

Udskriftsdato: 15. juni 2026 (Gældende)

Ikke kritik af delvist afslag på aktindsigt i referat fra et møde i Kriseberedskabsgruppen. Oplysninger om og vurderinger af terrorberedskabet

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 16/03801

Ikke kritik af delvist afslag på aktindsigt i referat fra et møde i Kriseredsgrubens. Oplysninger om og vurderinger af terrorberedskabet

Svar til journalist

17-10-2016

Sag nr. 16/03801

Forsvarsministeriets afgørelse af 19. august 2016 om delvist afslag på aktindsigt

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Efter min gennemgang af det omhandlede referat – herunder de udeladte oplysninger – er det min opfattelse, at jeg i alt væsentligt ikke kan kritisere Forsvarsministeriets vurdering af, at de udeladte oplysninger i referatets pkt. 5 (referatet, side 1 og 4) kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 31.

Jeg foretager mig derfor ikke mere i anledning af Forsvarsministeriets delvise afslag på aktindsigt i oplysningerne i referatets pkt. 5 med henvisning til offentlighedslovens § 31.

Jeg har ikke fundet grundlag for at kritisere resultatet af Forsvarsministeriets vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed.

I det følgende kan du læse nærmere om begrundelsen for resultatet af min undersøgelse. Fra side 6 er der en gennemgang af sagens forløb.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Sagen handler om aktindsigt i et referat fra et møde den 14. april 2016 i Kriseredsgrubens.

Den 8. juli 2016 gav Forsvarsministeriet dig – under henvisning til offentlighedslovens § 31 – afslag på aktindsigt i store dele af referatet. Ministeriet overvejede, om du kunne få aktindsigt i de undtagne oplysninger i form af meroffentlighed (offentlighedslovens § 14), men fandt ikke grundlag herfor.

I anledning af, at du klagede til mig over Forsvarsministeriets afgørelse, genoptog Forsvarsministeriet sagen og gav dig den 19. august 2016 aktindsigt i betydeligt flere oplysninger fra referatet. Dog var der fortsat oplysninger, der under henvisning til offentlighedslovens § 31 blev undtaget fra aktindsigt. Og der kunne stadig ikke gives aktindsigt i de undtagne oplysninger i form af meroffentlighed.

Du klagede herefter til mig over Forsvarsministeriets afgørelse af 19. august 2016 for så vidt angik undtagelsen af oplysninger vedrørende pkt. 5 i det undtagne referat.

Sagen hos mig omfatter således den del af Forsvarsministeriets afgørelse af 19. august 2016, der vedrører spørgsmålet om aktindsigt i pkt. 5 i referatet fra mødet den 14. april 2016 i Kriseberedskabsgruppen (referatet, side 1 og 4).

Jeg har fra Forsvarsministeriet modtaget sagens akter – herunder det omhandlede referat i en udgave, som du fik aktindsigt i, og i en udgave uden overstregninger.

2. Offentlighedslovens § 31

2.1. Retsgrundlaget

§ 31 i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) har følgende ordlyd:

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

I de specielle bemærkninger til § 31 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der anført følgende:

”Bestemmelsen viderefører den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, 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.

Det er således præciseret, at kravet efter den gældende 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, ikke finder anvendelse i forhold til oplysninger, der er omfattet af bestemmelsen.

Det er dog en betingelse for, at retten til aktindsigt kan begrænses, at det er af *væsentlig* betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Udtrykket ’væsentlig betydning’, der skal forstås i overensstemmelse med den tavshedspligt, som gælder i forhold til oplysninger, der skal hemmeligholdes for at varetage væsentlige hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar, indebærer, at oplysninger, der er af uvæsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, ikke vil være omfattet af undtagelsesbestemmelsen.

