

Udskriftsdato: 30. april 2026 (Gældende)

Ikke kritik af delvist afslag på aktindsigt i dokumenter om bogen ”Syv år for PET”. Kritik af manglende angivelse i begrundelsen af, med hvilken hjemmel nogle dokumenter var undtaget

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 16/05306

Ikke kritik af delvist afslag på aktindsigt i dokumenter om bogen ”Syv år for PET”. Kritik af manglende angivelse i begrundelsen af, med hvilken hjemmel nogle dokumenter var undtaget

Svar til journalist A, medie B

29-03-2017

Sag nr. 16/05306

Delvist afslag på aktindsigt i Justitsministeriets dokumenter vedrørende bogen ”Syv år for PET”

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Jeg kan ikke kritisere Justitsministeriets afgørelse af 17. november 2016.

Jeg finder imidlertid, at det burde være fremgået af afgørelsen, at nogle dokumenter var undtaget med hjemmel i offentlighedslovens § 31, jf. herved bestemmelsen i forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt.

Resultatet af min undersøgelse er uddybet nedenfor. Fra s. 14 er der en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Sagen drejer sig om din anmodning om aktindsigt i Justitsministeriets korrespondance med PET og andet materiale i ministeriet om udgivelsen af bogen ”Syv år for PET”.

Justitsministeriet identificerede fire sager i ministeriet, som indeholdt dokumenter omfattet af din anmodning, og traf den 17. november 2016 afgørelse om at meddele dig delvis aktindsigt i materialet.

Ministeriet undtog samtlige dokumenter i sagerne PO 2016-20/6, PO 2016 21/6 og PO 2016 22/6 og akt nr. 18 i sagen 2016-1924-0554, under henvisning til at de indeholdt fortrolige oplysninger. Ministeriet

begrundede det ikke nærmere, idet ministeriet oplyste, at en mere udførlig begrundelse ville prisgive de hensyn, der lå bag undtagelsen.

Som hjemmel for at begrænse begrundelsen henviste ministeriet til forvaltningslovens § 24, stk. 3.

Ministeriet har efterfølgende – på baggrund af min høring i sagen – oplyst, at de tre sager og akten fra sag 2016-1924-0554 blev undtaget efter offentlighedslovens § 31 (om undtagelse af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar).

Justitsministeriet undtog ved afgørelsen af 17. november 2016 desuden en række andre dokumenter på sagen 2016-1924-0554 efter dels offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter, dels offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, om ministerbetjeningsdokumenter.

Ministeriet gav dig aktindsigt i visse oplysninger i dokumenterne i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, om ekstrahering. Nogle af de ekstraheringspligtige oplysninger blev imidlertid ikke udleveret til dig, idet ministeriet henviste til lovens § 28, stk. 2, nr. 2 og 3, hvorefter ekstraheringspligten ikke gælder, hvis oplysningerne fremgår af andre dokumenter, der udleveres, eller hvis de er offentligt tilgængelige.

Justitsministeriet undtog endelig alle bilag til akt 5 på sagen 2016-1924-0554 under henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt bl.a. kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til bl.a. forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser.

Justitsministeriet fandt, at nogle dokumenter kunne undtages efter offentlighedslovens § 27, nr. 4, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres. Ministeriet udleverede imidlertid disse dokumenter til dig som led i meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1.

2. Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 – interne dokumenter

2.1. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, lyder således (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013):

”§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

(...)”

2.2. Justitsministeriet undtog ved afgørelsen af 17. november 2016 en række dokumenter på sagen 2016-1924-0554, under henvisning til at der er tale om interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.

Jeg har gennemgået dokumenterne, der omfatter e-mails udvekslet mellem ansatte i ministeriet, presseberedskaber, covers og andet materiale udarbejdet til brug for forelæggelse for justitsministeren.

Efter min gennemgang af materialet er jeg enig med ministeriet i, at der er tale om interne dokumenter i § 23, stk.1, nr. 1's, forstand.

Dokumenterne kunne derfor som udgangspunkt undtages fra aktindsigt.

3. Offentlighedslovens § 24 – ministerbetjeningsdokumenter

3.1. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 24 lyder således:

”§ 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.

...”

Om anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 24, stk. 1, fremgår bl.a. følgende af forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketinget 2012-13):

”Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen, kan bl.a. nævnes embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller ’fysisk’ møde med andre ministre, embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af folketings spørgsmål samt embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger.

