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, at den skal fortolkes og anvendes restriktivt. Af forarbejderne fremgår desuden følgende:

”Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen, kan bl.a. nævnes embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, embedsværkets

bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller »fysisk« møde med andre ministre, embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af folketingsspørgsmål samt embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger.

...

Omfattet af bestemmelsen er forskellige typer af interne dokumenter (og oplysninger), der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, herunder bl.a. udkast til »talepapir« og »beredskabstalepunkter«, udkast til pressemeddelelser, materiale til brug for pressemøder m.v., udkast til bidrag til besvarelse af folketingsspørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner m.v.»

Forsvarsministeriet har oplyst, at den komparative oversigt efter anmodning fra Forsvarsministeriet er udarbejdet af Forsvarets Efterretningstjeneste, da det måtte forventes, at der under Folketingets 1. behandling den 19. marts 2013 af lovforslag (L 163) om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) ville blive anmodet om oplysninger om forholdene i andre lande vedrørende lovgivningen om den militære efterretningstjeneste.

Jeg mener på den baggrund ikke, at jeg kan kritisere, at Forsvarsministeriet har anset oversigten for omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, med henvisning til at der var konkret grund til at antage, at forsvarsministeren havde eller ville få brug for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det er i øvrigt ikke en betingelse, at det udvekslede interne dokument omfattet af § 24, stk. 1, rent faktisk anvendes af den modtagende myndighed. Det afgørende er, at dokumentet er udvekslet i forbindelse med ministerbetjening, jf. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 428.

3.2. Bilaget til dokument nr. (æ): Udkast til forslag til lov om Forsvarets Efterretningstjeneste af 6. februar 2013 (dok. nr. (å))

Bilaget til dokument nr. (æ) består af et udkast til forslag til lov om Forsvarets Efterretningstjeneste af 6. februar 2013.

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

Ministeriet har henvist til, at det – som det er normal praksis i forbindelse med udarbejdelse af lovforslag – den 7. februar 2013 sendte et udkast til lovforslaget om Forsvarets Efterretningstjeneste til Justitsministeriet med henblik på Justitsministeriets lovtekniske bemærkninger til lovudkastet, inden forsvarsministeren fremsatte lovforslaget for Folketinget.

Jeg kan ikke kritisere, at Forsvarsministeriet har undtaget udkastet til lovforslag med henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

3.3. Dokument nr. (z): Forsvarsministerens brev af 6. februar 2013 til forsvarsordførerne bilagt materialepakke vedrørende lovforslaget om Forsvarets Efterretningstjeneste

Ministeriets dokument nr. (z) er et brev af 6. februar 2013 fra forsvarsministeren til forsvarsordførerne om en materialepakke vedrørende lovforslaget om Forsvarets Efterretningstjeneste. Dokumentet er undtaget efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 2.

Offentlighedslovens § 27, nr. 2, finder anvendelse på dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende proces.

Det fremgår af forarbejderne, at § 27, nr. 2, har et snævert anvendelsesområde, og at bestemmelsen kun kan anvendes i bestemte afgrænsede tilfælde, hvor en minister og en folketingspolitiker bør kunne udveksle synspunkter i fortrolighed. Det er bl.a. fremhævet, at det alene er de dokumenter, der af en forvaltningsmyndighed *udarbejdes* med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, der er omfattet af bestemmelsen.

Jeg kan ikke kritisere, at Forsvarsministeriet har undtaget dokumentet fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 2.

Som anført af ministeriet var forsvarsministerens brev til forsvarsordførerne bilagt en materialepakke vedrørende det – på det tidspunkt – påtænkte lovforslag om Forsvarets Efterretningstjeneste.

Jeg gør opmærksom på, at Forsvarsministeriet ikke har anset din anmodning om aktindsigt for også at gælde materialepakken. Så vidt jeg kan se, er der i hvert fald ikke i det hele sammenfald mellem de dokumenter, som du udtrykkeligt har anmodet om aktindsigt i, og dokumenterne i materialepakken. Hvis du ønsker aktindsigt i dokumenterne i materialepakken, må jeg derfor henvise dig til at rette henvendelse til Forsvarsministeriet.