Efter bestemmelsen kan oplysninger undtages fra retten til aktindsigt f.eks. af hensyn til beskyttelse af statsministerens personlige sikkerhed, til beskyttelse af udsendt ambassadepersonales sikkerhed, beskyt-

telse af operationssikkerhed for udsendte militære styrker eller beskyttelse af et ministeriums it-sikkerhed. Der henvises om bestemmelsen i § 31 til pkt. 4.1.1.17, jf. pkt. 3.4.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 17, pkt. 4.2.1 (side 661 ff.) og pkt. 5.4 (side 708 ff.). ”

Jeg henviser også til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, pkt. 4.5 (side 708 ff), som der henvises til i de specielle bemærkninger til § 31. Side 709 er der anført bl.a. følgende:

”Kommissionen skal understrege, at en forvaltningsmyndighed ikke blot med henvisning til, at oplysningerne vedrører statens sikkerhed eller rigets forsvar kan begrænse retten til aktindsigt.

...

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at den blotte henvisning til, at oplysningerne vedrører statens sikkerhed eller rigets forsvar som udgangspunkt ikke er tilstrækkelig til at opfylde det almindelige begrundelseskrav i forvaltningslovens § 24. Det må således i almindelighed kræves, at den pågældende forvaltningsmyndighed i begrundelsen for et eventuelt afslag på aktindsigt efter lovudkastets § 31 foretager en vis angivelse af de involverede interessers karakter. Myndigheden kan dog undlade at foretage en sådan angivelse, hvis det vil medføre en prisgivelse af de beskyttelsesinteresser der søges beskyttet i det enkelte tilfælde. ”

Jeg henviser endvidere til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), side 536 ff.

Det er her anført, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 31 bl.a. omfatter ”oplysninger om størrelsen, placeringen og karakteren af forswarets anlæg, installationer og materiel, forswarets beredskabsplaner, afholdelse af øvelser og samarbejdet med andre lande om forsvar af riget”.

2.2. Forsvarsministeriets afgørelse

Forsvarsministeriet har i afgørelsen af 8. juli 2016 bl.a. anført, at det omhandlede referat efter ministeriets opfattelse indeholder oplysninger af betydning for rigets forsvar, og at det er af væsentlig betydning for rigets forsvar, at de udeladte oplysninger ikke udleveres. Forsvarsministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at oplysningerne angår beredskabsplanlægningen i Danmark.

I afgørelsen af 19. august 2016 har Forsvarsministeriet bl.a. anført, at der under henvisning til offentlighedslovens § 31 ikke gives aktindsigt i ”enkelte oplysninger i referatet vedrørende operative forhold”, og at der i alt væsentligt er tale om oplysninger om og vurderinger af terrorberedskabet.

2.3. Min vurdering

Ifølge bestemmelsen i offentlighedslovens § 31 kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

For at oplysninger kan undtages fra aktindsigt efter denne bestemmelse, skal der således være tale om oplysninger vedrørende statens sikkerhed eller rigets forsvar, og oplysningerne skal være af ”væsentlig betydning” for disse interesser.

Som nævnt i forarbejderne til bestemmelsen er det ikke et krav, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering påvises en nærliggende risiko for, at statens sikkerhed mv. vil lide skade af betydning, hvis der gives aktindsigt i oplysningerne.

Forsvarsministeriet har for så vidt angår (bl.a.) de udeladte oplysninger i referatets pkt. 5 (referatet, side 1 og 4) henvist til, at oplysningerne vedrører ”operative forhold”, og at der i alt væsentligt er tale om oplysninger om og vurderinger af terrorberedskabet.

Efter min gennemgang af det omhandlede referat – herunder de udeladte oplysninger – er det min opfattelse, at jeg i alt væsentligt ikke kan kritisere Forsvarsministeriets vurdering af, at de udeladte oplysninger i referatets pkt. 5 (referatet, side 1 og 4) kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 31.

Jeg foretager mig derfor ikke mere i anledning af Forsvarsministeriets delvise afslag på aktindsigt i oplysningerne i referatets pkt. 5 med henvisning til offentlighedslovens § 31.

3. Offentlighedslovens § 14 (meroffentlighed)

Offentlighedslovens § 14 om meroffentlighedsprincippet lyder således:

”§ 14. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.

