Udskriftsdato: 30. oktober 2026 (Gældende)

Delvist afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, § 24 og § 27, nr. 2. Ekstrahering. Undtagelse af oplysninger efter § 31 og § 33, nr. 1

Ministerium: Folketingets Ombudsmand	Journalnummer: Sag nr. 15/04775

Delvist afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, § 24 og § 27, nr. 2. Ekstrahering. Undtagelse af oplysninger efter § 31 og § 33, nr. 1

Svar til journalist A, medie B

21-03-2016

Sag nr. 15/04775

Justitsministeriets afgørelse af 3. november 2015 om delvist afslag på aktindsigt

Jeg har nu færdigbehandlet din sag.

På det foreliggende grundlag er der efter min opfattelse så meget usikkerhed om, hvorvidt udleveringsnotitserne i sagen – som er undtaget efter offentlighedslovens § 27, nr. 2 – udelukkende er udvekslet mellem ministre og folketingsmedlemmer, at jeg ikke umiddelbart kan anerkende, at dokumenterne er undtaget fra aktindsigt efter bestemmelsen.

Hvis Justitsministeriet vil fastholde sin vurdering, kræver det efter min opfattelse en nærmere udredning af, hvem dokumenterne er sendt til. Jeg har på den baggrund henstillet til Justitsministeriet at genoptage sagen for på ny at vurdere spørgsmålet om aktindsigt.

Dine klagepunkter nr. 2 og 3 vedrører undtagelse af oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, efter bestemmelserne i lovens § 31 og § 33, nr. 1, og at du ikke efter lovens § 29 har fået aktindsigt i de interne faglige vurderinger, som efter Justitsministeriets oplysninger findes i visse dokumenter.

Efter den måde, som de undtagne dokumenter og oplysninger er beskrevet i Justitsministeriets afgørelse af 3. november 2015 – og den måde, som sagen er præsenteret på for mig – er der efter min opfattelse så stor usikkerhed om, hvilke dokumenter og oplysninger der er undtaget efter hvilke bestemmelser i offentlighedsloven, at jeg har måttet opgive en tilbundsgående undersøgelse.

Jeg har på den baggrund henstillet til Justitsministeriet også at genoptage sagen i forhold til de dokumenter og oplysninger, som er omfattet af dine klagepunkter nr. 2 og 3.

Den samme usikkerhed gør sig gældende i forhold til to af de tre dokumenter, hvor du under klagepunkt nr. 4 specifikt har klaget over kun at have fået delvis aktindsigt. For så vidt angår det tredje dokument (CTA-notat af [dato]) forekommer det mig efter en umiddelbar vurdering ikke åbenbart, at alle de oplysninger, som Justitsministeriet har undtaget efter § 31, er omfattet af denne bestemmelse.

Jeg henstiller derfor også for så vidt angår de tre dokumenter, at Justitsministeriet genoptager sagen og på ny vurderer spørgsmålet om aktindsigt.

Nedenfor i afsnittet "Ombudsmandens udtalelse" kan du læse nærmere om begrundelsen for resultatet af min undersøgelse. Sidst i udtalelsen (fra s. 16) er der en gennemgang af sagens forløb.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

Sagen drejer sig om Justitsministeriets afgørelse af 3. november 2015 i en sag, hvor du den 24. februar 2015 anmodede om aktindsigt på følgende måde:

"Vi forbereder en kritisk historie om antallet af henvendelser fra trossamfund C til [den foregående justitsminister på tidspunktet for anmodningen] og [justitsminister på tidspunktet for anmodningen], hvor trossamfundet har tigget og bedt om ekstra beskyttelse. Vi vil gerne lave et interview med ministeren derom, hvis hun vil.

Jeg vil dertil gerne bede om aktindsigt i al korrespondance mellem trossamfundet og Justitsministeriet om dette. "

Den 10. juli 2015 traf Justitsministeriet delvis afgørelse vedrørende din aktindsigtsanmodning. Ministeriet meddelte dig samtidig, at man havde identificeret en række yderligere sager omfattet af din anmodning, og at disse sager relaterede sig til Politiets Efterretningstjenestes (PET) vurdering af sikkerheden omkring de (...) interesser [interesserne for personer med den pågældende tro/baggrund] i Danmark og terrortruslen mod Danmark.

Det fremgik, at der var tale om yderligere fire sager (Justitsministeriets sagsnr. PO 2012-12/26, PO 2015-03/24, PO 2015-12/46 og PO 2015-31/120), som gav Justitsministeriet anledning til nærmere juridiske overvejelser om rækkevidden af offentlighedslovens §§ 31 og 33.

Den 3. november 2015 traf Justitsministeriet endelig afgørelse og meddelte dig delvist afslag på aktindsigt.

Justitsministeriet har ved afgørelsen – foruden de nævnte fire sager – taget stilling til, om du kunne få aktindsigt i dokumenter i yderligere tre sager (Justitsministeriets sagsnr. 2015-020-0264, 2015-0221-0041 og 2015-0031-0043) og i tre dokumenter, der ikke er journaliseret på en bestemt sag, men som også måtte anses for omfattet af din anmodning.