3.4. Dokument nr. (ø): Komparativ oversigt af 4. februar 2013 over forslag til lov om Forsvarets Efterretningstjeneste, Wendler Pedersen-lovudkastet samt forslag til lov om Politiets Efterretningstjeneste

Dokument nr. (ø) er en komparativ oversigt af 4. februar 2013 over forslag til lov om Forsvarets Efterretningstjeneste, det såkaldte Wendler Pedersen-lovudkast samt forslag til lov om Politiets Efterretningstjeneste.

Det er med understregninger markeret, hvor ordlyden i forslag til lov om Forsvarets Efterretningstjeneste adskiller sig fra Wendler Pedersen-lovudkastet. Det gælder dog kun for de dele af lovforslaget, som oversigten lagde op til, at der skulle forhandles om. Oversigten indeholder endvidere en søjle med bemærkninger vedrørende bestemmelser til forhandling.

Forsvarsministeriet har undtaget dokumentet fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 2, med henvisning til at dokumentet er udarbejdet af Forsvarsministeriet til brug for – og udvekslet mellem

– forsvarsministeren og folketingsmedlemmer som led i de politiske forhandlinger om lovforslaget om Forsvarets Efterretningstjeneste.

Jeg kan heller ikke på dette punkt kritisere Forsvarsministeriet. Jeg henviser til det, som jeg har anført ovenfor om anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 27, nr. 2.

4. Ekstrahering

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 2, fastslår, at oplysninger om sagens faktiske grundlag mv. efter reglerne i §§ 28 og 29 er omfattet af lovens almindelige regler uanset stk. 1.

Dette indebærer, at relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger og om interne faglige vurderinger i endelig form vil skulle ekstraheres efter de almindelige regler, jf. §§ 28 og 29, selv om disse oplysninger findes i et dokument omfattet af § 24, stk. 1.

Efter min gennemgang af dokumenterne er jeg enig i, at bilaget til dokument nr. (æ), dokument nr. (z) og dokument nr. (ø) ikke indeholder oplysninger, som burde have været ekstraheret efter bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 28 og 29.

Dokument nr. (x) giver mig derimod anledning til følgende bemærkninger:

Pligten til at ekstrahere oplysninger om en sags faktiske grundlag efter offentlighedslovens § 28 er nærmere beskrevet i lovens forarbejder:

”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, argumenter 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.

Det er en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne »er relevante for sagen«. Dette indebærer, at det ikke blot vil være de *oplysninger om sagens faktiske grundlag, som en myndighed har lagt til grund for sin beslutning i en sag, som skal ekstraheres*, men at også faktiske oplysninger, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, skal ekstraheres.

Derimod skal *irrelevante* oplysninger ikke ekstraheres. Irrelevansen kan f.eks. skyldes, at oplysningerne er indgået i sagen ved en fejl (oprindelig irrelevans), eller at sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante, fordi de er blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger (efterfølgende irrelevans).

Kravet om, at oplysningen skal være relevant for sagen, indebærer i øvrigt, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som fra en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), ikke skal ekstraheres. Der gælder således en *bagatelgrænse* for de oplysninger, der skal ekstraheres.

Bedømmelsen af, om en oplysning om en sags faktiske grundlag er af relevans for sagen, afhænger af en *konkret vurdering i det enkelte tilfælde*. Den nævnte relevansvurdering skal foretages i forhold til det tidspunkt, hvor aktindsigten begæres, men som nævnt skal ikke blot oplysninger, som en myndighed har lagt til grund, men også oplysninger, der taler imod myndighedens beslutning, ekstraheres.

...