...”

Forsvarsministeriet skrev i afgørelsen af 8. juli 2016, at ministeriet havde overvejet, om du burde gives aktindsigt i de udeladte oplysninger efter reglen om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Men under henvisning til, at oplysningerne, der var undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 31, var omfattet af reglerne om tavshedspligt (forvaltningslovens § 27, stk. 2, 1. pkt.), fandt ministeriet ikke grundlag herfor.

I afgørelsen af 19. august 2016 skrev Forsvarsministeriet, at der ikke efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1, kunne gives yderligere aktindsigt end sket ved denne afgørelse.

Jeg har ikke fundet grundlag for at kritisere resultatet af Forsvarsministeriets vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Forsvarsministeriet.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Forsvarsministeriet

Sagsfremstilling

Den 4. juli 2016 anmodede du Forsvarsministeriet om aktindsigt i mødereferater, som knyttede sig til de møder i Kriseberedskabsgruppen, som var afholdt i 2016.

Den 8. juli 2016 oplyste Forsvarsministeriet dig om, at der havde været afholdt ét møde i Kriseberedskabsgruppen i 2016, og at der var et referat fra dette møde.

Under henvisning til offentlighedslovens § 31 meddelte ministeriet dig afslag på aktindsigt i store dele af referatet. Ministeriet anførte bl.a. følgende:

”Det er Forsvarsministeriets vurdering, at det angivne dokument indeholder oplysninger af betydning for rigets forsvar.

Det er endvidere Forsvarsministeriets vurdering, at det er af væsentlig betydning for rigets forsvar, at oplysningerne ikke udleveres. Forsvarsministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at oplysningerne angår beredskabsplanlægningen i Danmark samt den specifikke sammensætning af Kriseberedskabsgruppen. Forsvarsministeriet undtager derfor disse oplysninger fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 31.

Det bemærkes, at Kriseberedskabsgruppen er et planlægningsforum, der understøtter den løbende tilpasning af det nationale krisestyringssystem. Kriseberedskabsgruppen bidrager bl.a. til at fastlægge de overordnede rammer for krisestyringssystemet, forsvarsministerens koordinering af beredskabsplanlægningen samt den strategiske forankring af statslige myndigheders beredskabsplanlægning og krisestyring. Kriseberedskabsgruppen består af repræsentanter på afdelings- og kontorchefniveau fra en række centrale ministerier og styrelser på beredskabsområdet. Forsvarsministeriet er formand for gruppen.

Idet hensynet til rigets forsvar, jf. offentlighedslovens § 31, alene gør sig gældende for en del af oplysningerne i dokumentet, har Forsvarsministeriet alene undtaget de oplysninger, der er omfattet heraf. Der kan således gives aktindsigt i dokumentets øvrige indhold, jf. offentlighedslovens § 34.

Forsvarsministeriet har overvejet, om der efter reglen om meroffentlighed alligevel bør gives aktindsigt i de undtagne oplysninger, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, hvorefter det i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af lovens undtagelsesbestemmelser. Oplysningerne undtaget fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 31, er omfattet af reglerne om tavshedspligt, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 2, 1. pkt. Derfor udleveres oplysningerne ikke efter meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14, stk. 1.”

Du klagede den 11. juli 2016 til mig over Forsvarsministeriets afgørelse af 8. juli 2016.

Den 12. juli 2016 anmodede jeg Forsvarsministeriet om en udtalelse.

Forsvarsministeriet skrev herefter den 19. august 2016 til dig, at ministeriet havde besluttet at genoptage sagen, og anførte bl.a. følgende:

”Forsvarsministeriet har besluttet at genoptage sagen og meddeler – også i lyset af mere principielle overvejelser vedrørende Kriseberedskabsgruppens opgaveportefølje og placering i beredskabet i Danmark – i betydeligt videre omfang aktindsigt i referatet, jf. vedlagte.

