

Udskriftsdato: 5. april 2026 (Gældende)

2016-8. Afslag på aktindsigt i dokumenter, der forventes at indgå i undersøgelseskommissions arbejde

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 15/04388

2016-8. Afslag på aktindsigt i dokumenter, der forventes at indgå i undersøgelseskommissions arbejde

Tre journalister klagede uafhængigt af hinanden til ombudsmanden over, at Justitsministeriet havde afslået aktindsigt i dokumenter, som ministeriet forventede ville indgå i en kommende undersøgelseskommissions arbejde. Afslaget var givet efter opsamlingsbestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Som begrundelse for at undtage dokumenterne gjorde Justitsministeriet gældende, at der var truffet beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission, og at dokumenterne ud fra de foreliggende oplysninger om undersøgelsens genstand og omfang måtte antages at ville indgå i – og være af central betydning for – den kommende undersøgelseskommissions arbejde.

Ombudsmanden kunne ikke kritisere Justitsministeriets vurdering. Han lagde vægt på, at en undersøgelseskommission måtte betragtes som nært forestående på det tidspunkt, hvor ministeriet traf afgørelse over for de tre journalister. Ombudsmanden havde desuden ikke grundlag for at tilsidesætte ministeriets vurdering af, at der var tale om centrale dokumenter.

Ombudsmanden udtalte herefter, at i hvert fald når ”nærhedskriteriet” og kravet om ”centrale dokumenter” er opfyldt, kan der ikke stilles yderligere krav om, at myndighederne nærmere begrunder, hvorfor de mener, at det vil skade kommissionens undersøgelse at udlevere materialet.

(Sagerne nr. 15/04388, 15/04498 og 15/04863)

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

Journalisterne A fra medie B, C fra medie D og E fra medie F har hver klaget til mig over Justitsministeriets stort set enslydende afslag af 9. oktober 2015 på aktindsigt i dokumenter vedrørende den såkaldte Tibet-sag.

Afslagene blev givet med henvisning til, at det den 2. oktober 2015 var besluttet at nedsætte en undersøgelseskommission i sagen.

Den 30. oktober 2015 bad jeg Justitsministeriet om en samlet udtalelse i anledning af klagerne fra C og A. Jeg havde på dette tidspunkt endnu ikke modtaget en klage fra E.

Efter modtagelsen af E's klage besluttede jeg at behandle alle tre klager samlet.

"Samlesagen" drejer sig herefter om Justitsministeriets afslag af 9. oktober 2015 på aktindsigt i tre dokumenter:

- Københavns Politis operationsbefaling af 13. juni 2012 (A's og E's klager) og
- e-mail af 15. september 2015 fra Københavns Politi til Justitsministeriet og Justitsministeriets telefonnotat af 16. september 2015 om en samtale med Københavns Politi (C's klage).

2. Retsgrundlag

2.1. Justitsministeriets afgørelser er truffet efter den såkaldte opsamlingsbestemmelse i § 33, nr. 5, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen).

Bestemmelsen lyder således:

"§ 33. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

...

5) Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet."

Om bestemmelsens anvendelse i relation til kommende undersøgelseskommissioner fremgår følgende af de specielle bemærkninger til bestemmelsen (lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13):

"Bestemmelsen kan ligeledes anvendes til at undtage dokumenter og oplysninger, som må forventes at komme til at indgå i en kommende undersøgelseskommissions arbejde, såfremt det vurderes, at en udlevering af materialet vil være skadelig for kommissionens gennemførelse af sin undersøgelse. Det vil bero på en samlet, konkret vurdering, om retten til aktindsigt kan begrænses i forhold til de oplysninger og dokumenter, der er anmodet om aktindsigt i. I vurderingen vil det skulle indgå, hvor nært forestående nedsættelsen af en undersøgelseskommission er. Endvidere vil der skulle lægges vægt på de pågældende dokumenters og oplysningers karakter, herunder om der i forhold til en kommende undersøgelseskommissions arbejde vil være tale om centrale dokumenter og oplysninger. Bestemmelsen vil f.eks. kunne anvendes til efter en konkret vurdering at undtage dokumenter og oplysninger fra aktindsigt i den situation, hvor der foreligger en (regerings-)beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission, men endnu ikke foreligger et kommissorium, og hvor det materiale, som der ønskes aktindsigt i, ud fra de foreliggende oplysninger om undersøgelsens genstand og omfang må antages at ville indgå i og være af central betydning for den kommende undersøgelseskommissions arbejde. Allerede offentliggjorte dokumenter vil ikke kunne undtages fra aktindsigt. Når en undersøgelseskommission er nedsat, finder § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner anvendelse. Af denne bestemmelse følger, at der

ikke uden samtykke fra undersøgelseskommissionen må gives aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen i materiale, der indgår i undersøgelsen. ”

Se også Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 602 ff., med nærmere omtale af § 33, nr. 5's anvendelse på dette område.

2.2. Jeg bemærker, at det også efter den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985) var antaget, at der inden nedsættelsen af en undersøgelseskommission – og dermed inden bestemmelsen i § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner kunne finde anvendelse – efter omstændighederne kunne gives afslag på aktindsigt med henvisning til, at de pågældende dokumenter måtte forventes at indgå i den kommende kommissions undersøgelse, og at udlevering af dokumenterne måtte antages at kunne skade kommissionens arbejde.