...

Omfattet af bestemmelsen er forskellige *typer af interne dokumenter (og oplysninger)*, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, herunder bl.a. udkast til ’talepapir’ og ’beredskabstalepunkter’, udkast til pressemeddelelser, materiale til brug for pressemøder mv., udkast til bidrag til besvarelse af folketings spørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner mv.”

Se endvidere betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 598 ff., og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 425 ff.

3.2. Justitsministeriet undtog på sagen 2016-1924-0554 en række e-mails fra aktindsigt med henvisning til bestemmelsen i § 24.

Der er bl.a. tale om e-mails udvekslet mellem PET og Justitsministeriet fra den 29. september til den 8. oktober 2016, hvor PET orienterer om de tiltag, som PET i perioden iværksatte i anledning af sagen, herunder de pressemeddelelser, som løbende blev offentliggjort på hjemmesiden.

Efter en gennemgang af de pågældende e-mails er jeg enig med Justitsministeriet i, at de er udvekslet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at justitsministeren havde eller ville få brug for embedsværkets rådgivning og bistand. De kunne derfor som udgangspunkt undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

De undtagne dokumenter omfatter herudover e-mails (med vedhæftede filer) udvekslet mellem Justitsministeriet og Statsministeriet i forbindelse med udarbejdelse af presseberedskaber til brug for henholdsvis statsministeren og justitsministeren (e-mails af 6., 9. og 10. oktober 2016).

Jeg er efter min gennemgang enig med Justitsministeriet i, at dokumenterne er udvekslet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at justitsministeren eller statsministeren havde eller ville få brug for embedsværkets rådgivning og bistand. Dokumenterne kunne derfor som udgangspunkt undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

4. Offentlighedslovens § 28 – ekstrahering

4.1. Af offentlighedslovens § 28 fremgår følgende:

”§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke, i det omfang

- 1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,
- 2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller
- 3) oplysningerne er offentligt tilgængelige.”

I de specielle bemærkninger til § 28 er der bl.a. anført følgende (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketinget 2012-13):

”Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, er – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre

oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

...

Ekstraheringspligten efter stk. 1, 1. pkt., omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.

...

Bestemmelsen i *stk. 2, nr. 2*, fastslår, at myndighederne m.v. ikke er forpligtede til at foretage ekstrahering efter stk. 1, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten. Denne adgang til at undlade at foretage ekstrahering følger allerede af gældende ret, og bestemmelsen er således udtryk for en lovfæstelse af denne retstilstand.

Endvidere fastslår bestemmelsen i *stk. 2, nr. 3*, at der ikke skal foretages ekstrahering, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige. Herved tænkes der navnlig på, at de pågældende oplysninger er tilgængelige for offentligheden via internettet. I sådanne tilfælde kan den aktindsigtssøgende således henvises til, at oplysningerne kan findes på internettet, f.eks. myndighedens hjemmeside. ”

Pligten til at foretage ekstrahering efter § 28, stk. 1, 1. pkt., gælder for oplysninger om ”en sags faktiske grundlag”.

Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres, er, om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske grundlag.

4.2. Justitsministeriet vurderede, at flere de dokumenter, der var undtaget fra aktindsigt efter §§ 23 og 24 – jf. pkt. 2 og 3 ovenfor – indeholdt oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, som skulle ekstraheres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Justitsministeriet udleverede på den baggrund visse oplysninger til dig.

Ministeriet fandt dog ikke grundlag for at udlevere alle ekstraheringspligtige oplysninger til dig, jf. lovens §§ 28, stk. 2, nr. 2 og 3, hvorefter ekstraheringspligten ikke gælder, hvis oplysningerne fremgår af andre dokumenter, der udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige.

Ministeriet henviste til, at ministeriet i den udleverede dokumentliste havde angivet, hvor oplysningerne var tilgængelige.

4.3. Jeg har gennemgået dokumenterne undtaget efter §§ 23 og 24. Jeg er enig med ministeriet i, at flere af dem indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, som i udgangspunktet skulle udleveres til dig, jf. § 28, stk. 1.

Jeg er endvidere enig med ministeriet i, at der i medfør af bestemmelserne i § 28, stk. 2, nr. 2 og 3, ikke var pligt til at udlevere samtlige disse oplysninger.

