

Udskriftsdato: 12. august 2025 (Gældende)

2021-24. Aktindsigt i materiale til kommende advokatundersøgelse

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

2021-24. Aktindsigt i materiale til kommende advokatundersøgelse

En journalist klagede over, at Rigspolitiet og Justitsministeriet delvist havde afslået aktindsigt efter generalklausulen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, i dokumenter, som myndighederne forventede ville indgå i en kommende uvildig undersøgelse, f.eks. en advokatundersøgelse. Myndighederne anførte, at udlevering af dokumenterne kunne skade gennemførelsen af undersøgelsen.

Ombudsmanden konstaterede på baggrund af navnlig Justitsministeriets høringssvar, at ministeriet ikke havde afslået aktindsigt med den begrundelse, at det var forventeligt eller dog muligt, at dokumenterne (evt. tillige) ville indgå i en undersøgelses- eller granskningskommission.

Ombudsmanden udtalte, at hensynet til at undgå at skade en verserende eller kommende undersøgelse af sagsforløb mv. i forvaltningen var et sagligt hensyn efter offentlighedslovens § 33, nr. 5. Efter ombudsmandens opfattelse var der dog ikke forhold i den konkrete sag, der gav grund til at tro, at aktindsigt kunne skade den forventede undersøgelse.

Til støtte for afslaget havde myndighederne desuden anført, at udlevering af dokumenterne kunne føre til, at medierne foretog sideløbende undersøgelser af de spørgsmål, som skulle indgå i den forventede undersøgelse.

Efter ombudsmandens opfattelse var et hensyn til at undgå mediers sideløbende undersøgelser ikke i sig selv et sagligt hensyn efter offentlighedslovens § 33, nr. 5. Tværtimod er det klare udgangspunkt efter loven, at bl.a. mediernes ret til indsigt i forvaltningens oplysninger gælder, uanset om der er taget initiativ til andre undersøgelser af de sagsforløb mv., som oplysningerne angår. Ombudsmanden tilføjede, at sandsynligheden for, at medierne giver en retvisende beskrivelse af det passerede, må forventes at blive større ved, at de kan få indsigt i relevant materiale.

Ombudsmanden henstillede på den baggrund, at Justitsministeriet genoptog sagen. Ministeriet havde i den forbindelse oplyst, at de relevante dokumenter efterfølgende også var sendt til en granskningskommission.

(Sag nr. 21/01685)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Kort om sagen

Den 21. december 2020 bad du Rigspolitiet om aktindsigt i ”alle dokumenter, der vedrører Rigspolitiets udfærdigelse af actioncard om minkaflivninger”.

Den 24. februar 2021 traf Rigspolitiet afgørelse om delvist afslag på aktindsigt i et action card ”om samtale med ejere af raske minkfarme (COVID-19), version 1” samt afslag på aktindsigt i ”øvrige versioner af actioncardet”.

Den 26. marts 2021 stadfæstede Justitsministeriet afgørelsen.

Baggrunden for afslaget på aktindsigt var ifølge myndighederne, at materialet måtte forventes at komme til at indgå i en kommende uvildig undersøgelse af forløbet vedrørende det nævnte action card, f.eks. en advokatundersøgelse. Myndighederne henviste i den forbindelse til generalklausulen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, og – for så vidt angår eventuelle oplysninger omfattet af miljøoplysningsloven – til den enslydende generalklausul i § 13, stk. 1, nr. 6, i den tidligere offentlighedslov.

Myndighederne anførte nærmere, at offentlighedslovens § 33, nr. 5, ifølge dens forarbejder kan anvendes til at undtage dokumenter mv., som må forventes at komme til at indgå i en kommende undersøgelseskommissions arbejde, hvis det vurderes, at en udlevering af materialet vil være skadelig for kommissionens gennemførelse af sin undersøgelse. Myndighederne anførte endvidere, at de samme hensyn gjorde sig gældende i relation til materiale til den forventede uvildige undersøgelse, f.eks. en kommende advokatundersøgelse.

Den 26. marts 2021 klagede du til mig over Justitsministeriets afgørelse.

Til brug for min behandling af sagen har jeg modtaget flere udtalelser fra myndighederne, senest Justitsministeriets udtalelse af 13. august 2021.

Min undersøgelse handler herefter om Justitsministeriets delvise afslag på aktindsigt i de forskellige versioner af det nævnte action card.