Der meddeles dog fortsat ikke efter offentlighedslovens § 31 (statens sikkerhed eller rigets forsvar) aktindsigt i enkelte oplysninger i referatet vedrørende operative forhold. Der er i alt væsentligt tale om oplysninger om og vurderinger af terrorberedskabet. Der meddeles aktindsigt i referatets øvrige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 34.

På den anførte baggrund meddeles der ikke yderligere aktindsigt efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1.”

Samme dag orienterede Forsvarsministeriet mig om, at ministeriet havde genoptaget sagen og truffet en ny afgørelse. Forsvarsministeriet bemærkede, at ministeriet kunne henholde sig til den nu trufne afgørelse, og udtalte i øvrigt bl.a. følgende:

”For så vidt angår Kriseberedskabsgruppen kan Forsvarsministeriet i øvrigt oplyse, at det af kommissoriet for Kriseberedskabsgruppen fremgår, at Kriseberedskabsgruppen er et planlægningsforum, som skal understøtte den løbende tilpasning af det nationale krisestyringssystem samt de statslige myndigheders beredskabsplanlægning og krisestyring i relation til alle former for større kriser, ulykker og katastrofer. Det er således Kriseberedskabsgruppens opgave at bidrage til fastlæggelsen af de overordnede rammer for det nationale krisestyringssystem, Forsvarsministeriets generelle koordinering af beredskabsplanlægningen, jf. beredskabslovens § 26, samt den strategiske forankring af statslige myndigheders arbejde med beredskabsplanlægning og krisestyring.

Forsvarsministeriet varetager formandskabet for Kriseberedskabsgruppen for at sikre overensstemmelse med beredskabslovens bestemmelser om, at koordination af beredskabsplanlægningen henhører under forsvarsministeren. Kriseberedskabsgruppen udøver sit virke med reference til forsvarsministeren og kan indstille, at spørgsmål bringes op i Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål via Forsvarsministeriets departementschef.

Det nationale krisestyringssystem er bygget op omkring en række tværgående krisestabe: Fra kommandostadet i et indsatsområde til National Operativ Stab, Embedsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål og Regeringens Sikkerhedsudvalg.

Kriseberedskabsgruppen indkaldes ikke i forbindelse med akutte kriser og indgår således ikke i regeringens krisestyringsorganisation i forbindelse med konkrete hændelser.

Henset til Kriseberedskabsgruppens opgaver er en fri og uformel drøftelse afgørende for at videreudvikle krisestyringsorganisationen – herunder den konkrete krisestyringsevne – og derved bidrage til et endnu stærkere beredskab. ”

Jeg skrev den 23. august 2016 til dig (min sag nr. 16/03160), at jeg, i lyset af, at Forsvarsministeriet havde genoptaget sagen og truffet en ny afgørelse over for dig, hvor du havde fået aktindsigt i en række af de ønskede oplysninger, ikke mente, at jeg havde grundlag for at fortsætte min undersøgelse af ministeriets afgørelse af 8. juli 2016.

Da du ved afgørelsen af 19. august 2016 imidlertid ikke havde fået aktindsigt i alle de ønskede oplysninger, bad jeg dig om inden 3 uger at meddele mig, hvorvidt du ønskede at klage over Forsvarsministeriets afgørelse af 19. august 2016. Jeg bad dig om i givet fald samtidig at sende de bemærkninger til mig, som du måtte have til Forsvarsministeriets udtalelse af 19. august 2016.

Den 29. august 2016 skrev du til mig, at du ønskede at klage over Forsvarsministeriets afgørelse af 19. august 2016 for så vidt angik undtagelsen af oplysninger vedrørende punkt 5 i det omhandlede referat.

Jeg skrev den 1. september 2016 til dig, at sagen hos mig herefter omfattede den del af Forsvarsministeriets afgørelse af 19. august 2016, der vedrørte spørgsmålet om aktindsigt i pkt. 5 i referatet fra mødet den 14. april 2016 i Kriseberedskabsgruppen (referatet, side 1 og 4).

Til orientering sendte jeg den 1. september 2016 en kopi af mit brev af samme dato til dig videre til Forsvarsministeriet.