Jeg har besluttet at afgrænse min undersøgelse til de forhold, som du har anført i din klage til mig af 4. november 2015, dvs. følgende:

1) at nogle udleveringsnotitser til brug for besvarelse af spørgsmål fra forligskredsen bag aftalen om politiets og anklagemyndighedens økonomi vedrørende de initiativer i regeringens terrorudspil, der

angår politiet og PET og finansieringen heraf, er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, og § 27, nr. 2, herunder at de dokumenter, der er journaliseret på sagsnr. 2015-020-0264, er undtaget (jf. nærmere pkt. 3 nedenfor),

2) at ekstraheringspligtige oplysninger i dokumenter undtaget efter §§ 23 og 24 i offentlighedsloven og i en aktliste er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 31 og § 33, nr. 1, herunder at visse af dokumenterne er undtaget i deres helhed, jf. § 34 (jf. nærmere pkt. 4 nedenfor),

3) at interne faglige vurderinger i visse af de dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, er anset for udarbejdet til brug for ministerrådgivning og derfor undtaget fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 29 (jf. nærmere pkt. 4 nedenfor), og

4) at oplysninger i tre nærmere angivne dokumenter er undtaget fra aktindsigt (jf. nærmere pkt. 5 nedenfor).

Jeg har tidligere taget stilling til Justitsministeriets sagsbehandlingstid i sagen, og jeg henviser til min udtalelse af 28. september 2015 i min sag 15/02452.

Justitsministeriet har i afgørelsen af 3. november 2015 beklaget den lange sagsbehandlingstid.

2. Forudsætninger for min prøvelse

Det fremgår hverken af Justitsministeriets afgørelse eller af aktlisterne mere præcist, efter hvilke bestemmelser i offentlighedsloven de enkelte dokumenter eller oplysninger er undtaget fra aktindsigt.

På de enkelte dokumenter er anført håndskrevne markeringer af, efter hvilke bestemmelser undtagelsen er sket, og det er ud fra disse bemærkninger, min prøvelse af sagen er sket. Dette har medført usikkerhed, da de håndskrevne markeringer visse steder er svære at læse, og da det ikke er konsekvent angivet, hvorfor dokumenter eller oplysninger er undtaget fra aktindsigt. Se nærmere under de forskellige punkter nedenfor.

3. Undtagelse af udleveringsnotitser – offentlighedslovens §§ 24 og 27

3.1. Nærmere om de undtagne dokumenter

Af Justitsministeriets afgørelse fremgår, at ministeriet efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, har undtaget en række dokumenter fra aktindsigt, idet der er tale om interne dokumenter udvekslet mellem Justitsministeriet og henholdsvis PET og Finansministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at justitsministeren havde eller ville få brug for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det fremgår, at de undtagne dokumenter bl.a. omfatter diverse udleveringsnotitser til besvarelse af spørgsmål fra forligskredsen bag aftalen om politiets og anklagemyndighedens økonomi vedrørende de initiativer i regeringens terrorudspil, der angår politiet og PET, og finansieringen heraf.

Videre fremgår, at ministeriet efter offentlighedslovens § 27, nr. 2, har undtaget en række dokumenter fra aktindsigt, idet det drejer sig om dokumenter, der er udarbejdet og udvekslet mellem justitsministeren og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces. Også her er der tale om udleveringsnotitser til brug for besvarelse af spørgsmål fra den omtalte forligskreds.

Jeg har spurgt Justitsministeriet, hvad udtrykket "udleveringsnotitser" nærmere dækker over. Ministeriet har i den forbindelse oplyst, at udtrykket i den konkrete sag dækker over papirer, som er udleveret til politikere til brug for forhandlinger i Justitsministeriet. Udtrykket bliver efter det oplyste også brugt i andre sammenhænge, f.eks. i forbindelse med finanslovsforhandlinger.

Jeg har gennemgået udleveringsnotitserne i sagen, som er undtaget efter § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, og/eller § 27, nr. 2, i offentlighedsloven. Det drejer sig om 6 notitser med numrene 13, 24, 27, 36, 42 og 43.

Notitserne 24, 36, 42 og 43 er journaliseret på sagerne mere end én gang og er efter angivelserne på selve dokumenterne undtaget både efter § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, og § 27, nr. 2. Jeg forstår det således, at notitserne først er udarbejdet internt i Justitsministeriet, at de herefter eventuelt er udvekslet med Finansministeriet, og at de endelig er udleveret til forligskredsen. Notitserne har gennem forløbet i alt væsentligt samme indhold.

Notitserne 13 og 27 er kun journaliseret én gang på hver sin sag. Notits 13 angiver på selve dokumentet at være undtaget efter § 24, stk. 1, nr. 2, mens notits 27 angiver at være undtaget efter § 27, nr. 2.

Det fremgår af sagen, at notits nr. 13 (også) er udvekslet som vedhæftet fil til e-mails, der – ud over at være udvekslet mellem myndigheder omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2 – ligesom de øvrige notitser også er sendt til folketingsmedlemmer m.fl.

Jeg lægger således til grund, at samtlige udleveringsnotitser på sagen (dvs. nr. 13, 24, 27, 36, 42 og 43) på et tidspunkt i forløbet er udvekslet uden for kredsen af myndigheder omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2. På det tidspunkt, hvor de blev sendt til andre end "§ 24-kredsen", ville de således ikke længere kunne undtages efter § 24.