Endvidere gælder ekstraheringspligten ikke for oplysninger vedrørende en *sags retlige omstændigheder*, selv om oplysningerne isoleret set gengiver objektive kendsgerninger, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret, relevante rets- eller administrative afgørelser osv. Ekstraheringspligten vil derimod gælde en ekstern juridisk vurdering af konkret karakter, som bidrager til at skabe klarhed over sagens bevismæssige grundlag. ”

Det fremgår af sagen, at Forsvarsministeriet har overvejet, om den komparative oversigt indeholder oplysninger, der skal ekstraheres efter § 28, stk. 1, 1. pkt. Det mener Forsvarsministeriet ikke, og der er i den forbindelse bl.a. henvist til, at udenlandsk ret ikke har haft betydning for lovforslaget, og at der derfor ikke var tale om oplysninger, der indgik i grundlaget for, hvordan lovforslaget skulle udformes.

Jeg bemærker, at det fremgår af bl.a. pkt. 2.1 og 2.5 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget om Forsvarets Efterretningstjeneste, at forslaget i det væsentlige svarer til Wendler Pedersen-udvalgets lovudkast. Dette udvalg havde bl.a. til opgave at overveje en række spørgsmål vedrørende registrering af personer og organisationer hjemmehørende i Danmark og behandling og opbevaring af tjenesternes oplysninger. På grundlag heraf skulle udvalget udarbejde forslag til nye regler på området.

Det forudsattes i udvalgets kommissorium, at udvalget i fornødent omfang skulle indhente oplysninger om regler og praksis i andre lande. Betænkning nr. 1529/2012 indeholder resultatet af udvalgets arbejde, og på side 496-522 gennemgås efterretningstjenesternes opgaver i en række andre lande.

Som anført i pkt. 3.1 ovenfor er den komparative oversigt efter det oplyste udarbejdet af Forsvarets Efterretningstjeneste, da det forventedes, at der under Folketingets 1. behandling den 19. marts 2013

af lovforslag (L 163) om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) ville blive anmodet om oplysninger om forholdene i andre lande vedrørende lovgivningen om den militære efterretningstjeneste.

På den baggrund er jeg mest tilbøjelig til at mene, at oplysningerne i oversigten er ekstraheringspligtige efter § 28, stk. 1. Jeg har gjort Forsvarsministeriet bekendt med min opfattelse.

Forsvarsministeriet har anført, at oplysningerne om norsk og svensk lovgivning i vidt omfang er omtalt i den ovenfor nævnte betænkning, og at de derfor er offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3. Efter denne bestemmelse gælder ekstraheringspligten i stk. 1 ikke, i det omfang oplysningerne er offentligt tilgængelige.

Jeg har på den baggrund ikke tilstrækkeligt grundlag for at henstille til Forsvarsministeriet at genoptage sagen.

Hvis du efter at have læst betænkningen ønsker yderligere aktindsigt, må jeg henvise dig til at rette henvendelse til Forsvarsministeriet.

5. Meroffentlighed

Det fremgår af afgørelsen, at Forsvarsministeriet har overvejet, om de undtagne oplysninger og dokumenter bør udleveres efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelserne i offentlighedslovens § 24 og § 27, nr. 2, og på den anden side den berettigede interesse, som du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.

Ministeriet har ikke fundet grundlag for at give aktindsigt i de pågældende oplysninger.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere denne vurdering.

6. Forsvarsministeriets begrundelse

Jeg er enig med Forsvarsministeriet i, at ministeriets afgørelse af 15. august 2014 i store træk lever op til begrundelseskravene i forvaltningslovens § 24, jf. § 22.

Jeg kan dog tilslutte mig de beklagelser vedrørende begrundelsen, som Forsvarsministeriet har anført i sin udtalelse til mig.

Jeg bemærker i den forbindelse, at i en situation, hvor der i et dokument omfattet af §§ 23, 24, stk. 1, 25 og 27, stk. 1, nr. 1-4, er oplysninger, der er ekstraheringspligtige efter § 28, stk. 1 – men hvor retten til aktindsigt alligevel ikke gælder, fordi oplysningerne er offentligt tilgængelige, jf. § 28, stk. 2, nr. 3 – bør dette være afspejlet i begrundelsen.