Hjemlen for afslag i disse tilfælde var opsamlingsbestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Forarbejderne til den tidligere offentlighedslov indeholdt ikke en særskilt omtale af spørgsmålet om aktindsigt i dokumenter, som forventes at ville indgå i en kommissionsundersøgelse.

I de ombudsmandssager, som E har omtalt i sin forespørgsel til mig af 16. oktober 2015 (sagerne med mine j.nr. 12/00780 og 12/00599, se sagsfremstillingen nedenfor), besluttede jeg ikke at videreføre mine undersøgelser, fordi der var truffet afgørelse om afslag på aktindsigt på et tidspunkt, hvor der allerede var nedsat en undersøgelseskommission.

I mit afsluttende brev af 16. januar 2013 skrev jeg til journalisterne, at § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner derfor fandt anvendelse, hvorfor en ombudsmandsundersøgelse som udgangspunkt ikke (længere) ville dreje sig om den generelle og principielle problemstilling om anvendelse af bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, på dokumenter, som forventes at indgå i en undersøgelseskommissions arbejde.

Jeg skrev samtidig til journalisterne – og til Justitsministeriet – at der efter min opfattelse var behov for mere generelt at tage spørgsmålet op om anvendelse af offentlighedsloven i sager om anmodning om aktindsigt i dokumenter, som forventes at ville indgå i en kommissionsundersøgelse.

Jeg ville foreløbig afvente Folketingets behandling af det kommende forslag til ny offentlighedslov, men herefter – såfremt problemstillingen fortsat var aktuel – tage spørgsmålet op til principiel drøftelse med Justitsministeriet.

Efter vedtagelsen af den nye offentlighedslov (lov nr. 606 af 12. juni 2013) skrev jeg i et brev af 8. juli 2013 til Justitsministeriet, at jeg i lyset af lovbemærkningerne til § 33, nr. 5 (citeret ovenfor under pkt. 2.1), ikke foretog mig videre med hensyn til selve adgangen til aktindsigt i dokumenter, som forventes at ville indgå i en kommissionsundersøgelse. Dette spørgsmål havde Folketinget således nu forholdt sig til.

Jeg fremhævede imidlertid, at den nye offentlighedslovs princip om hurtig sagsbehandling ofte vil kunne have helt særlig betydning på det foreliggende område.

Det skyldes, at de hensyn, der taler imod aktindsigt, ofte vil være mere tungtvejende, jo tættere den pågældende undersøgelseskommission er på at blive nedsat. Efter min opfattelse ville der også af den grund være behov for at behandle anmodninger om aktindsigt i de omhandlede sager meget hurtigt.

2.3. C's sag indeholder netop et særligt aspekt i relation til sagsbehandlingstid, jf. offentlighedslovens § 36, stk. 2.

C fremsatte således sin aktindsigtsanmodning, inden justitsministeren traf beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission, og ministeriets afgørelse kunne efter det oplyste muligt have fået et andet udfald, hvis ministeriet havde truffet afgørelse inden for få dage (jf. pkt. 4.3 nedenfor).

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 36, stk. 2, lyder således:

”§ 36.

...

Stk. 2. Vedkommende myndighed mv. afgør snarest, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. En anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvis ikke er muligt. Den, der har anmodet om aktindsigt, skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen og om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.”

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

”Bestemmelsen i *stk. 2*, der med visse ændringer viderefører den gældende lovs § 16, stk. 1 og 2, fastslår i *1. pkt.*, at anmodninger om aktindsigt skal afgøres *snarest*. Dette krav skal bl.a. ses i sammenhæng med, at en hurtig sagsbehandling og afgørelse af aktindsigtsanmodninger i almindelighed vil være en væsentlig forudsætning for, at offentlighedsloven kan opfylde sin intention om, at medierne ved anvendelsen af loven skal have adgang til at orientere offentligheden om aktuelle sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning, jf. også lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 4, med tilhørende bemærkninger.

Med anvendelsen af udtrykket '*snarest*' er det således tilsigtet, at en anmodning om aktindsigt skal behandles og afgøres så hurtigt som muligt. Udtrykket '*snarest*' indebærer for det første, at vedkommende myndighed mv. skal tilstræbe, at anmodninger om aktindsigt i sager, der er klart identificerede, og som indeholder et begrænset antal dokumenter, som ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, færdigbehandles i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen.”

3. Justitsministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 33, nr. 5

3.1. Justitsministeriet har i sine afgørelser af 9. oktober 2015 over for de tre journalister undtaget de omhandlede dokumenter med henvisning til, at der var truffet beslutning om nedsættelse af en undersøgelseskommission, og at dokumenterne ud fra de foreliggende oplysninger om undersøgelsens genstand og omfang måtte antages at ville indgå i – og være af central betydning for – den kommende undersøgelseskommissions arbejde.

Justitsministeriet har i udtalelsen af 23. november 2015 til mig anført, at det fortsat er ministeriets vurdering, at en udlevering af de omhandlede dokumenter må antages at være skadelig for den kommende undersøgelseskommissions gennemførelse af sin undersøgelse.

3.2. Som det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i § 33, nr. 5, beror det på en samlet og konkret vurdering, om aktindsigt kan begrænses i de omhandlede tilfælde.