Under hensyn til dette – og til at de udgaver af notitserne, der er sendt til andre end "§ 24-kredsen", i alt væsentligt er identiske med dem, som tidligere blev sendt inden for denne kreds – finder jeg ikke anledning til at tage stilling til, om betingelserne i offentlighedslovens § 24 er opfyldt i forbindelse med den tidligere udveksling. Jeg tager kun stilling til, om betingelserne for at undtage dem fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 2, er opfyldt.

3.2 Retsgrundlaget

3.2.1. Bestemmelsen i § 27, nr. 2, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) har følgende ordlyd:

"§ 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.

(…)"

3.2.2. I forarbejderne er om bestemmelsen bl.a. anført følgende (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013):

"Bestemmelsen i *nr. 2,* der som nævnt er ny, tilsigter at beskytte det behov, en minister har for i fortrolighed at udveksle synspunkter med folketingsmedlemmer, herunder ordførerne for partierne, i forbindelse med f.eks. forberedelsen af et lovforslag. Folketingsmedlemmer modtager i praksis som led i deres virke i visse tilfælde dokumenter fra de enkelte ministre, der indeholder oplysninger og synspunkter om f.eks., hvilke politiske tiltag regeringen overvejer at tage initiativ til, og det er i den forbindelse, at der er behov for, at en minister i fortrolighed kan udveksle dokumenter.

Bestemmelsen ligger i forlængelse af lovforslagets § 24, stk. 1, idet begge bestemmelser har til formål at beskytte *den politiske beslutningsproces.*

Bestemmelsen har ikke til formål at svække den parlamentariske kontrol, som Folketinget udøver i forhold til regeringen. Bestemmelsen skal blot medvirke til, at ministre i fortrolighed kan sende dokumenter til folketingsmedlemmerne om mulige politiske initiativer, og bestemmelsen, der har et snævert anvendelsesområde, knytter sig til en allerede foreliggende praksis, hvorefter de relevante partiers ordførere inddrages i den politiske beslutningsproces.

Bestemmelsen indebærer, at (interne) dokumenter, der *udarbejdes* og *udveksles* mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, ikke er omfattet af retten til aktindsigt. De pågældende dokumenter vil imidlertid være omfattet af ekstraheringspligten efter lovforslagets § 28, stk. 1, og § 29, stk. 1.

…

Med udtrykket *'anden tilsvarende politisk proces'* sigtes til andre sager om politiske forhandlinger end sager om lovgivning. Dette omfatter sager, der kan vise sig at ende med et lovgivningsinitiativ, men hvor der på tidspunktet for behandlingen af aktindsigtsbegæringen ikke kan siges at foreligge et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist indhold. Også sager om politiske forhandlinger, der kan udmønte sig i andre former for generelle politiske initiativer end lovgivning, er omfattet.

Forudsætningen for, at denne del af bestemmelsen finder anvendelse, er – i lighed med anvendelsen af bestemmelsens led om 'sager om lovgivning' – at der foreligger et politisk 'projekt' af et bestemt, relativt præcist angivet indhold. Bestemmelsen kan således ikke anvendes til at undtage dokumenter fra aktindsigt, når det politiske initiativ, der udveksles dokumenter om, er af en mere løs karakter.

…

Det er alene 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. Et (internt) dokument, der ikke er udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, men som udleveres eller i øvrigt indgår i sådanne sager, kan ikke undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Dokumentet kan dog efter omstændighederne undtages fra aktindsigt i medfør af lovforslagets § 33, nr. 5.

…

Det bemærkes, at bestemmelsen i nr. 2 også omfatter den situation, hvor en embedsmand efter aftale med ministeren – som en praktisk foranstaltning – sender sådanne dokumenter til et folketingsmedlem. ”

3.2.3. I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 1. udgave (2014), s. 460 ff., er bl.a. anført følgende om bestemmelsen:

”3. Grundlæggende betingelser for at anvende bestemmelsen samt retsvirkning

Bestemmelsen i § 27, nr. 2, finder anvendelse under forudsætning af, *at* der er tale om et internt dokument, *at* det interne dokument er udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer, *at* dokumentet udveksles mellem en minister og et folketingsmedlem, og *at* udvekslingen sker i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces. Er de nævnte betingelser opfyldt, er dokumentet ikke omfattet af retten til aktindsigt, men dokumentet vil dog være omfattet af ekstraheringspligten i § 28, stk. 1, og § 29, stk. 1.

Hvis et dokument, der er udarbejdet til brug for sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk beslutningsproces, ikke bliver anvendt, indebærer det dog ikke, at dokumentet herefter falder uden for § 27, nr. 2’s anvendelsesområde. Hvis betingelserne for at anvende bestemmelsen er opfyldt, omfatter den også den situation, hvor en embedsmand efter aftale med ministeren – som en praktisk foranstaltning – sender dokumenter til et folketingsmedlem (eller medlemmets sekretær). (…)”

3.3. Min vurdering

Udvekslingen af notitserne er sket i forbindelse med forhandlinger om regeringens terrorudspil mellem forligskredsen bag aftalen om politiets og anklagemyndighedens økonomi.