Det bør således fremgå, at der ikke foretages ekstrahering, fordi oplysningerne er offentligt tilgængelige, og det bør angives, hvor oplysningerne kan findes – f.eks. på myndighedens hjemmeside eller på internettet.

Jeg har gjort Forsvarsministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Forsvarsministeriet

Sagsfremstilling

Den 19. juni 2014 anmodede du Forsvarsministeriet om aktindsigt i "(...) alle dokumenter, der knytter sig til LOV nr. 602 af 12/06/2013", dvs. lov om Forsvarets Efterretningstjeneste.

Den 25. juni 2014 meddelte Forsvarsministeriet dig aktindsigt i sagens aktliste og bad dig præcisere din anmodning. Dette gjorde du samme dag, og din anmodning drejede sig herefter om 5 specifikke dokumenter (dokument nr. (z), (æ), (y), (ø) og (x) i ministeriet).

Den 14. juli 2014 meddelte Forsvarsministeriet dig aktindsigt i dokument nr. (y). Ministeriet meddelte dig samtidig, at ministeriet løbende ville behandle din anmodning for så vidt angik de øvrige dokumenter.

Den 15. august 2014 meddelte Forsvarsministeriet dig aktindsigt i dokument nr. (æ). Ministeriet undtog dog bilaget til dokumentet fra aktindsigt.

Ministeriet undtog også dokument nr. (z), (ø) og (x) fra aktindsigt.

Følgende fremgår af ministeriets afgørelse:

”...

Begrundelse

Under henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, meddeler Forsvarsministeriet ikke aktindsigt i dokument (x) og i bilaget til dokument nr. (æ).

Dokument nr. (x) er udvekslet mellem Forsvarsministeriet og Forsvarets Efterretningstjeneste på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at forsvarsministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med lovforslagets behandling i Folketinget, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

Bilaget til dokument nr. (æ) er udvekslet mellem Forsvarsministeriet og Justitsministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at forsvarsministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med lovforslagets udformning, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

Ifølge offentlighedslovens § 27, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces. Forsvarsministeriet har på den baggrund undtaget dokumenterne (ø) og (z) fra aktindsigt, idet disse dokumenter er udarbejdet af Forsvarsministeriet til brug for og udvekslet mellem forsvarsministeren og folketingsmedlemmer.

De nævnte dokumenter indeholder ikke faktiske oplysninger eller eksterne eller interne faglige vurderinger, der skal ekstraheres efter offentlighedslovens § 28 og § 29.

Meroffentlighed

Forsvarsministeriet har overvejet, om de undtagne oplysninger og dokumenter bør udleveres efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelserne i offentlighedslovens § 24 og § 27, nr. 2, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Ministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at give aktindsigt i de pågældende oplysninger. ”

Du klagede den 18. august 2014 til mig over Forsvarsministeriets afgørelse af 15. august 2014. Du mente, at det var usandsynligt, at der ikke var oplysninger i de undtagne dokumenter, som skulle ekstraheres.

Du henviste også til, at en række ordførere havde givet udtryk for, at de ikke havde forstået rækkevidden af loven ved behandlingen af lovforslaget. Derfor mente du, at det måtte være i offentlighedens interesse, at ministeriets afgørelse blev vurderet, således at ordførere og offentligheden kunne indvies i vurderinger af lovens omfang.

Den 26. august 2014 bad jeg Forsvarsministeriet om en udtalelse i anledning af din klage. Jeg bad også ministeriet om at låne mig sagens akter, herunder de dokumenter, som ministeriet havde undtaget fra aktindsigt.

I et brev af 10. september 2014 afgav Forsvarsministeriet sin udtalelse. Ministeriet udtalte følgende vedrørende de 4 dokumenter, som ministeriet havde undtaget fra retten til aktindsigt:

”Ad dokument (x): Komparativ oversigt over forslag til lov om FE, norsk lovgivning og svensk lovgivning af 19. marts 2013:

Som anført i ministeriets afgørelse er dokumentet undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, idet dokumentet er udvekslet mellem Forsvarsministeriet og Forsvarets Efterretningstjeneste på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at forsvarsministeren havde eller ville få brug for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med lovforslagets behandling i Folketinget (1. behandling den 19. marts 2013).