Dels fremgik nogle af oplysningerne af tre konkrete pressemeddelelser offentliggjort på PETs hjemmeside, som Justitsministeriet (med nøjagtige links) henviste til i dokumentlisten, dels fremgik nogle af oplysningerne af andre dokumenter, som blev udleveret til dig (bl.a. akt 0, 11, 12).

Efter min gennemgang af dokumenterne – og i lyset af det, som Justitsministeriet har anført i afgørelsen og dokumentlisten – kan jeg ikke kritisere Justitsministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 28.

Du havde således efter min opfattelse ikke krav på yderligere aktindsigt i dokumenterne nævnt under pkt. 2 og 3.

5. Offentlighedslovens § 31

5.1. Ministeriets undtagelse af dokumenter efter bestemmelsen

5.1.1. Følgende fremgår af offentlighedslovens § 31:

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

I forarbejderne til bestemmelsen står der bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, Folketinget 2012-13):

”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, beskyttelse af operationssikkerhed for udsendte militære styrker eller beskyttelse af et ministeriums it-sikkerhed. (...) Der henvises (...) til betænkningens kapitel 17, pkt. 4.2.1 (side 661 ff.) og pkt. 5.4 (side 708 ff.) ”

Se endvidere betænkning nr.1510/2009 om offentlighedsloven, s. 708 ff., hvor følgende bl.a. er anført:

”Det er kommissionens opfattelse, at det i forhold til de tilfælde, hvor den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, finder anvendelse, kan være ganske vanskeligt for forvaltningsmyndigheden nærmere at konkretisere og kvalificere faren for, at statens sikkerhed eller rigets forsvar vil lide skade af betydning, hvis nogle dokumenter eller oplysninger udleveres. Det kan efter kommissionens opfattelse f.eks. ikke kræves, at Politiets Efterretningstjeneste eller Forsvarets Efterretningstjeneste i det enkelte tilfælde påviser, at en udlevering af dokumenter eller oplysninger vil indebære en nærliggende fare for, at statens sikkerhed eller rigets forsvar vil lide skade af betydning. Det vil i sådanne tilfælde formentlig ofte være den mere abstrakte risiko for, at oplysningerne, hvis de offentliggøres, kan skade statens sikkerhed eller rigets forsvar, der vil nødvendiggøre, at oplysningerne undtages fra retten til aktindsigt.

...

Det er (...) 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. ”

Som det fremgår, kan retten til aktindsigt begrænses, hvis det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, at oplysningerne ikke offentliggøres. Det er ikke et krav, at der påvises en konkret skadesrisiko i det enkelte tilfælde.

5.1.2. Som nævnt under pkt. 1 oplyste ministeriet på baggrund af min høring, at undtagelsen af samtlige dokumenter på sagerne PO 2016-20/6, PO 2016 21/6 og PO 2016 22/6 og akt nr. 18 på sagen 2016-1924-0554 var sket med hjemmel i offentlighedslovens § 31. Jeg henviser til Justitsministeriets udtalelse af 1. februar 2017 og til ministeriets brev af samme dato til dig.

Ministeriet tilkendegav samtidig, at det fortsat var ministeriets vurdering, at ministeriet ikke nærmere kunne begrunde, hvorfor dokumenterne var undtaget – ud over at der var tale om fortrolige oplysninger, jf. herved afgørelsen af 17. november 2016.

Jeg tager stilling til ministeriets begrundelse under pkt. 5.2. nedenfor.

5.1.3. To af mine medarbejdere har haft lejlighed til at gennemgå de undtagne dokumenter på sagerne PO 2016-20/6, PO 2016 21/6 og PO 2016 22/6 i Justitsministeriet.

På den baggrund – og efter min gennemgang af akt nr. 18 på sagen 2016-1924-0554 – kan jeg ikke kritisere, at ministeriet har undtaget dokumenterne fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 31.

Jeg henviser bl.a. til, at det efter bestemmelsens forarbejder ikke er 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.