Formålet med udleveringsnotitserne har – som jeg forstår det – været at danne grundlag for disse forhandlinger. Det er på den baggrund min opfattelse, at notitserne opfylder betingelserne om at være udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Det fremgår af notitserne, at de rent faktisk er udvekslet mellem Justitsministeriet og en række folketingsmedlemmer. Herudover er notitserne blevet sendt til række yderligere personer. Det fremgår ikke nærmere af afgørelsen eller af udtalelsen til mig, hvem disse personer er, men jeg går ud fra, at i hvert fald nogle af dem kan være f.eks. sekretærer for de involverede folketingsmedlemmer.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 2, er tiltænkt et snævert anvendelsesområde og kan ikke anvendes, hvis dokumenterne er udvekslet uden for den angivne kreds. Som anført i forarbejderne og i offentlighedslovskommentaren omfatter bestemmelsen imidlertid også en situation, hvor en embedsmand efter aftale med ministeren – som en praktisk foranstaltning – sender dokumenter til et folketingsmedlem eller dennes sekretær.

I den foreliggende situation – hvor der hverken i afgørelsen eller i udtalelsen til mig er nogen forklaring på, hvem notitserne er sendt til ud over folketingsmedlemmerne selv – er der efter min opfattelse så meget usikkerhed om, hvorvidt betingelserne i § 27, nr. 2, er opfyldt, at jeg ikke umiddelbart kan anerkende, at dokumenterne er undtaget fra aktindsigt efter denne bestemmelse.

Hvis Justitsministeriet vil fastholde sin vurdering, kræver det efter min opfattelse en nærmere udredning af, hvem dokumenterne er sendt til.

Jeg har på den baggrund henstillet til Justitsministeriet at genoptage sagen for på ny at vurdere spørgsmålet om aktindsigt.

4. Undtagelse af ekstraheringspligtige oplysninger fra aktindsigt

Jeg behandler under dette punkt både dit klagepunkt nr. 2 om undtagelse af oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, efter bestemmelserne i offentlighedslovens § 31 og § 33, nr. 1, og dit klagepunkt nr. 3 om ikke efter offentlighedslovens § 29 at have fået aktindsigt i de interne faglige vurderinger, som efter Justitsministeriets oplysninger findes i visse dokumenter.

4.1. Justitsministeriets afgørelse

Det fremgår af Justitsministeriets afgørelse af 3. november 2015, at enkelte af de dokumenter, der er undtaget efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, nr. 1, indeholder oplysninger om sagernes faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger, som er relevante for sagen. Disse oplysninger vil derfor som udgangspunkt skulle udleveres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Efter en konkret vurdering har ministeriet dog undtaget ekstraheringspligtige oplysninger omfattet af § 28, stk. 1, fra flere dokumenter og fra en aktliste efter offentlighedslovens § 31 og § 33, nr. 1. Dette er efter det oplyste af væsentlig betydning for henholdsvis statens sikkerhed eller rigets forsvar eller nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser.

Ministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at dokumenterne bl.a. indeholder oplysninger om PET's indsats i relation til bestemte personer, persongrupper eller lokaliteter om konkrete sikkerhedsmæssige spørgsmål, herunder om PET's ressourcer i forbindelse med bekæmpelsen af terror.

Ministeriet har bemærket, at visse af de nævnte oplysninger optræder i de pågældende dokumenter på en sådan måde, at ministeriet har fundet anledning til at undtage enkelte dokumenter i deres helhed, jf. offentlighedslovens § 34, nr. 1.

Det fremgår videre af ministeriets afgørelse, at visse af de dokumenter, som er undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, også indeholder oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, som er relevante for sagen og derfor som udgangspunkt vil skulle udleveres efter offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt.

Ifølge § 29, stk. 1, 2. pkt., gælder pligten til at udlevere oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form imidlertid ikke, hvis oplysningerne findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for bl.a. ministerrådgivning.

De dokumenter, som indeholder oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, må efter Justitsministeriets opfattelse anses for udarbejdet til brug for ministerrådgivning. Ministeriet har herved lagt vægt på, at dokumenterne er udarbejdet til brug for rådgivning af justitsministeren om det konkrete trusselsbillede i Danmark og PET's kapaciteter i forhold til bekæmpelse af terror.

På den baggrund er oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, som fremgår af disse dokumenter, ikke udleveret.

4.2. Retsgrundlaget

De bestemmelser, som er anvendt i forbindelse med dine to klagepunkter, er § 23, stk. 1, nr. 1, § 24, stk. 1, nr. 1, § 28, stk. 1, § 29, stk. 1, § 31, § 33, nr. 1, og § 34.

Bestemmelserne lyder således:

"§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses:
1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

(…)"

"§ 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 ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.
2) Forskellige ministerier. "

"§ 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. "

"§ 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 formandsskabet for KL og for Danske Regioner. ”

”§ 31. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. ”

”§ 33. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:
1) Forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lign. og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.

(…)”

”§ 34. Hvis de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold. Det gælder dog ikke, hvis
1) det vil medføre en prisgivelse af det eller de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33,

(…)”

4.3. Min vurdering

4.3.1. Jeg har ud fra Justitsministeriets markeringer i afgørelsen af, hvilke sager de undtagne oplysninger findes på, og de håndskrevne markeringer på dokumenterne forsøgt at finde de dokumenter, som er relevante i forbindelse med dine to klagepunkter.