Den komparative oversigt er efter anmodning fra Forsvarsministeriet udarbejdet af Forsvarsministeriets Efterretningstjeneste, da det måtte forventes, at der under Folketingets behandling af det den 27. februar 2014 fremsatte lovforslag (L 163) om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) ville blive anmodet om oplysninger om forholdene i andre lande vedrørende lovgivningen om den militære efterretningstjeneste.

Der er tale om en foreløbig og ikke konsolideret, skematisk oversigt over retsstillingen i Norge og Sverige, og dette er angivet ved, at dokumentet er påført teksten ’TIL INTERN BRUG’.

Det er som anført i afgørelsen Forsvarsministeriets opfattelse, at dokumentet ikke indeholder oplysninger, der skal ekstraheres efter offentlighedslovens § 28 og § 29.

Oversigten indeholder ikke eksterne eller interne faglige vurderinger.

Det spørgsmål kan rejses, om dokumentet indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag, idet omfang oplysningerne er relevante for sagen, og derfor skal ekstraheres efter § 28, stk. 1., 1. pkt.

Oplysninger om gældende ret/en sags retlige omstændigheder er som udgangspunkt ikke omfattet af denne bestemmelse. Der kan herom bl.a. henvises til bemærkningerne til § 28 i lovforslaget om offentlighed i forvaltningen (L 144, fremsat den 7. februar 2013), Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven, pkt. 7.1.1, Jon Andersen, Offentlighed i forvaltningen, 2013, side 236 og 240, og den kommenterede offentlighedslov, Mohammad Ahsan, 2014, side 481 f. I den kommenterede offentlighedslov anføres på side 481, at ’der imidlertid efter omstændighederne kan bestå en ekstraheringspligt i forhold til sådanne (lignende) oplysninger, hvis oplysningerne må betragtes som fakta, der belyser motiverne for de tiltag, som en myndighed har iværksat eller planlægger iværksat i den pågældende sag’.

Herefter omtaler kommentaren ombudsmandens udtalelse optaget i FOB for 2009 sag nr. 1-2. Denne udtalelse er i øvrigt nævnt i ombudsmandens udtalelse af 15. maj 2014 (udtalelse på skatteområdet), hvor det anføres, at ombudsmanden i udtalelsen fra 2009 ’anså en beskrivelse af oplysninger om udenlandsk ret i en lovsag for ekstraheringspligtig. Det skete med henvisning til, at der var tale om ’oplysninger der

indgår i grundlaget for om og på hvilken måde loven skal ændres, dvs. fakta der belyser motiverne for at ændre loven”.

I udtalelsen fra 2009 anføres herefter: ’En sådan beskrivelse af oplysninger indhentet udefra må være oplysninger om sagens faktiske omstændigheder som skal ekstraheres efter [den dagældende] offentlighedslovs § 11, stk. 1’.

Som det fremgår af Forsvarsministeriets lovsag om FE-lovforslaget, havde oplysningerne om udenlandsk ret ikke betydning for lovforslagets udformning. Der var således ikke tale om oplysninger, der indgik i grundlaget for, om og på hvilken måde loven skulle udformes, dvs. fakta, der belyser motiverne for lovforslagets indhold.

Oplysningerne om udenlandsk ret er således ikke gengivet i lovforslaget. Endvidere kan henvises til forsvarsministerens vedlagte besvarelse af 6. maj 2013. I besvarelsen udtaler forsvarsministeren sig om udenlandsk lovgivnings (manglende) betydning for lovforslaget, og i besvarelsen gives der ikke – som der anmodes om i spørgsmålet, helst i skemaform – sammenlignende oplysninger om den demokratiske kontrol med efterretningstjenesterne i de øvrige lande i Vesteuropa.