I vurderingen skal bl.a. indgå, hvor nært forestående nedsættelsen af en undersøgelseskommission er.

Lovbemærkningerne peger herved på, at bestemmelsen f.eks. vil kunne anvendes til efter en konkret vurdering at undtage dokumenter og oplysninger fra aktindsigt i den situation, hvor der foreligger en (regerings)beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission, men endnu ikke foreligger et kommissorium.

Som det fremgår af ministeriets afgørelser af 9. oktober 2015, var der den 2. oktober 2015 truffet regeringsbeslutning om, at der skulle nedsættes en undersøgelseskommission, der navnlig vil have til formål at afdække dels begivenhedsforløbet, som knytter sig til politiets ageren i forhold til borgere under det kinesiske statsbesøg i København i 2012 og ved to senere kinesiske besøg i København i 2013 og 2014, dels det efterfølgende forløb i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg om politiets ageren ved de pågældende besøg.

I Justitsministeriets brev af 2. oktober 2015 til Folketingets Retsudvalg (se sagsfremstillingen nedenfor) oplyste ministeriet, at man ville gå i gang med at udarbejde et kommissorium for undersøgelsen, som derefter på sædvanlig vis skulle drøftes med Folketinget.

På tidspunktet for Justitsministeriets afgørelse af 9. oktober 2015 forelå der endnu ikke et kommissorium for undersøgelseskommissionen. Men som det fremgår af de ovenfor citerede lovbemærkninger, er dette ikke en betingelse for at anvende offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Om det efterfølgende forløb kan jeg konstatere, at Justitsministeriet den 20. oktober 2015 fremsendte et udkast til kommissorium for undersøgelseskommissionen til Folketinget (Udvalget for Forretningsordenen 2015-16, UFO Alm. del, Bilag 3). Justitsministeriet fremsendte senere et revideret udkast til kommissorium til Folketinget.

Det endelige kommissorium forelå den 11. november 2015 (Retsudvalget 2015-16, REU Alm. del, Bilag 61).

I et brev af 16. december 2015 til Folketinget, Udvalget for Forretningsordenen, oplyste justitsministeren navnene på de medlemmer af kommissionen og den udspørger for kommissionen, som han agtede at udpege inden jul (Retsudvalget 2015-16, REU Alm. del, Bilag 101).

Af pressemeddelelse af 23. december 2015 på Justitsministeriets hjemmeside fremgår, at justitsministeren samme dag formelt havde nedsat undersøgelseskommissionen om politiets indgriben over for demonstrationer i forbindelse med kinesiske statsbesøg mv.

Sammenfattende er det min opfattelse, at en nedsættelse af undersøgelseskommissionen måtte anses for nært forestående, da ministeriet traf afgørelse den 9. oktober 2015 over for de tre journalister.

3.3. Som det videre fremgår af lovbemærkningerne til § 33, nr. 5, skal der – ud over en vurdering af ”nærhedskriteriet”, jf. ovenfor – foretages en konkret vurdering af de pågældende oplysningers og dokumenters karakter med henblik på at bedømme, om en udlevering af materialet vil være skadelig for kommissionens gennemførelse af sin undersøgelse.

Lovbemærkningerne peger i den forbindelse udtrykkeligt på, at bestemmelsen f.eks. vil kunne anvendes, ”hvor det materiale, som der ønskes aktindsigt i, ud fra de foreliggende oplysninger om undersøgelsens genstand og omfang må antages at ville indgå i og være af central betydning for den kommende undersøgelseskommissions arbejde”.

Jeg har gennemgået de tre omhandlede dokumenter.

Efter min gennemgang har jeg ikke grundlag for at tilsidesætte Justitsministeriets vurdering af, at de ud fra de foreliggende oplysninger om undersøgelsens genstand og omfang må antages at ville indgå i og være af central betydning for undersøgelseskommissionens arbejde.

Det forhold, at der i Justitsministeriets brev af 2. oktober 2015 til Folketingets Retsudvalg er citeret fra operationsbefalingen, kan efter min opfattelse ikke ændre ved dette.

3.4. I hvert fald når ”nærhedskriteriet” og kravet om ”centrale dokumenter” er opfyldt, kan der – efter formuleringen af lovbemærkningerne til § 33, nr. 5 – efter min opfattelse ikke indlægges et yderligere krav efter bestemmelsen om, at myndighederne nærmere begrundet/forklarer, hvorfor en udlevering af materialet vurderes at være skadelig for kommissionens gennemførelse af sin undersøgelse.

3.5. Herefter har jeg ikke grundlag for at kritisere Justitsministeriets afslag på aktindsigt af 9. oktober 2015.

Jeg er dog enig i det, som Justitsministeriet har anført i sin udtalelse af 23. november 2015 om, at de passager, der er citeret fra operationsbefalingen, burde have været udleveret – eventuelt ved en henvisning til Justitsministeriets hjemmeside.

Jeg har gjort Justitsministeriet bekendt med min opfattelse.

4. Særligt spørgsmål i relation til C's aktindsigtssag

4.1. C's aktindsigtsanmodning blev fremsat den 23. september 2015, dvs. inden justitsministeren den 2. oktober 2015 traf beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission.