2. Advokatundersøgelse om politiets brug af et action card i forbindelse med aflivning af mink

2.1. Overvejelserne i slutningen af 2020 om iværksættelse af en undersøgelse om sagen om aflivning af mink

På et pressemøde den 4. november 2020 blev det offentliggjort, at regeringen havde besluttet, at alle mink i Danmark skulle aflives.

I forbindelse med den efterfølgende gennemførelse af regeringens beslutning anvendte politiet et såkaldt action card ved kontakten med minkavlere.

Beslutningen om aflivning af mink og den efterfølgende gennemførelse gav anledning til offentlig debat om bl.a. lovgrundlaget mv. for beslutningen samt regeringens ageren i sagen.

På baggrund af den offentlige debat og et ønske fra en række partier om en undersøgelse besluttede Folketingets Udvalg for Forretningsordenen den 11. november 2020 at nedsætte et underudvalg til nærmere at overveje formen for og indholdet af en sådan undersøgelse. Underudvalget bestod af medlemmer fra alle partier repræsenteret i Udvalget for Forretningsordenen.

Den 10. december 2020 nåede underudvalget til politisk enighed vedrørende etablering af en ny undersøgelsesform og en ny parlamentarisk ramme om iværksættelse af allerede kendte former for undersøgelser. Jeg henviser til beretning nr. 3 af 21. december 2020 fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen om etablering af en undersøgelsesform med særlig parlamentarisk forankring, Folketingstidende 2020-21, tillæg B.

Det anføres i beretningen, at Folketinget som en ny undersøgelsesform skal kunne nedsætte en såkaldt ”granskningskommission”, som skal tage udgangspunkt i den grundlæggende struktur for undersøgelseskommissioner.

Det fremgår også, at der var nået politisk enighed om at nedsætte en granskningskommission om sagen om aflivning af mink. Ifølge et vedlagt udkast til kommissorium skulle kommissionsundersøgelsen ikke omfatte ”udfærdigelsen, indholdet og brugen af de såkaldte action cards”. Af det endelige kommissorium af 23. april 2021 for granskningskommissionen fremgår det, at ”[i]ndholdet og brugen af de såkaldte action cards” ikke er omfattet af undersøgelsen (se f.eks. Udvalget for Forretningsordenen, Folketingsåret 2020-21, Alm. del – Bilag 126).

Som opfølgning på beretning nr. 3 af 21. december 2020 vedtog Folketinget den 13. april 2021 beslutningsforslag nr. B 287 af 24. marts 2021 om ændring af forretningsordenen for Folketinget. Den vedtagne folketingsbeslutning indeholder regler om bl.a. Folketingets nedsættelse af granskningskommissioner og Folketingets iværksættelse af uvildige advokatundersøgelser.

Spørgsmålet om aktindsigt i materiale til advokatundersøgelser iværksat af Folketinget er ikke omtalt i beretning nr. 3 af 21. december 2020 eller i beslutningsforslag nr. B 287.

2.2. Iværksættelse af advokatundersøgelsen

Den 23. april 2021 iværksatte Folketinget en advokatundersøgelse om politiets brug af et action card i forbindelse med aflivning af mink. Et kommissorium for advokatundersøgelsen blev samtidig offentliggjort (se f.eks. Udvalget for Forretningsordenen, Folketingsåret 2020-21, Alm. del – Bilag 126).

Om forløbet op til iværksættelsen af advokatundersøgelsen fremgår det af kommissoriet, at Folketingets Udvalg for Forretningsordenen den 13. januar 2021 havde besluttet ”at gennedsætte det tidligere nedsatte underudvalg til nærmere at drøfte mulighederne for at få undersøgt de forskellige aspekter af sagen om aflivning af mink, som ikke vil komme til at indgå i kommissoriet for” en granskningskommission. Det fremgår endvidere, at underudvalget den 11. marts 2021 havde besluttet at tage initiativ til at iværksætte en advokatundersøgelse om politiets brug af et action card ved kontakten med minkavlere.

Om advokatundersøgelsens genstand og omfang fremgår det af kommissoriet, at der skal redegøres for det faktiske hændelsesforløb med særligt fokus på brugen af et action card. Advokatundersøgelsen skal belyse bl.a. beslutningen om at udarbejde et action card, ligesom der skal foretages en juridisk vurdering af indholdet. Det fremgår endvidere af kommissoriet, at der ”ønskes en vurdering af, hvorvidt myndigheder eller personer har gjort sig skyldige i fejl eller forsømmelser, herunder egentligt retsstridige forhold”, dog ikke vedrørende ministres ansvar.