Jeg bemærker i den forbindelse for det første, at Justitsministeriet i note 6 i afgørelsen har angivet, at der i dokumenter på seks nærmere angivne sager findes oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, men som er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 31 og § 33, nr. 1. Jeg kan efter min gennemgang af sagen og ud fra de håndskrevne markeringer kun finde sådanne dokumenter på fem af sagerne, men ikke på sagen med Justitsministeriets sagsnr. PO 2015-31/120.

4.3.2. Jeg har herefter gennemgået de håndskrevne markeringer og de dokumenter, som de findes på, og har konstateret følgende:

På dokumenterne findes forskellige typer af markeringer, f.eks. følgende:

– ”§ 24, stk. 1, nr.1”,
– ”§ 24, stk. 1, nr. 1 undt. jf. §§ 31 og 33”
– ”§ 24, stk. 1, nr. 1 § 28, men undt. jf. § 31”, og
– ”§ 28, men undt. jf. §§ 31 og 33,1. ”

På de dokumenter, hvor bestemmelsen i offentlighedslovens § 34 er vurderet at være relevant, er der f.eks. anført:

– ”§ 23 og § 24, stk. 1, nr. 1, undt. §§ 33, nr. 1 og § 34, nr. 1. ”

Jeg har ved min gennemgang af dokumenterne fundet to, hvor der er en markering af § 29. På det ene dokument er anført "§ 24,1,2, [et tegn som er svært at tyde, og som både kan være + og -] §§28 og 29 + 33,1". På det andet dokument er anført "+ §§ 28 og 29 undt. jf. § 33, nr. 1"

4.3.3. Det kan muligvis lægges til grund, at der i de dokumenter, hvor der kun er henvist til enten § 23 eller § 24, efter Justitsministeriets opfattelse ikke er indeholdt oplysninger, der er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28.

For så vidt angår de dokumenter, hvor der er angivet § 23 eller § 24, enten i kombination med både § 28 og § 31 og/eller § 33, nr. 1, eller kun i kombination med § 31 og/eller § 33, nr. 1, kan det muligvis lægges til grund, at der efter Justitsministeriets opfattelse er indeholdt oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, men at disse er undtaget efter § 31 og/eller § 33, nr. 1.

Det er ikke i dokumenterne angivet, hvilke af oplysningerne i dem Justitsministeriet har anset for ekstraheringspligtige efter § 28, stk. 1.

4.3.4. Der er flere andre usikkerhedsmomenter i forhold til min prøvelse:

Jeg har konstateret, at et af de dokumenter, der er angivet som undtaget efter offentlighedslovens § 24 (og hvor der tillige er henvist til § 33, nr. 1, og § 34), er udvekslet mellem PET og trossamfund C den 13. september 2012. Jeg har umiddelbart svært ved at se, hvordan dokumentet skulle kunne undtages efter offentlighedslovens § 24.

Jeg har også – i hvert fald når det ikke er forklaret nærmere – svært ved at forstå anvendelsen af bestemmelsen i offentlighedslovens § 34 i forhold til dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, eller § 24, som i forvejen som udgangspunkt i deres helhed er undtaget fra aktindsigt.

I forhold til anvendelsen af § 29 er der ikke overensstemmelse mellem det, som er anført på selve dokumenterne, og det, som er anført i afgørelsen.

I afgørelsen er anført, at oplysninger om de interne faglige vurderinger ikke udleveres, fordi de er indeholdt i dokumenter udarbejdet til brug for ministerrådgivning. På dokumenterne fremgår imidlertid, at oplysningerne er omfattet af § 33, nr. 1. Hertil kommer, at det, jf. ovenfor, er vanskeligt at se, hvilke dokumenter der efter Justitsministeriets opfattelse indeholder oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 29.

Endelig har jeg efter min gennemgang af aktlisten for den sag, hvor aktlisten i sin helhed er undtaget efter offentlighedslovens §§ 31 og 33, nr. 1, vanskeligt ved at se, at hensynene bag disse bestemmelser skulle gøre sig gældende for alle oplysningerne i listen.

4.3.5. Efter min umiddelbare gennemgang af dokumenterne er jeg for nogle af disses vedkommende enig med Justitsministeriet i, *at* de er omfattet af enten offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, eller § 24, stk. 1, *at* de indeholder oplysninger, der er omfattet af offentlighedslovens § 28, *og at* nogle af disse oplysninger kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelserne i offentlighedslovens § 31 og/eller § 33, nr. 1.

På baggrund af de mange usikkerhedsmomenter, der – som anført ovenfor – har været i forhold til min prøvelse af sagen, henstiller jeg imidlertid til Justitsministeriet også at genoptage sagen i forhold til de dokumenter og oplysninger, som er omfattet af dine klagepunkter nr. 2 og 3.

5. Undtagelse af oplysninger i tre nærmere angivne dokumenter

Du klager over, at Justitsministeriet har undtaget følgende oplysninger fra aktindsigt i tre nærmere angivne dokumenter:

1) oplysninger i e-mail og dokument af 13. september 2012 fra PET-COMCENTER til Justitsministeriet,
2) oplysninger i CTA-notat af [dato], og
3) oplysning om, hvortil tekst fra PET benævnt "Ny vurdering af terrortruslen mod Danmark" er sendt.