Om dokumenterne måtte antages at ville indgå i en undersøgelseskommission, indgik på daværende tidspunkt ikke i ministeriets overvejelser, jf. Justitsministeriets udtalelse af 23. november 2015 til mig.

Sagen rejser derfor et spørgsmål om, hvorvidt Justitsministeriets sagsbehandlingstid har haft betydning for udfaldet af C's aktindsigtssag.

4.2. Justitsministeriet har forholdt sig nærmere til spørgsmålet i pkt. 4 i sin udtalelse af 23. november 2015 (citeret nedenfor i sagsfremstillingen).

Ministeriet har bl.a. anført, at henset til sagens omfang burde ministeriet have været i stand til at færdigbehandle anmodningen inden for få dage.

Dette er jeg enig i. Jeg har gjort Justitsministeriet bekendt med min opfattelse.

4.3. Justitsministeriet har videre anført, at ministeriet den 30. september 2015 – dvs. 5 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen – blev orienteret af Rigspolitiet om, at politidirektøren i København var blevet bekendt med den skriftlige operationsbefaling af 13. juni 2012.

Herefter blev der igangsat overvejelser om, hvilke skridt denne orientering gav ministeriet anledning til. Det stod efter det oplyste fra starten klart, at en undersøgelseskommission kunne komme på tale.

Justitsministeriet har i sin udtalelse af 23. november 2015 endvidere anført bl.a. følgende:

”Justitsministeriet kan ikke udelukke, at ministeriet – hvis ministeriet havde truffet afgørelse inden den 30. september 2015 – ville have meddelt C aktindsigt i de pågældende dokumenter, da spørgsmålet om nedsættelse af en undersøgelseskommission ikke var aktuelt på dette tidspunkt. Ministeriet traf imidlertid ikke afgørelse inden den 30. september 2015, og ministeriet finder ikke, at det forhold, at ministeriet forventeligt ville have truffet en anden afgørelse, hvis der var truffet afgørelse tidligere, fører til, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, ikke finder anvendelse på dokumenterne.”

4.4. Jeg har ikke grundlag for at tilsidesætte Justitsministeriets opfattelse af dette spørgsmål.

Jeg bemærker herved, at intet i sagen indikerer, at ministeriet har spekuleret i at vente med at træffe afgørelse.

Jeg finder dog anledning til at gentage det, som jeg i forlængelse af tidligere ombudsmandssager har fremhævet over for Justitsministeriet (jf. ovenfor pkt. 2.2 med omtale af mit brev af 8. juli 2013 til ministeriet): nemlig at den nye offentlighedslovs princip om hurtig sagsbehandling ofte vil kunne have helt særlig betydning på det foreliggende område.

Det skyldes som anført, at de hensyn, der taler imod aktindsigt, ofte vil være mere tungtvejende, jo tættere den pågældende undersøgelseskommission er på at blive nedsat. Efter min opfattelse vil der også af den grund være behov for at behandle anmodninger om aktindsigt i de omhandlede sager meget hurtigt.

Sagsfremstilling

Ved e-mail af 23. september 2015 anmodede journalist C fra medie D Justitsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg henvender mig angående orienteringen af Folketingets retsudvalg (sagsnummer 2015-100-0063, dok. 1728664) om Tibet-sagen. Heri står til sidst, at Københavns Politi har oplyst til Justitsministeriet, at man på baggrund af erfaringerne fra statsbesøget i 2012 har haft fokus på, at den enkelte medarbejder nøje instrueres om, at lovlige aktiviteter ikke må forhindres.

Nu ønsker jeg at høre nærmere om denne oplysning. Er den fremkommet telefonisk eller skriftligt? På hvilken dato har ministeriet modtaget oplysningen? Såfremt der foreligger notater eller andet skriftligt materiale om oplysningen, ønsker jeg aktindsigt.

Årsagen til min forespørgsel er, at der ikke i bilaget med politidirektørens orientering fremgår noget om, at betjente får instruks om ikke at hindre borgernes lovlige udfoldelser.”

Den 2. oktober 2015 orienterede Justitsministeriet Folketingets Retsudvalg om, at justitsministeren ville nedsætte en undersøgelseskommission, der skulle kulegrave sagen om politiets håndtering af demonstrationer i forbindelse med kinesisk statsbesøg.

Justitsministeriet skrev bl.a. således i sit brev til Retsudvalget:

”1. Justitsministeriet har siden 2012 besvaret en række spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg vedrørende politiets ageren under det kinesiske præsidentbesøg i København den 14. til den 16. juni 2012.

Justitsministeriet har i den forbindelse flere gange viderebragt oplysninger fra Københavns Politi om, at der ikke i forbindelse med statsbesøget var givet instrukser om fratagelse af tibetanske flag mv. fra indsatslederen, delingsføreren eller andre politifolk med ledelsesansvar. Desuden har Justitsministeriet oplyst over for Retsudvalget, at Københavns Politi har oplyst, at politifolk ikke i forbindelse med præsidentbesøget har modtaget instrukser, som havde til formål at begrænse ytrings- og forsamlingsfriheden.

Justitsministeriet har senest den 18. september 2015 oplyst over for Retsudvalget, at Københavns Politi i en underretning til ministeriet har oplyst, at der (fortsat) ikke er fremkommet oplysninger om, at der i forbindelse med statsbesøget af Københavns Politi mere generelt er givet instrukser om fratagelse af tibetanske flag.