5.2. Ministeriets begrænsning af begrundelsen

5.2.1. Forvaltningslovens § 24 (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014) fastsætter følgende krav til begrundelsens indhold:

”§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. Stk. 1, 2. pkt., og stk. 2 gælder ikke i de sager, der er nævnt i § 11, stk. 2. Begrundelsens indhold kan i øvrigt begrænses i det omfang, hvori oplysninger kan undtages fra aktindsigt, jf. §§ 15-15 b. ”

Muligheden for at begrænse indholdet af begrundelsen gælder således bl.a., hvis oplysningerne kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 15:

”§ 15. Retten til aktindsigt kan begrænses på grund af afgørende hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar, medmindre partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv taler imod. ”

Bestemmelsen svarer indholdsmæssigt til offentlighedslovens § 31, dog med den forskel, at der efter forvaltningslovens § 15 skal foreligge ”afgørende hensyn” til statens sikkerhed og rigets forsvar.

For en nærmere beskrivelse af bestemmelsen i forvaltningslovens § 24, stk. 3, henviser jeg til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 647. Jeg henviser også til udtalelsen i Folketingets Ombudsmands beretning for 2000, s. 158, hvor det anføres, at myndigheden i afgørelsen bør oplyse, at begrundelsen er begrænset i medfør af § 24, stk. 3.

5.2.2. Ministeriet vurderede i forbindelse med afgørelsen af 17. november 2016, at det ville føre til en prisgivelse af de hensyn, der begrundet undtagelsen af dokumenterne, nærmere at redegøre for, hvorfor det var nødvendigt at undtage dem fra aktindsigt.

Ministeriet anførte over for dig således alene, at de pågældende dokumenter indeholdt fortrolige oplysninger, og henviste derudover til, at begrundelsen var begrænset i medfør af forvaltningslovens § 24, stk. 3.

I min anmodning om en udtalelse af 16. december 2016 bad jeg Justitsministeriet om at redegøre for, hvorfor det end ikke havde kunnet anføres over for dig, med hvilken hjemmel i offentlighedsloven dokumenterne blev undtaget.

Foranlediget heraf oplyste Justitsministeriet i forbindelse med høringssvaret til mig af 1. februar 2017, at dokumenterne blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 31.

Jeg kan ikke se, at en henvisning til denne bestemmelse i afgørelsen af 17. november 2016 i sig selv ville kunne have prisgivet de hensyn, som Justitsministeriet ønskede at varetage, jf. herom pkt. 5.1 ovenfor. Jeg finder derfor, at det burde være fremgået af afgørelsen, at dokumenterne var undtaget med hjemmel i bestemmelsen, jf. herved forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt.

Efter min gennemgang af sagen kan jeg ikke i øvrigt kritisere ministeriets vurdering af, at en mere udførlig begrundelse ville afsløre oplysninger, som var undtaget efter § 31.

Jeg henviser i den forbindelse også til det, der er anført i betænkning nr. 1510/2009 om § 13, stk. 1, nr. 1, i 1985-offentlighedsloven (som svarer til § 31 i den gældende lov), jf. pkt. 5.1.1. ovenfor.

6. Offentlighedslovens § 33, nr. 1

6.1. Bestemmelsen lyder således:

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

- 1) Forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrkelse og lign. og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.

(...)”

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

”Til § 33

Efter bestemmelsens nr. 1-4 kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til en række nærmere angivne offentlige eller private interesser. Efter nr. 5 kan retten til aktindsigt endvidere begrænses, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Det er – som efter gældende ret – en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

...

Bestemmelserne i *nr. 1-3* er – bortset fra, at udtrykket 'opklaring' i nr. 1 er erstattet med 'efterforskning' – identiske med den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 3-5, og der henvises derfor om bestemmelsens nærmere indhold til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 17, pkt. 4.2.3-4.2.5 (side 671 ff.).

I forhold til nr. 1 bemærkes, at det med denne bestemmelse forudsættes, at der efter en konkret vurdering vil kunne undtages oplysninger om politiets efterforskningsteknikker eller lignende interne oplysninger hos politiet eller en anden myndighed, som ikke indgår i en konkret sag inden for strafferetsplejen, fra retten til aktindsigt med henvisning til, at det ville kunne forringe mulighederne for politiet m.v. for at forebygge, efterforske eller forfølge lovovertrædelser, hvis de pågældende oplysninger kom til offentlighedens kundskab. ”

Af betænkning nr.1510/2009 om offentlighedsloven – som forarbejderne henviser til – fremgår om den tilsvarende bestemmelse i 1985-offentlighedsloven (§ 13, stk. 1, nr. 3) på s. 672 bl.a. følgende:

”Om det første led – hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende – fremhæves det i bemærkningerne [til 1985-loven; min bemærkning], at sager inden for strafferetsplejen normalt vil være undtaget fra aktindsigt efter lovens § 2, stk. 1. Dette gælder imidlertid ikke, hvis en straffesags akter f.eks. udlånes til brug ved behandlingen af en (anden) sag uden for strafferetsplejen. I de tilfælde, hvor der f.eks. begæres om aktindsigt i denne sag, vil en begrænsning i adgangen til aktindsigt i forhold til de akter i sagen, der stammer fra straffesagen, kunne være nødvendig for ikke i det konkrete tilfælde at modvirke retshåndhævelsen. ”

Jeg henviser i tilknytning hertil til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 560 ff., hvor det anføres, at det samme hensyn (om ikke at modvirke retshåndhævelsen) også gør sig gældende i tilfælde, hvor en myndighed efter at have sendt en sag til politiet – med den konsekvens, at sagen hos den pågældende myndighed betragtes som en sag inden for strafferetsplejen – selv anvender dokumenterne fra (straffe)sagen i en anden sammenhæng, f.eks. i forbindelse med en fortsat tilsynssag.

6.2. Justitsministeriet undtog alle bilag til akt nr. 5 på sagen 2016-1924-0554 fra aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 1.

Ministeriet henviste til, at dokumenterne indgik i en verserende straffesag, og at det på den baggrund var ministeriets opfattelse, at væsentlige hensyn til efterforskning og forfølgning af den pågældende (formodede) lovovertrædelse talte for at undtage dokumenterne fra aktindsigt.

Jeg har gennemgået dokumenterne. Jeg kan på den baggrund ikke kritisere, at Justitsministeriet med den anførte begrundelse undtog dem fra aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 1.

Jeg henviser i den forbindelse til det, der er anført om bestemmelsens anvendelsesområde i dens forarbejder og i betænkning nr. 1510/2009, jf. pkt. 6.1.

Jeg kan heller ikke kritisere, at ministeriet ikke gav dig delvis aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 34.

7. Meroffentlighed

Offentlighedslovens § 14, stk. 1, 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.”

I forbindelse med afgørelsen om aktindsigt overvejede Justitsministeriet, om de undtagne dokumenter burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Ministeriet foretog i den forbindelse en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag de anvendte undtagelsesbestemmelser, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes i videst muligt omfang. Ministeriet fandt herefter grundlag for at udlevere nogle yderligere dokumenter til dig.

Jeg har efter min gennemgang af sagen – herunder de oplysninger og dokumenter, der ikke blev givet aktindsigt i – ikke grundlag for at kritisere ministeriets meroffentlighedsvurdering.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Justitsministeriet

Sagsfremstilling

Ved e-mail af 10. oktober 2016 anmodede du Justitsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”I henhold til loven om offentlighed i forvaltningen søger jeg hermed aktindsigt i al korrespondance samt al materiale, der har været ml. ministeriet samt PET i forbindelse med bogudgivelsen ’Syv år for PET’.

Herunder mødereferater, telefon-notater samt de ikke-journaliserede akter, der måtte være.”

Under en telefonsamtale mellem dig og ministeriet den 11. november 2016 blev det aftalt, at du modtog materiale frem til den 14. oktober 2016, svarende til den tidsmæssige afgrænsning i en anden tilsvarende aktindsigtssag.

Justitsministeriet traf afgørelse den 17. november 2016. Ministeriet skrev således:

”Justitsministeriet har identificeret sagerne j.nr. 2016-1924-0554, PO 2016-20/6, PO 2016 21/6 og PO 2016 22/6, der indeholder dokumenter omfattet af din anmodning om aktindsigt.

Du meddeles hermed aktindsigt i de dokumenter, som er omfattet af din anmodning, i overensstemmelse med offentlighedslovens § 7, stk. 1, jf. dog nedenfor.

Der vedlægges dokumentliste for sagen j.nr. 2016-1924-0554. Det fremgår heraf, i hvilket omfang dokumenter enten er udleveret eller undtaget fra aktindsigt.

2. Justitsministeriet har undtaget samtlige dokumenter – 14 dokumenter i alt – på sagerne j.nr. PO 2016-20/6, PO 2016 21/6 og PO 2016 22/6, dokumentlister for sagerne. Samt akt nr. 8 [rettelig akt nr. 18; min bemærkning] på sagen 2016-1924-0554, idet de indeholder fortrolige oplysninger. Ministeriet kan ikke nærmere uddybe baggrunden for, at dokumenterne og dokumentlisterne kan undtages fra aktindsigt, da en oplysning herom ville prisgive de hensyn, der fører til en undtagelse heraf. Ministeriet kan i den forbindelse henvise til forvaltningslovens § 24, stk. 3. Det følger af denne bestemmelse, at begrundelse for en afgørelse kan begrænses, i det omfang oplysningerne kan undtages fra aktindsigt.