Om advokatundersøgelsens arbejdsform mv. fremgår det af kommissoriet, at undersøgelsen ”skal bygge på en gennemgang af materiale i relevante departementer og myndigheder (...). Der kan ikke foretages

afhøringer af eller indhentes udtalelser el.lign. fra implicerede embedsmænd, politipersonale eller andre”. Det fremgår også, at advokatundersøgelsen bør tilrettelægges sådan, at der så vidt muligt undgås sammenfald med genstanden for undersøgelsen i granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink.

Spørgsmålet om aktindsigt i materiale til advokatundersøgelsen er ikke omtalt i kommissoriet.

3. Retsgrundlag

3.1. Offentlighedslovens formål

Af bestemmelsen i § 1, stk. 1, i offentlighedsloven (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020) fremgår følgende:

”§ 1. Loven har til formål at sikre åbenhed hos myndigheder m.v. med henblik på navnlig at understøtte

- 1) informations- og ytringsfriheden,
- 2) borgernes deltagelse i demokratiet,
- 3) offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning,
- 4) mediernes formidling af informationer til offentligheden og
- 5) tilliden til den offentlige forvaltning. ”

I forarbejderne til offentlighedsloven er der anført bl.a. følgende:

”Det er (...) af væsentlig betydning, at offentlighedsloven fortsat sikrer størst mulig åbenhed i forvaltningen, hvilket bl.a. skal ses i lyset af, at offentlighedsloven er et centralt redskab for pressen i dens arbejde med at kontrollere den offentlige forvaltning og formidle informationer herom til offentligheden, og for befolkningen i almindelighed i forhold til at kunne få indsigt i forvaltningens virke. ”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 1.2. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 245, er anført bl.a. følgende om hensynet til offentlighedens kontrol med forvaltningen:

”Det er (...) af afgørende betydning, at der i et demokratisk samfund eksisterer nogle mekanismer, der kan bringes i anvendelse med henblik på at føre kontrol med den offentlige forvaltnings udførelse af sin virksomhed.

I den sammenhæng har offentlighedsprincippet betydning, idet princippet giver befolkningen adgang til forvaltningens sager og dokumenter og dermed mulighed for at føre kontrol med forvaltningsmyndighedernes udførelse af deres opgaver. I den forbindelse er det navnlig medierne, som via deres dækning og undersøgelse af sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning, står centralt som offentlighedens kontrollant.

...

Når der opstår spørgsmål om ulovlig forvaltningsvirksomhed, kan offentlighedsprincippet endvidere medvirke til, at de forhold, der er genstand for kritik, klarlægges, og at det afdækkes, hvem der i givet fald bærer ansvaret for de kritisable forhold. ”

3.2. Generalklausulen i offentlighedslovens § 33, nr. 5

Offentlighedslovens § 33, nr. 5, har følgende ordlyd:

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

(...)

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

I forarbejderne til § 33 er der anført bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 omtalt ovenfor under pkt. 3.1):

”(...) 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.

...

Bestemmelsen i *nr. 5* – den såkaldte generalklausul – er enslydende med den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 6. Bestemmelsen har som efter gældende ret et snævert anvendelsesområde og forudsættes alene anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet. ”

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 658 og s. 685 f., er der anført bl.a. følgende om den tilsvarende bestemmelse i § 13, stk. 1, i den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985):

”4.1. *Almindelige bemærkninger om bestemmelsen i § 13, stk. 1*

...

(...) Det følger af bestemmelsens formulering, at aktindsigt kun kan afslås, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af ’væsentlige hensyn’ til de i bestemmelsen opregnede interesser. Dette indebærer, at aktindsigt kun kan afslås i det tilfælde, hvor der er *nærliggende fare* for, at de nævnte interesser vil *lide skade af betydning*, jf. betænkning 325/1963 [om offentlighed i forvaltningen; min tilføjelse], side 61, og betænkning 857/1978 [om offentlighedslovens revision; min tilføjelse], side 263.

...

4.2.6. Hensynet til private og offentlige interesser

...

Det fremgår af forarbejderne, at bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, har karakter af en opsamlingsbestemmelse, der giver hjemmel til at meddele afslag på aktindsigt, hvor *væsentlige hensyn* til private eller offentlige interesser efter forholdets særlige karakter gør det påkrævet.