5.1. E-mail og dokument af 13. september 2012

Du er ved afgørelsen af 3. november 2015 meddelt aktindsigt i e-mail af 13. september 2012, kl. 10.51, der er sendt fra PET-COMCENTER til Justitsministeriet. På udskrift af e-mailen er der gjort håndskrevne noter, hvoraf visse er undtaget fra aktindsigt, ligesom det til e-mailen vedhæftede dokument – der er et brev fra PET til trossamfund C af samme dato – er undtaget fra aktindsigt.

De håndskrevne noter på e-mailen angår et "møde med [trossamfund C's initialer] den 2/11-12". Jeg lægger til grund, at angivelsen dækker over et møde den 2. november 2012 mellem trossamfund C og Justitsministeriet.

Der er på e-mailen i hånden anført "§ 24, stk. 1, nr. 1". På det vedhæftede bilag er anført "§ 24, stk. 1, nr. 1 undt. § 33, nr. 1 og 34".

Du har som nævnt fået delvis aktindsigt i dokumentet (e-mailen). Dokumentet er ikke nævnt som et af de dokumenter, som du har fået indsigt i som følge af meroffentlighed.

På den baggrund – og som følge af henvisningen til § 24, stk. 1, nr. 1 – kan jeg ikke konstatere, hvad Justitsministeriet har ment er hjemlen til at undtage oplysninger i dokumentet fra aktindsigt.

For så vidt angår bilaget har jeg umiddelbart svært ved at se, at dokumentet – der er et brev sendt fra PET til trossamfund C – kan være undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24. Jeg henviser også til mine bemærkninger herom ovenfor under pkt. 4.3.4.

Jeg har på den baggrund henstillet til ministeriet at genoptage sagen for på ny at vurdere spørgsmålet om aktindsigt.

5.2. Oplysninger i CTA-notat af [dato]

Du er som udgangspunkt meddelt aktindsigt i CTA-notat af [dato]: "Vurdering af terrortruslen mod Danmark (…)".

Med henvisning til § 31 i offentlighedsloven er visse oplysninger i notatet dog undtaget. Notatet er sendt til Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Justitsministeriet, Forsvarsministeriet, Forsvarets Efterretningstjeneste og Beredskabsstyrelsen.

Ifølge § 31 i offentlighedsloven kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Bestemmelsen er citeret ovenfor under pkt. 4.2.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at den viderefører § 13, stk. 1, nr. 1, i den tidligere offentlighedslov, idet det dog er præciseret, at retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Kravet efter den tidligere lovs § 13, stk. 1, nr. 1, om, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering påvises en nærliggende risiko for, at statens sikkerhed m.v. vil lide skade af betydning, finder således ikke anvendelse i forhold til oplysninger, der er omfattet af bestemmelsen.

Efter en umiddelbar gennemgang af dokumentet forekommer det mig ikke åbenbart, at alle de oplysninger, som Justitsministeriet undtog efter § 31, er omfattet af denne bestemmelse.

Jeg henstiller også for så vidt angår dette dokument, at Justitsministeriet genoptager sagen og på ny vurderer spørgsmålet om aktindsigt.

5.3. Oplysninger i teksten ”Ny vurdering af terrortruslen mod Danmark”

Det fremgår, at du har fået aktindsigt i en tekst, der er benævnt ”Ny vurdering af terrortruslen mod Danmark”. Teksten er journaliseret på Justitsministeriets sagsnr. PO 2015-31/120, og med håndskrift er følgende anført: ”Udkast fra PET til Tekst til”. Oplysning om, hvem teksten er (sendt) til, er derimod undtaget.

På baggrund af det materiale, som jeg har modtaget fra Justitsministeriet, kan jeg ikke konstatere, med henvisning til hvilken bestemmelse i offentlighedsloven oplysningen er undtaget fra aktindsigt.

Jeg henstiller på den baggrund til Justitsministeriet at genoptage sagen på dette punkt med henblik på at give dig nærmere oplysninger om, hvorfor oplysningen er undtaget, og efter hvilken bestemmelse i offentlighedsloven.

***

Jeg beder dig afvente Justitsministeriets fornyede stillingtagen i sagen, før du tager stilling til, om der er grundlag for at klage til mig igen.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Justitsministeriet

Sagsfremstilling:

I en e-mail af 24. februar 2015 anmodede du Justitsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Vi forbereder en kritisk historie om antallet af henvendelser fra trossamfund C til [den foregående justitsminister på tidspunktet for anmodningen] og [justitsminister på tidspunktet for anmodningen], hvor trossamfundet har tigget og bedt om ekstra beskyttelse. Vi vil gerne lave et interview med ministeren derom, hvis hun vil.

Jeg vil dertil gerne bede om aktindsigt i al korrespondance mellem trossamfundet og Justitsministeriet om dette. ”

Den 10. juli 2015 traf Justitsministeriet delvis afgørelse. Af afgørelsen fremgik bl.a. følgende:

”7. Justitsministeriet har i anledning af Deres anmodning identificeret en række yderligere sager, der relaterer sig til PET’s vurdering af sikkerheden omkring de (…) interesser [interesserne for personer med den pågældende tro/baggrund] i Danmark og terrortruslen mod Danmark. Disse sager giver Justitsministeriet anledning til nærmere juridiske overvejelser om rækkevidden af offentlighedslovens §§ 31 og 33.