3. Justitsministeriet har efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, undtaget en række dokumenter på sagen j.nr. 2016-1924-0554 fra aktindsigt, idet det drejer sig om interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.

Dokumenterne omfatter intern e-mailkorrespondance mellem Justitsministeriets ansatte, navnlig vedrørende udarbejdelse af pressemateriale og -beredskaber, samt materiale udarbejdet til brug for forelæggelse for ministeren.

4. Justitsministeriet har endvidere efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, undtaget en række dokumenter på sagen j.nr. 2016-1924-0554 fra aktindsigt, idet der er tale om dokumenter, der er udvekslet mellem på den ene side Justitsministeriet og på den anden side PET og Statsministeriet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at en minister havde eller ville få brug for embedsværkets rådgivning og bistand.

Dokumenterne er udvekslet som led i dels orientering af justitsministeren om sagen, dels udarbejdelse af presseberedskaber til brug for henholdsvis statsministeren og justitsministeren.

5. Offentlighedslovens § 28, stk. 1, fastsætter en pligt til at meddele aktindsigt i faktiske oplysninger og oplysninger om eksterne faglige vurderinger, selv om dokumentet, som de pågældende oplysninger fremgår af, er undtaget fra aktindsigt. Oplysninger af denne karakter betegnes som 'ekstraheringspligtige'.

Visse af de dokumenter på sagen j.nr. 2016-1924-0554, der er undtaget fra aktindsigt efter de regler, der er beskrevet under pkt. 4 og 5 ovenfor, indeholder sådanne ekstraheringspligtige oplysninger. Disse oplysninger udleveres derfor, jf. dog nedenfor.

Efter offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2 og 3, gælder ekstraheringspligten ikke, i det omfang de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige. I det omfang det er tilfældet, fremgår det af den udleverede dokumentliste. Det fremgår også heraf, hvor de pågældende oplysninger i givet fald er tilgængelige.

6. Efter offentlighedslovens § 27, nr. 4, omfatter retten til aktindsigt ikke brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

Justitsministeriet har på den baggrund kunnet undtage en række dokumenter, som er udvekslet mellem PET og Kammeradvokaten. Ministeriet har imidlertid som et udtryk for meroffentlighed jf. lovens § 14, stk. 1, fundet at kunne meddele aktindsigt i de pågældende dokumenter, jf. nedenfor pkt. 8.

7. PET har ved telefonsamtale den 19. oktober 2016 oplyst, at bilag til akt nr. 5 på sagen j.nr. 2016-1924-0554 indgår i en verserende straffesag. Justitsministeriet har på den baggrund undtaget bilagene fra aktindsigt i deres helhed efter offentlighedslovens § 33, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til bl.a. forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser. Ministeriet har lagt vægt på, at dokumenterne indgår i en straffesag, og det er ministeriets opfattelse, at væsentlige hensyn til efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser taler for at undtage de pågældende dokumenter fra aktindsigt.

8. Justitsministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, og har, for så vidt angår en række dokumenter, fundet grundlag herfor. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag de anvendte undtagelsesbestemmelser, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. ”

Samme dag klagede du til Justitsministeriet over den trufne afgørelse, idet du var utilfreds med, at ministeriet havde undtaget en lang række dokumenter og oplysninger fra aktindsigt.

Justitsministeriet meddelte dig ved brev af 7. december 2016, at ministeriet ikke havde fundet anledning til at genoptage sagen.

Ministeriet orienterede dig samtidig om, at afgørelsen ikke kunne påklages til en anden administrativ myndighed, men at du kunne indbringe sagen for ombudsmanden.

Du klagede i en e-mail af samme dato til mig.