På denne baggrund er det Forsvarsministeriets opfattelse, at oplysningerne i den foreliggende lovsag om svensk og norsk ret ikke er omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., og således ikke kan sammenlignes med de ekstraheringspligtige oplysninger om svensk ret og EU-regler i ombudsmandens udtalelse FOB 2009 1-2.

For fuldstændighedens skyld kan nævnes, at oplysningerne i oversigten om norsk og svensk lovgivning på området i vidt omfang er omtalt i den såkaldte Wandler Pedersen betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE og hermed offentligt tilgængelige, jf. herved offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, hvorefter ekstraheringspligten i stk. 1 ikke gælder, i det omfang oplysningerne er offentligt tilgængelige.

Endvidere kan nævnes, at spørgsmålet om udlevering af oversigten efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1, blev vurderet (også) i lyset af ministerens ovennævnte folketingsbesvarelse af 6. maj 2013.

Ad bilaget til dokument nr. (æ): Udkast til forslag til lov om Forsvarets Efterretningstjeneste af 6. februar 2013 (dok. nr. (å)):

Som anført i ministeriets afgørelse er dokumentet undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, idet dokumentet er udvekslet mellem Forsvarsministeriet og Justitsministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at forsvarsministeren havde eller ville få brug for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med lovforslagets udformning.

Som det er normal praksis i forbindelse med udarbejdelse af lovforslag, sendte Forsvarsministeriet den 7. februar 2013 et udkast til lovforslaget om Forsvarets Efterretningstjeneste til Justitsministeriet med henblik på at få Justitsministeriets lovtekniske bemærkninger til lovudkastet, forinden forsvarsministeren fremsatte lovforslaget for Folketinget.

Det er som anført i afgørelsen Forsvarsministeriets opfattelse, at dokumentet ikke indeholder oplysninger, der skal ekstraheres efter offentlighedslovens § 28 og § 29.

Lovudkastet indeholder ikke eksterne eller interne faglige vurderinger.

Der er heller ikke oplysninger i lovudkastet omfattet af § 28, stk. 1, 1. pkt., som ikke findes i det fremsatte lovforslag. Udkastets oplysninger herom er således offentligt tilgængelige og er derfor ikke ekstraheringspligtige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Ad dokument nr. (z): Forsvarsministerens brev af 6. februar 2013 til forsvarsordførerne bilagt materiale-pakke vedr. FE-lovforslaget:

Som anført i ministeriets afgørelse er dokumentet undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 2, idet dokumentet er udarbejdet af Forsvarsministeriet til brug for og udvekslet mellem forsvarsministeren og folketingsmedlemmer i en lovsag.

Ifølge offentlighedslovens § 27, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende proces. Bestemmelsen har til formål at beskytte den politiske beslutningsproces og medvirke til, at ministre i fortrolighed kan sende dokumenter til folketingsmedlemmerne om mulige politiske initiativer, jf. lovforslagets bemærkninger til § 27, nr. 2.

Brevet indeholder ikke ekstraheringspligtige oplysninger.

Ad dokument nr. (ø): Komparativ oversigt af 4. februar 2013 over forslag til lov om FE, Wendler Pedersen-lovudkastet samt forslag til lov om PET:

Oversigten var vedlagt forsvarsministerens ovennævnte brev af 6. februar 2013 til forsvarsordførerne vedrørende de forestående forhandlinger om FE-lovforslaget.

Som anført i Forsvarsministeriets afgørelse er dokumentet undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 2, idet dokumentet er udarbejdet af Forsvarsministeriet til brug for og udvekslet mellem forsvarsministeren og folketingsmedlemmer.

Oversigten indeholder i skematisk form en sammenstilling af de tre forslag og illustrerer eventuelle forskelle mellem disse. Visse bestemmelser i FE-lovudkastet er understreget. Herom anføres i oversigten: 'Det er markeret med understregninger, hvor ordlyden adskiller sig fra ordlyden i Wendler Pedersen udvalgets udkast til lov om FE. Understregningerne er alene foretaget i de dele af lovforslaget, der skal forhandles om'.