Justitsministeriet har derfor endnu ikke kunnet færdigbehandle Deres aktindsigtsanmodning for så vidt angår de pågældende sagers dokumenter. ”

Justitsministeriet traf den 3. november 2015 endelig afgørelse. Af afgørelsen fremgik bl.a. følgende:

”3.1. Justitsministeriet har nu færdigbehandlet din aktindsigtsanmodning, og du meddeles hermed aktindsigt i sagerne j.nr. PO 2012-12/26, PO 2015-1246 og PO 2015-31/120, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1. Kopi af dokumenterne vedlægges, jf. dog pkt. 4-7 nedenfor.

For så vidt angår sagen PO 2015-03/24, har Justitsministeriet undtaget alle dokumenter på sagen fra aktindsigt, jf. pkt. 4-7 nedenfor.

Det bemærkes, at det ikke er muligt for Justitsministeriet på nuværende tidspunkt elektronisk at udskrive aktlister vedrørende denne kategori af sager. Af ressourcemæssige grunde har Justitsministeriet heller ikke manuelt udarbejdet aktlister for de pågældende sager.

3.2. Justitsministeriet kan herudover oplyse, at ministeriet efter delafgørelsen af 10. juli 2015 har identificeret en række yderligere sager, der indeholder dokumenter, som må anses for helt eller delvist omfattet af din aktindsigtsanmodning. Det drejer sig om dokumenter vedrørende finansiering af styrkelse af indsatsen mod terror, som forefindes i sagerne j.nr. 2015-020-0264, 2015-0221-0041 og 2015-0031-0043.

Justitsministeriet har undtaget disse dokumenter fra aktindsigt, jf. pkt. 4-7 nedenfor. Kopi af aktlisterne i sagerne vedlægges, jf. dog pkt. 5 og 7 nedenfor.

Det bemærkes i den forbindelse, at dokumenterne, som forefindes på sagerne j.nr. 2015-020-0264, 2015-0221-0041 og 2015-0031-0043, er gennemgået uafhængigt af aktlisterne for de pågældende sager. Af ressourcemæssige grunde har Justitsministeriet ikke efterfølgende noteret på aktlisterne, hvorvidt de enkelte dokumenter er omfattet af din anmodning, og om de i så fald er undtaget fra aktindsigt og efter hvilken bestemmelse. Såfremt du måtte ønske oplysning herom, er du velkommen til at rette henvendelse til Justitsministeriet.

3.3. Justitsministeriet har efter delafgørelsen af 10. juli 2015 endvidere identificeret yderligere tre dokumenter, som ikke er journaliseret. Du meddeles herved aktindsigt i de pågældende dokumenter i overensstemmelse med offentlighedslovens § 7, stk. 1. Kopi af dokumenterne vedlægges.

4. Justitsministeriet har efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, undtaget en række dokumenter fra aktindsigt, idet det drejer sig om interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Det drejer sig bl.a. om mappeforsider til brug for ministerforelæggelser [note 1. De pågældende dokumenter er journaliseret på sagerne j.nr. 2015-0221-0041, PO 2015-12/46, PO 2015-31/120, PO 2015-03/24 og PO 2012-12/26].

Justitsministeriet har desuden efter samme bestemmelse undtaget noteringer på visse dokumenter fra aktindsigt, idet det drejer sig om interne overvejelser, som er noteret af ministeriet til eget brug ved behandlingen af sagerne, og som ikke er afgivet til udenforstående.

Justitsministeriet har endvidere efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, undtaget en række dokumenter fra aktindsigt, idet det drejer sig om interne dokumenter, der er udvekslet mellem Justitsministeriet og henholdsvis Politiets Efterretningstjeneste (PET) og Finansministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at justitsministeren havde eller ville få brug for embedsværkets rådgivning og bistand [note 2. De pågældende dokumenter er journaliseret på sagerne j.nr. 2015-0031-0043, 2015-0221-0041, PO 2015-12/46, PO 2015-03/24, PO 2015-31/120 og PO 2012-12/26].

Dokumenterne drejer sig bl.a. om PET's sikringsanbefalinger vedrørende trossamfund C i Danmark samt udarbejdelse af aktstykker og diverse udleveringsnotitser til brug for besvarelse af spørgsmål fra forligs-

kredsen bag aftalen om politi- og anklagemyndighedens økonomi vedrørende de initiativer i regeringens terrorudspil, der vedrører politiet og PET, og finansieringen heraf.

Justitsministeriet har endelig undtaget en række dokumenter fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 27, nr. 2, idet det drejer sig om dokumenter, der er udarbejdet og udvekslet mellem justitsministeren og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces. Det drejer sig om udleveringsnotitser til brug for besvarelse af spørgsmål fra den ovenfor omtalte forligskreds [note 3. De pågældende dokumenter er journaliseret på sagen j.nr. 2015-020-0264].

5. Enkelte af de dokumenter, som er undtaget efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, nr. 1, indeholder relevante oplysninger om sagernes faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger, som er relevante for sagen, og de pågældende oplysninger udleveres derfor efter offentlighedslovens § 28, stk.1 [note 4. De pågældende dokumenter er journaliseret på sagerne j.nr. PO 2015-12/46, PO 2015-03/24, PO 2012-12/26 og PO 2015-31/120].