2. På baggrund af de oplysninger, der er fremkommet dels i forbindelse med Østre Landsrets behandling af en civil sag anlagt mod Københavns Politi af seks demonstranter med påstand om, at de i forbindelse med præsidentbesøget blev udsat for ulovlige administrative frihedsberøvelser, dels gennem tilkendegivelser i medierne fra medarbejdere i politiet, har der i den seneste tid været rejst betydelig tvivl om, hvorvidt de tidligere afgivne oplysninger har været fyldestgørende og korrekte.

Politidirektøren i København indgav på den baggrund den 28. september 2015 en anmeldelse i sagen til Den Uafhængige Politiklagemyndighed.

Anmeldelsen drejer sig nærmere om, hvorvidt personale i Københavns Politi eventuelt har begået strafbare forhold, herunder

- tjenestemisbrug eller tjenesteforsømmelse ved at afgive urigtige oplysninger – bl.a. til brug for skiftende justitsministres besvarelser af spørgsmål fra Folketinget – vedrørende Københavns Politis indsats over for demonstranter i forbindelse med det kinesiske præsidentbesøg i juni 2012 samt ved de to senere kinesiske besøg i 2013 og 2014 og
- tjenestemisbrug eller tjenesteforsømmelse i øvrigt i forbindelse med Københavns Politis efterfølgende håndtering af sagerne om de kinesiske besøg.

Den Uafhængige Politiklagemyndighed har ved en pressemeddelelse af 1. oktober 2015 oplyst, at politiklagemyndigheden har besluttet at iværksætte en nærmere efterforskning i sagen.

3. Rigspolitiet har den 30. september 2015 orienteret Justitsministeriet om, at politidirektøren i København i forbindelse med sagens overdragelse til Den Uafhængige Politiklagemyndighed er blevet bekendt med en skriftlig operationsbefaling af 13. juni 2012 om statsbesøget, hvoraf fremgår, at det skal sikres, at demonstranter ikke kan ses fra kortegen.

Justitsministeriet har den 1. oktober 2015 modtaget en kopi af Københavns Politis operationsbefaling, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

'Det er PET's opfattelse, at kineserne ikke er bekymret for præsidentens sikkerhed under opholdet i Danmark, men det er meget afgørende for dem, at 'de ikke taber ansigt' ved konfrontation med demonstranter eller lignende. '

Endvidere fremgår bl.a. følgende:

'Politiaktion 04-01 foretager patruljering/opklaring ved objekter og eskorteruter, og sikrer at evt. demonstranter ikke kan ses fra eskorten og objekter, ligesom de ej heller skal have mulighed for at bringe sig i en position som er synlig fra eskorteruten og objekter. '

Den nævnte operationsbefaling er tillige med øvrigt relevant materiale vedrørende sagen overdraget af Københavns Politi til Den Uafhængige Politiklagemyndighed og vil indgå i politiklagemyndighedens efterforskning.

4. Forløbet har bl.a. resulteret i, at Folketinget igennem længere tid er blevet bibragt oplysninger, som nu ser ud til at være urigtige.

Det kan ikke på forhånd udelukkes, at sagen vil kunne have berøring til andre myndigheder end politiet. Da Den Uafhængige Politiklagemyndighed alene har mulighed for at efterforske forhold, som vedrører politiets behandling af sagen, har jeg besluttet, at der nedsættes en undersøgelseskommission, således at alle dele af det samlede begivenhedsforløb i sagen kan blive klarlagt.

Undersøgelsen vil navnlig have til formål at skulle afdække dels begivenhedsforløbet, som knytter sig til politiets ageren i forhold til borgere under det kinesiske statsbesøg i København i 2012 og ved to senere kinesiske besøg i København i 2013 og 2014, dels det efterfølgende forløb i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg om politiets ageren ved de pågældende besøg.

Justitsministeriet vil derfor gå i gang med at udarbejde kommissorium for undersøgelsen, som jeg derefter på sædvanlig vis vil drøfte med Folketinget.

Det understreges, at nedsættelsen af undersøgelseskommissionen ikke har betydning for den efterforskning, som Den Uafhængige Politiklagemyndighed foretager, og som således kan fortsætte. ”

Ved e-mail af 2. oktober 2015 anmodede journalist A fra medie B Justitsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Vil gerne se den skriftlige operationsbefaling, som nævnes i Tibet-sagen. Kan den udleveres?”

Ved e-mail af 5. oktober 2015 anmodede journalist G fra medie F Justitsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg skal hermed søge om aktindsigt i den skriftlige operationsbefaling af 13. juni 2012, som Københavns Politi har overdraget til DUP, og som justitsministeren og en kontorchef i Justitsministeriet bringer citater fra i brevet til Folketingets Retsudvalg af 2. oktober 2015.

For god ordens skyld skal jeg også henvise til bestemmelserne om udvidet aktindsigt. ”

Mens anmodningerne fra A og G således angik operationsbefalingen af 13. juni 2012, identificerede ministeriet to dokumenter omfattet af C's aktindsigtsanmodning: en e-mail af 15. september 2015 fra Københavns Politi til Justitsministeriet og et telefonnotat af 16. september 2015 om en samtale med Københavns Politi.