Oversigten indeholder endvidere en søjle med bemærkninger vedr. bestemmelser til forhandling.

Som det fremgår, er oversigten udarbejdet til brug for de politiske forhandlinger om FE-lovforslaget og dermed omfattet af offentlighedslovens § 27, nr. 2.

Oversigten indeholder ikke ekstraheringspligtige oplysninger.

Oversigten indeholder således ikke oplysninger om eksterne og interne faglige vurderinger.

De oplysninger, der indgår i sammenstillingen, og sammenstillingen i sig selv, herunder med de foretagne understregninger, kan efter Forsvarsministeriets opfattelse ikke anses for omfattet af § 28, stk. 1, 1. pkt. Der henvises herom til bemærkningerne ovenfor vedrørende den komparative oversigt over forslag til lov om FE, norsk lovgivning og svensk lovgivning.

Endvidere er de forslag til bestemmelser, der er gengivet i sammenstillingen, offentligt tilgængelige, idet de fremgår af de to lovforslag og Wendler Pedersen betænkningens lovudkast.

Hertil kommer, at der i det fremsatte lovforslag om FE nøje er redegjort for forholdet mellem Wendler Pedersen udvalgets lovudkast og det fremsatte lovforslag.

Ad begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24:

I ombudsmandens skrivelse anmodes ministeriet også om at udtale sig om, hvorvidt ministeriets afgørelse af 15. august 2014 lever op til begrundelseskravene i forvaltningslovens § 24.

I den kommenterede offentlighedslov, side 620, anføres bl.a. følgende:

’Begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24 indebærer således bl.a., at en forvaltningsmyndighed ved et delvist afslag på aktindsigt tydeligt skal tilkendegive, at der tilbageholdes dokumenter eller oplysninger. Herudover skal det specifikt i forhold til de enkelte tilbageholdte dokumenter og oplysninger oplyses, hvilken bestemmelse i offentlighedsloven der begrundet en tilbageholdelse af de enkelte dokumenter (f.eks. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 33, nr. 5). Begrundelseskravet indebærer dog ikke, at forvaltningsmyndigheden dokument for dokument er forpligtet til at forklare, hvorledes undtagelsesbestemmelserne er anvendt, men myndigheden kan nøjes med at henvise til, at undtagelsen er sket med hjemmel i den pågældende bestemmelse (eventuelt ved på aktlisten ud for de enkelte dokumenter at anføre, hvilken bestemmelse der har begrundet undtagelsen), jf. bl.a. FOB 2005, side 485, og FOB 2009 1-2. Det vil således ikke være i overensstemmelse med begrundelseskravet blot mere generelt at anføre, at en række dokumenter er undtaget efter f.eks. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 33, nr. 5, uden samtidig at præcisere, hvilke dokumenter der er anset for omfattet af de enkelte undtagelsesbestemmelser.’

Det er Forsvarsministeriets opfattelse, at ministeriets afgørelse af 15. august 2014 i store træk lever op til disse krav.

Dog burde det for så vidt angår lovudkastet, der blev sendt til Justitsministeriet, have været uddybet, at udkastet ikke indeholder oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1., 1. pkt. (faktiske oplysninger), som ikke findes i det fremsatte lovforslag, og at udkastets oplysninger herom således er offentligt tilgængelige, og derfor ikke ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3. Endvidere burde indholdet af den komparative oversigt af 4. februar 2014 nærmere have været oplyst. Dette beklages.

Endvidere kunne spørgsmålet om oplysninger om gældende ret/en sags retlige omstændigheder undtagelsesvis henføres under offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., have været nævnt i begrundelsen. ”

Den 11. september 2014 partshørte jeg dig over Forsvarsministeriets brev af 10. september 2014. Du meddelte den 23. september 2014, at du ikke havde kommentarer til Forsvarsministeriets brev.

Den 24. september 2014 skrev jeg til dig, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og Forsvarsministeriet.