Det følger af 1985-lovens forarbejder, at bestemmelsen som hidtil kun skal anvendes i *begrænset omfang*, ligesom det følger af 1970-lovens forarbejder, at den kun vil skulle anvendes i tilfælde, hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentlige eller enkeltpersoners interesse er *klart påkrævet*.

Der kan imidlertid ikke drages absolutte grænser for, *hvilke typer af interesser* der kan varetages gennem anvendelsen af bestemmelsen. (...)”

Fra ombudsmandspraksis kan nævnes sagen FOB 2020-35, hvor en region i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 5, afslog aktindsigt i oplysninger om beredskabet til håndtering af COVID-19. Regionen anførte bl.a., at aktindsigt kunne have væsentlige skadevirkninger i forhold til at modvirke uro og panik i befolkningen.

Ombudsmanden anerkendte, at hensynet til at modvirke panik eller lignende i befolkningen kunne begrunde afslag efter § 33, nr. 5. Det var dog en forudsætning, at de mulige skadevirkninger gik videre end til at skabe eller forøge en generel eller abstrakt utryghed og usikkerhed i befolkningen, ligesom de mulige skadevirkninger måtte være såvel konkretiserede som sandsynliggjorte. Efter ombudsmandens opfattelse var det, som regionen havde anført som begrundelse for sit afslag, for generelt og udokumenteret.

3.3. Aktindsigt i materiale til undersøgelses- og granskningskommissioner

3.3.1. For en nedsat undersøgelseskommission gælder § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner (lovbekendtgørelse nr. 1146 af 28. maj 2021). Det fremgår heraf, at der ikke uden samtykke fra undersøgelseskommissionen må gives aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen i materiale, der indgår i undersøgelsen. Bestemmelsen er efter forarbejderne begrundet i navnlig hensynet til undersøgelseskommissionens arbejde, jf. betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer, s. 89.

Det fremgår desuden af bestemmelsens forarbejder, at kommissionen ikke ud fra et frit skøn kan nægte at give samtykke til aktindsigt, men må vurdere, om udlevering af materialet vil være skadelig for kommissionens gennemførelse af sin undersøgelse, jf. bemærkningerne til § 31 i lovforslag nr. L 3 af 8. oktober 1998, Folketingstidende.dk, samling 1998-99, tillæg A, s. 267.

§ 31, stk. 1, finder – ligesom en række af lovens øvrige bestemmelser – tilsvarende anvendelse for en nedsat granskningskommission, jf. lovens § 1 b.

Forud for vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner i 1999 blev spørgsmålet om aktindsigt hos en forvaltningsmyndighed i materiale til en undersøgelsesret omtalt i bl.a. betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer, s. 41:

”Der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt materiale, som ikke i forvejen er undtaget fra aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven, vil kunne undtages fra aktindsigt, fordi materialet (i kopi eller original) er udleveret til undersøgelsesretten. Spørgsmålet giver anledning til tvivl. Det har dog været antaget i praksis, at den pågældende myndighed ville kunne give afslag på aktindsigt i materialet, mens undersøgelsen verserede, hvis undersøgelsesretten af hensyn til sit arbejde fandt det nødvendigt, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. (...) Myndigheden har i disse tilfælde normalt indhentet en udtalelse fra undersøgelsesretten, inden der blev taget stilling til begæringen om aktindsigt. ”

Endvidere omtales i John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 256 f., en udtalelse af 15. marts 1991 fra undersøgelsesretten i ”Tamil-sagen”. Udtalelsen omhandler aktindsigt i materiale, der indgik i undersøgelsesrettens arbejde. Undersøgelsesretten henviste til, at aktindsigt i sådant materiale ”måtte befrygtes at være til væsentlig ulempe for undersøgelsens gennemførelse”, og pegede på ”det åbenbart uhensigtsmæssige i, at der samtidig med undersøgelsesrettens virksomhed blev åbnet mulighed for sideløbende efterforskninger, eventuelt i forbindelse med foreholdelse af materiale for personer, der senere skal afgive forklaring for undersøgelsesretten”. På den baggrund modsatte undersøgelsesretten sig, at nærmere bestemte aktindsigtsanmodninger blev imødekommet.