Justitsministeriet meddelte ved afgørelser af 9. oktober 2015 de tre journalister afslag på aktindsigt med følgende enslydende begrundelse:

”Den 2. oktober 2015 besluttede justitsministeren, at der skal nedsættes en undersøgelseskommission, der navnlig vil have til formål at skulle afdække dels begivenhedsforløbet, som knytter sig til politiets ageren i forhold til borgere under det kinesiske statsbesøg i København i 2012 og ved to senere kinesiske besøg i København i 2013 og 2014, dels det efterfølgende forløb i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg om politiets ageren ved de pågældende besøg.

Det følger af offentlighedslovens § 33, nr. 5, at retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Det fremgår af bemærkningerne til offentlighedslovens § 33, nr. 5 [note 1: L 144 Forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (FT 2012-13)], at bestemmelsen kan anvendes til at undtage dokumenter og oplysninger, som må forventes at komme til at indgå i en kommende undersøgelseskommissions arbejde, såfremt det vurderes, at en udlevering af materialet vil være skadelig for kommissionens gennemførelse af sin undersøgelse. Det vil bero på en samlet, konkret vurdering, om retten til aktindsigt kan begrænses i forhold til oplysninger og dokumenter, der er anmodet om aktindsigt i. I vurderingen vil det skulle indgå, hvor nært forestående nedsættelsen af en undersøgelseskommission er. Endvidere vil der skulle lægges vægt på de pågældende dokumenters og oplysningers karakter, herunder om der i forhold til en kommende undersøgelseskommissionens arbejde vil være tale om centrale dokumenter og oplysninger. Bestemmelsen vil f.eks. kunne anvendes til efter en konkret vurdering at undtage dokumenter og oplysninger fra aktindsigt i den situation, hvor der foreligger en (regerings-)beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission, men endnu ikke foreligger et kommissorium, og hvor det materiale, som der ønskes aktindsigt i, ud fra de foreliggende oplysninger om undersøgelses genstand og omfang må antages at ville indgå i og være af central betydning for den kommende undersøgelseskommissions arbejde.

Justitsministeriet har på den baggrund undtaget det pågældende dokument [de pågældende dokumenter] fra aktindsigt. Ministeriet har lagt vægt på, at der er truffet beslutning om nedsættelse af en undersøgelseskommission, og at dokumentet [materialet] ud fra de foreliggende oplysninger om undersøgelses genstand og omfang må antages at ville indgå i og være af central betydning for den kommende undersøgelseskommissions arbejde.

Justitsministeriet har overvejet, om det undtagne dokument [de undtagne dokumenter] burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, men har ikke fundet grundlag herfor. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i lovens § 33, nr. 5, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. ”

C og A klagede til mig henholdsvis den 9. og 19. oktober 2015 over Justitsministeriets afgørelse.

Den 30. oktober 2015 bad jeg Justitsministeriet om en udtalelse i anledning af C's og A's klager.

Jeg skrev bl.a. således til Justitsministeriet:

”4. C har i sin klage til mig gjort gældende, at hans anmodning om aktindsigt blev fremsat, før beslutningen om nedsættelse af en undersøgelseskommission blev offentliggjort – og muligvis også før, beslutningen reelt blev truffet.

C har i den forbindelse anført, at Justitsministeriet – hvis ministeriet havde behandlet aktindsigtsanmodningen hurtigere – ikke ville have kunnet give afslag på aktindsigt med henvisning til nedsættelse af kommissionen.

Jeg beder om, at Justitsministeriet i sin udtalelse forholder sig til det af C anførte i lyset af bestemmelserne i offentlighedslovens § 33, nr. 5, og § 36, stk. 2, og forarbejderne hertil (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013).

Jeg beder i den forbindelse også Justitsministeriet om at oplyse, hvilken betydning det efter ministeriets opfattelse har for spørgsmålet om aktindsigt i de omhandlede dokumenter, at undersøgelseskommissionen endnu ikke er nedsat.

5. Såvel C som A har over for mig gjort gældende, at Justitsministeriet ikke nærmere har forklaret, hvorfor en udlevering af de omhandlede dokumenter vurderes at være skadelig for kommissionens gennemførelse af sin undersøgelse.

Jeg beder om, at Justitsministeriet i sin udtalelse kommer nærmere ind på dette spørgsmål, herunder det af A anførte om, at Justitsministeriet selv – bl.a. i ministeriets brev til Folketingets Retsudvalg af 2. oktober 2015, som er offentligt tilgængeligt – har citeret udvalgte passager fra Københavns Politis operationsbefaling. ”

Forinden havde jeg ved e-mail af 16. oktober 2015 modtaget en forespørgsel fra journalist E fra medie F i anledning af Justitsministeriets afgørelse af 9. oktober 2015 (stilet til journalist G fra medie F).

E henviste til nogle ombudsmandssager (mine sager 12/00780 og 12/00599 vedrørende aktindsigt i dokumenter i den såkaldte Skattesagskommission) under den tidligere offentlighedslov. E ønskede i første omgang at få at vide, om jeg i forlængelse af disse sager havde haft en drøftelse med Justitsministeriet om aktindsigt i dokumenter, som forventes at ville indgå i en kommissionsundersøgelse. (De to ombudsmandssager er omtalt ovenfor under ”Ombudsmandens udtalelse”, pkt. 2.2 om ”Retsgrundlaget”).