Det bemærkes i den forbindelse, at ministeriet ikke har ekstraheret og udleveret de samme oplysninger flere gange, selv om oplysningerne indgår i flere dokumenter, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Justitsministeriet har desuden ikke udleveret oplysninger, der allerede er offentligt tilgængelige, jf. lovens § 28, stk. 2, nr. 3. Ministeriet kan i den forbindelse henvise til Justitsministeriets besvarelser af 19. maj 2015 af spørgsmål nr. 837 (Alm. del) og 25. maj 2015 af spørgsmål nr. 872 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg, der indeholder visse af de relevante oplysninger i et telefonnotat, der gengiver hovedindholdet af en telefonsamtale af [dato].

Derudover har Justitsministeriet efter en konkret vurdering undtaget oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, fra flere dokumenter og en aktliste efter offentlighedslovens §§ 31 og 33, nr. 1, idet det er af væsentlig betydning for henholdsvis statens sikkerhed eller rigets forsvar og nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser [note 6. De pågældende dokumenter er journaliseret på sagerne j.nr. 2015-0221-0041, 2015-0031-0043, PO 2015-12/46, PO 2015-03/24, PO 2015-31/120 og PO 2012-12/26] [note 7. Aktlisten på sagen j.nr. 2015-0221-0041].

Justitsministeriet har herved lagt vægt på, at dokumenterne bl.a. indeholder oplysninger om PET's indsats i relation til bestemte personer, persongrupper eller lokaliteter om konkrete sikkerhedsmæssige spørgsmål, herunder PET's ressourcer i forbindelse med bekæmpelsen af terror.

Det bemærkes i den forbindelse, at visse af de nævnte oplysninger optræder i de pågældende dokumenter på en sådan måde, at ministeriet har fundet anledning til at undtage enkelte dokumenter i deres helhed, jf. offentlighedslovens § 34, nr. 1.

6. Visse af de dokumenter, som er undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, indeholder også oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, som er relevante for sagen og derfor som udgangspunkt vil skulle udleveres efter offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt.

Ifølge § 29, stk. 1, 2. pkt., gælder pligten til at udlevere oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form imidlertid ikke, hvis oplysningerne findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for bl.a. ministerrådgivning.

De dokumenter, som indeholder oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, må efter Justitsministeriets opfattelse anses for udarbejdet til brug for ministerrådgivning. Ministeriet lægger herved vægt på, at dokumenterne er udarbejdet til brug for rådgivning af justitsministeren om det konkrete trusselsbillede i Danmark og PET's kapaciteter i forhold til bekæmpelse af terror. På den baggrund udleveres de oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, som fremgår af disse dokumenter, ikke.

7. Justitsministeriet har overvejet, om det undtagne materiale burde udleveres til dig efter principperne om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, og har i forhold til fire af de dokumenter, der som udgangspunkt kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, nr. 1, fundet grundlag herfor.

For så vidt angår dokumenterne, der ikke udleveres efter offentlighedslovens § 14, har Justitsministeriet i forbindelse med vurderingen af, om det undtagne materiale burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag de nævnte undtagelsesbestemmelser, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. "

Den 4. november 2015 klagede du til mig over dele af afgørelsen af 3. november 2015, og den 11. november 2015 bad jeg Justitsministeriet om en udtalelse. Jeg skrev bl.a. følgende til ministeriet:

"Jeg forstår, at journalist A klager over følgende:

– at nogle udleveringsnotitser til brug for besvarelse af spørgsmål fra forligskredsen bag aftalen om politi- og anklagemyndighedens økonomi vedrørende de initiativer i regeringens terrorudspil, der vedrører politiet og PET og finansieringen heraf, er blevet undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24,
– at nogle ekstraheringspligtige oplysninger i dokumenter undtaget efter §§ 23 og 24 i offentlighedsloven og i en aktliste er blevet undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 31 og 33, nr.1,
– at interne faglige vurderinger i visse af de dokumenter, der er blevet undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, er blevet anset for udarbejdet til brug for ministerrådgivning og derfor ikke er udleveret, og
– undtagelse af oplysninger fra aktindsigt i tre nærmere angivne dokumenter.

Jeg sender vedlagt en kopi af A's klage af 4. november 2015 og beder ministeriet om en udtalelse om de forhold i relation til afgørelsen af 3. november 2015, som A har klaget over. "

Jeg bad også Justitsministeriet om at låne dels akterne i aktindsigtssagen, dels de dokumenter, som klagen angik.

Justitsministeriet har den 25. november 2015 oplyst, at ministeriet for så vidt angår de konkrete forhold, som du havde anført i klagen til mig, i det hele kunne henholde sig til afgørelsen af 3. november 2015.

Den 30. november 2015 sendte jeg dig en kopi af Justitsministeriets udtalelse og bad om at modtage dine eventuelle bemærkninger inden 2 uger.

Jeg hørte ikke fra dig i den anledning, og den 17. december 2015 meddelte jeg dig, at jeg nu ville behandle sagen færdig på baggrund af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og Justitsministeriet.

Den 16. februar 2016 meddelte jeg dig, at det desværre ikke ville være muligt for mig at færdigbehandle din sag inden for 40 arbejdsdage. Det var min forventning, at sagen ville være færdigbehandlet inden udgangen af marts 2016.