Ved brev af 16. december 2016 bad jeg Justitsministeriet om en udtalelse om sagen, idet jeg særligt bad Justitsministeriet om at komme ind på følgende:

”Jeg beder om, at Justitsministeriet i udtalelsen til mig bl.a. redegør nærmere for grundlaget for undtagelse af samtlige dokumenter på sagerne PO 2016-20/6, PO 2016-21/6 og PO 2016-22/6, og en enkelt akt på sag 2016-1924-0554 (pkt. 2 i ministeriets afgørelse af 17. november 2016), herunder for hvorfor det har været nødvendigt at begrænse begrundelsen i medfør af bestemmelsen i forvaltningslovens § 24, stk. 3. I den forbindelse beder jeg også ministeriet oplyse, hvorfor det end ikke har kunnet anføres over for A, med hvilken hjemmel i offentlighedsloven dokumenterne er blevet undtaget.”

Jeg gjorde i tilknytning til ovenstående Justitsministeriet opmærksom på muligheden for at gengive fortrolige oplysninger og synspunkter i udtalelsen og oplyste i den forbindelse, at ombudsmanden efter bestemmelsen i ombudsmandslovens § 28 har pligt til at respektere det, hvis der indgår sådanne fortrolige oplysninger mv. i udtalelsen.

Jeg modtog Justitsministeriets udtalelse den 1. februar 2017.

Udtalelsen indeholdt i pkt. 2.1 Justitsministeriets redegørelse for grundlaget for undtagelsen af alle dokumenter på sagerne PO 2016-20/6, PO 2016-21/6 og PO 2016-22/6, og den ene akt på sag 2016-1924-0554.

Det pågældende punkt var af ministeriet markeret som fortroligt. Det refereres derfor ikke her.

Ministeriets udtalelse fortsatte således:

”2.2. For så vidt angår akt nr. 18 på sagen j.nr. 2016-1924-0554, kan Justitsministeriet oplyse, at den pågældende akt var fejljournaliseret og skulle retteligt have været journaliseret på sagen j.nr. 2016-1914-0555. Akten har relation til sagerne nævnt under pkt. 2.1. [det udeladte afsnit; min bemærkning], og den er derfor undtaget fra aktindsigt af samme hensyn som beskrevet ovenfor. Sagen j.nr. 2016-1914-0555 udspringer af den sag, som der er anmodet om aktindsigt i, men er ikke omfattet af A's anmodning om aktindsigt.

Det bemærkes, at den pågældende akt efter bl.a. A's anmodning om aktindsigt er blevet omjournaliseret til sagen j.nr. 2016-1914-0555.

3. Justitsministeriet har efter Folketingets Ombudsmands henvendelse i sagen på ny vurderet, i hvilket omfang ministeriet kan begrunde, hvorfor de pågældende dokumenter blev undtaget fra aktindsigt.

Justitsministeriet finder herefter, at det kan oplyses, at sagerne og dokumenter blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 31. Det er imidlertid fortsat ministeriets opfattelse, at ministeriet ikke nærmere kan begrunde, hvorfor dokumenterne blev undtaget efter denne bestemmelse. Ministeriet henviser i den forbindelse til det, der er anført under pkt. 2.1. ovenfor.

Justitsministeriet har på den baggrund fundet anledning til at oplyse A om, at de pågældende sager og dokumenter ved ministeriets afgørelse af 17. november 2016 blev undtaget efter offentlighedslovens § 31, men at ministeriet fortsat ikke har mulighed for at oplyse om begrundelse for undtagelsen efter denne bestemmelse.

Justitsministeriet har orienteret A herom, jf. vedhæftede kopi af det brev, som ministeriet i dag har sendt til A.”

Sammen med Justitsministeriets udtalelse modtog jeg kopi af akterne i aktindsigtssagen og af de akter på sagen j.nr. 2016-1924-0554, som var omfattet af anmodningen.

Ministeriet havde markeret på de undtagne dokumenter og i dokumentlisten, efter hvilke bestemmelser i offentlighedsloven de var undtaget. I forhold til sagerne med j.nr. PO 2016-20/6, PO 2016-21/6 og PO 2016-22/6 henviste ministeriet til, at det var aftalt med en medarbejder hos ombudsmanden, at ombudsmanden havde mulighed for at gennemse sagerne i Justitsministeriet.

Den 2. februar 2017 sendte jeg dig en kopi af udtalelsen – hvor pkt. 2.1 var udeladt, jf. ovenfor – med henblik på eventuelle bemærkninger.

Du svarede samme dag, at du ikke havde bemærkninger.

Ved brev af 3. februar 2016 meddelte jeg dig, at sagen var klar til behandling.