Som svar på forespørgslen skrev jeg den 30. oktober 2015 til E, at forslaget til den nye offentlighedslov indeholder ret udførlige bemærkninger til § 33, nr. 5, om spørgsmålet om aktindsigt i dokumenter, som forventes at ville indgå i en kommissionsundersøgelse, og at jeg på den baggrund ikke havde fundet anledning til at tage initiativ til en generel drøftelse af spørgsmålet med Justitsministeriet.

Jeg oplyste videre, at jeg havde modtaget to klager over Justitsministeriets afslag på aktindsigt i dokumenter i Tibet-sagen, og jeg vedlagde en kopi af min høring af Justitsministeriet af 30. oktober 2015 til orientering. Jeg meddelte, at såfremt E valgte at klage til mig over Justitsministeriets afgørelse af 9. oktober 2015, ville jeg behandle hans klage sammen med de to andre klager.

Den 10. november 2015 modtog jeg en klage fra E over Justitsministeriets afgørelse af 9. oktober 2015.

E henviste ligesom de to andre journalister til, at Justitsministeriet ikke nærmere havde begrundet, hvorfor en udlevering af operationsbefalingen ville kunne skade undersøgelseskommissionens arbejde. E mente også, at det var forkert, at justitsministeren i sit brev af 2. oktober 2015 til Retsudvalget valgte at citere udvalgte passager fra operationsbefalingen, mens ministeriet valgte at forholde offentligheden den sammenhæng, hvori de citerede passager indgik.

I et brev af 16. november 2015 meddelte jeg E, at hans klage ville blive behandlet sammen med de to andre klager.

I en udtalelse af 23. november 2015 skrev Justitsministeriet bl.a. følgende:

”4. Justitsministeriet modtog den 23. september 2015 C’s anmodning om aktindsigt. Samme dag foretog ministeriet skridt til at fremfinde og gennemgå relevante akter.

Det ene af de omfattede dokumenter (telefonnotat af 16. september) er et internt dokument, og det er derfor som udgangspunkt ikke omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1. Der blev derfor bl.a. foretaget en vurdering af, om dokumentet eller oplysninger heri skulle udleveres efter lovens §§ 26 og 28, stk. 1, eller eventuelt i henhold til meroffentlighed. Hvorvidt dokumenterne måtte antages at ville indgå i en undersøgelseskommission, indgik derimod på daværende tidspunkt ikke i overvejelserne. Henset til sagens omfang burde Justitsministeriet derfor have været i stand til at færdigbehandle anmodningen inden for få dage.

Den 30. september 2015 – det vil sige fem arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen – orienterede Rigspolitiet Justitsministeriet om, at politidirektøren i København var blevet bekendt med den skriftlige operationsbefaling af 13. juni 2013 [rettelig 2012, min bemærkning]. Herefter blev der igangsat overvejelser om, hvilke skridt denne orientering gav ministeriet anledning til. Det stod fra start klart, at en undersøgelseskommission kunne komme på tale. Justitsministeren orienterede herefter ved brev af 2. oktober 2015 Folketingets Retsudvalg om, at han havde besluttet, at der nedsættes en undersøgelseskommission.

Ved Rigspolitiets orientering den 30. september 2015 havde Justitsministeriet som nævnt endnu ikke færdigbehandlet C’s anmodning om aktindsigt. På baggrund af orienteringen og de overvejelser, den gav anledning til, var nærmere overvejelser om, hvorvidt de pågældende dokumenter eventuelt måtte undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, endvidere påkrævet. Det gjaldt så meget desto mere, efter justitsministeren den 2. oktober 2015 meddelte, at han havde besluttet, at der skal nedsættes en undersøgelseskommission.

Ved brev af 2. oktober 2015 underrettede Justitsministeriet C om, at det – fordi sagen gav anledning til nærmere juridiske overvejelser – desværre ikke havde været muligt for ministeriet at færdigbehandle hans anmodning om aktindsigt inden for 7 arbejdsdage, men at ministeriet forventede at kunne træffe afgørelse inden for yderligere 5 arbejdsdage.

Justitsministeriet kan ikke udelukke, at ministeriet – hvis ministeriet havde truffet afgørelse inden den 30. september 2015 – ville have meddelt C aktindsigt i de pågældende dokumenter, da spørgsmålet om nedsættelse af en undersøgelseskommission ikke var aktuelt på dette tidspunkt. Ministeriet traf imidlertid ikke afgørelse inden den 30. september 2015, og ministeriet finder ikke, at det forhold, at ministeriet forventeligt ville have truffet en anden afgørelse, hvis der var truffet afgørelse tidligere, fører til, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, ikke finder anvendelse på dokumenterne.

5. Af bemærkningerne til offentlighedslovens § 33, nr. 5 (L 144, folketingsåret 2012-13), fremgår bl.a. følgende:

’Bestemmelsen kan ligeledes anvendes til at undtage dokumenter og oplysninger, som må forventes at komme til at indgå i en kommende undersøgelseskommissions arbejde, såfremt det vurderes, at en udlevering af materialet vil være skadelig for kommissionens gennemførelse af sin undersøgelse. Det vil bero på en samlet, konkret vurdering, om retten til aktindsigt kan begrænses i forhold til de oplysninger

og dokumenter, der er anmodet om aktindsigt i. I vurderingen vil det skulle indgå, hvor nært forestående nedsættelsen af en undersøgelseskommission er. Endvidere vil der skulle lægges vægt på de pågældende dokumenters og oplysningers karakter, herunder om der i forhold til en kommende undersøgelseskommissions arbejde vil være tale om centrale dokumenter og oplysninger. Bestemmelsen vil f.eks. kunne anvendes til efter en konkret vurdering at undtage dokumenter og oplysninger fra aktindsigt i den situation, hvor der foreligger en (regerings-) beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission, men endnu ikke foreligger et kommissorium, og hvor det materiale, som der ønskes aktindsigt i, ud fra de foreliggende oplysninger om undersøgelsens genstand og omfang må antages at ville indgå i og være af central betydning for den kommende undersøgelseskommissions arbejde. Allerede offentliggjorte dokumenter vil ikke kunne undtages fra aktindsigt. Når en undersøgelseskommission er nedsat, finder § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner anvendelse. Af denne bestemmelse følger det, at der ikke uden samtykke fra undersøgelseskommissionen må gives aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen i materiale, der indgår i undersøgelsen. ’

I det foreliggende tilfælde blev beslutningen om nedsættelse af en undersøgelseskommission truffet den 2. oktober 2015, meget kort tid efter Rigspolitiets orientering den 30. september 2015. Undersøgelseskommissionen forventes nedsat inden jul.

Af justitsministerens brev af 2. oktober 2015 til Folketingets Retsudvalg fremgår, at undersøgelsen navnlig vil have til formål at skulle afdække dels begivenhedsforløbet, som knytter sig til politiets ageren i forhold til borgere under det kinesiske statsbesøg i København i 2012 og ved to senere kinesiske besøg i København i 2013 og 2014, dels det efterfølgende forløb i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg om politiets ageren ved de pågældende besøg.

Det er fortsat Justitsministeriets vurdering, at udlevering af de dokumenter, som er omfattet af C's og A's aktindsigtsanmodninger, må antages at være skadelig for den kommende undersøgelseskommissions gennemførelse af dens undersøgelser. Justitsministeriet lægger herved navnlig vægt på, at dokumenterne ud fra de foreliggende oplysninger om undersøgelsens genstand og omfang må antages at ville indgå i og være af central betydning for den kommende undersøgelseskommissions arbejde. Efter en samlet konkret vurdering finder Justitsministeriet således, at dokumenterne kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Det forhold, at der i justitsministerens brev af 2. oktober 2015 til Folketingets Retsudvalg er citeret udvalgte passager fra operationsbefalingen, ændrer ikke på ministeriets vurdering. Det bemærkes i den forbindelse, at der eksempelvis i brevet til udvalget ikke indgår navne på konkrete polititjenestemænd. De pågældende passager, der er citeret, burde imidlertid have været udleveret – eventuelt ved en henvisning til Justitsministeriets hjemmeside.

6. Det bemærkes, at når undersøgelseskommissionen er nedsat, finder § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner anvendelse. Efter denne bestemmelse må der ikke uden samtykke fra undersøgelseskommissionen gives aktindsigt efter offentlighedsloven i materiale, der indgår i undersøgelsen.

Hvis der på dette tidspunkt indgives en ny begæring om aktindsigt, vil Justitsministeriet spørge undersøgelseskommissionen, om der kan meddeles samtykke til, at der gives aktindsigt. Hvis kommissionen samtykker, vil Justitsministeriet herefter overveje, om der kan meddeles aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven. ”

Den 25. november 2015 sendte jeg en kopi af Justitsministeriets udtalelse af 23. november 2015 til de tre journalister med henblik på at modtage deres eventuelle bemærkninger.

E og C meddelte mig ved e-mails af henholdsvis 26. november 2015 og 2. december 2015, at de ikke havde bemærkninger til Justitsministeriets udtalelse.

Ved e-mail af 1. december 2015 fremsatte A bemærkninger til ministeriets udtalelse. A mente fortsat, at ministeriet ikke havde forklaret, hvorfor en udlevering måtte forventes at være skadelig for den kommende kommissions arbejde. Han henviste bl.a. til praksis for afhøringer i undersøgelseskommissioner, herunder at disse foregår i fuld offentlighed.

A henviste også til, at den del af operationsbefalingen, som Justitsministeriet havde citeret i brevet af 2. oktober 2015 til Retsudvalget, var meget central. Dette var efter hans opfattelse i direkte modstrid med ministeriets argument for at afslå aktindsigt, nemlig at operationsbefalingen måtte antages at få en "central betydning" for den kommende kommission. Heller ikke ministeriets argument om, at der i brevet til Retsudvalget ikke nævnes navne på konkrete polititjenestemænd, kunne begrunde afslaget, idet Justitsministeriet bl.a. havde mulighed for at overstrege navnene.

Den 4. december 2015 sendte jeg en kopi af A's e-mail af 1. december 2015 til Justitsministeriet med henblik på at modtage ministeriets eventuelle bemærkninger.

Ministeriet oplyste den 16. december 2015 telefonisk, at man ikke havde yderligere bemærkninger til sagen.

I breve af 22. december 2015 meddelte jeg A, C og E, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra dem og Justitsministeriet.