3.3.2. Om materiale til en kommende undersøgelseskommision fremgår følgende af forarbejderne til offentlighedslovens § 33, nr. 5 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 omtalt ovenfor under pkt. 3.1):

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

Det følger af ombudsmandspraksis, at i hvert fald når ”nærhedskriteriet” og kravet om ”centrale dokumenter” er opfyldt, kan der ikke for at undtage dokumenter eller oplysninger fra aktindsigt indlægges et yderligere krav efter § 33, nr. 5, om, at myndighederne nærmere begrundet eller forklarer, hvorfor en udlevering af materialet vurderes at være skadelig for en kommende kommissionsundersøgelse. Jeg henviser til FOB 2016-8.

I lyset af de væsentlige ligheder mellem undersøgelses- og granskningskommisioner kunne jeg i sagen FOB 2021-13 ikke kritisere vurderingen af, at betragtningerne om undersøgelseskommisioner i forarbej-

derne til § 33, nr. 5, også kan anvendes i relation til materiale til en kommende granskningskommission. Jeg tilføjede bl.a. følgende:

”Det er i den forbindelse indgået i min vurdering, at samspillet mellem aktindsigtsreglerne og hensynet til en nedsat kommissions gennemførelse af sin undersøgelse er det samme for så vidt angår granskningskommissioner, som det er i forhold til undersøgelseskommissioner, jf. også henvisningen i § 1 b i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner til lovens § 31, stk. 1, om dokumentoffentlighed.

Da Statsministeriet traf afgørelse i din sag den 21. januar 2021, var der endnu ikke indført regler om granskningskommissioner. Henset til det ovenfor beskrevne forløb – og til den viden om karakteren af det nye undersøgelsesinstrument, som Statsministeriet havde på tidspunktet for ministeriets afgørelse – mener jeg imidlertid, at det også på dette tidspunkt var berettiget for Statsministeriet at antage, at den ventede undersøgelse om sagen om aflivning af mink ville få sådanne ligheder med en undersøgelseskommission, at offentlighedslovens § 33, nr. 5, efter omstændighederne kunne anvendes til at undtage dokumenter og oplysninger, som måtte forventes at komme til at indgå i undersøgelsen.”

3.4. Advokatundersøgelser mv.

3.4.1. Advokatundersøgelser i det offentlige er behandlet i bl.a. betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer, s. 209 ff. og s. 215 ff., betænkning nr. 1571/2018 om undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer, s. 85 ff. og s. 343 ff., samt Oliver Talevski mfl., Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets rolle (2002), s. 33 ff.

Som undersøgelsesform er advokatundersøgelser ikke et entydigt begreb, og den nærmere form ved gennemførelsen af en advokatundersøgelse kan variere fra undersøgelse til undersøgelse. Overordnet set er der dog såvel ligheder som forskelle mellem advokatundersøgelser og undersøgelses- samt granskningskommissioner.

Advokatundersøgelser har ofte haft til formål – på tilsvarende måde som en undersøgelses- eller granskningskommission – at foretage en uvildig undersøgelse af retlige aspekter af bestemte sagsforløb eller forhold mv. i forvaltningen, herunder eventuelt af enkeltpersoners ansvarsforhold mv.

Advokatundersøgelser udgør en mindre formaliseret undersøgelsesform sammenlignet med f.eks. undersøgelseskommissioner. Advokatundersøgelser er ikke særskilt lovreguleret, og iværksættelse af en advokatundersøgelse kræver ikke lovhjemmel. For så vidt angår sagens oplysning har advokaten – i modsætning til en undersøgelses- eller granskningskommission – ikke hjemmel til at kræve vidner afhørt, ligesom advokaten som udgangspunkt heller ikke kan kræve, at myndigheder udleverer skriftligt materiale, der ikke er tilgængeligt efter reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven. Myndighederne vil dog i almindelighed frivilligt kunne udlevere materiale til advokaten, selv om materialet ikke er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven.

Jeg henviser til betænkning nr. 1571/2018, s. 85 og 343, samt til betænkningens s. 352 ff. om udvalgets overvejelser om en eventuel lovregulering mv. af advokatundersøgelser (f.eks. i forhold til tilvejebringelse af materiale, retssikkerhedsmæssige garantier for de berørte personer samt særlige krav om uafhængighed mv. for de personer, der skal forestå en undersøgelse).

3.4.2. Bestemmelsen i § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner – omtalt ovenfor under pkt. 3.3 – finder ikke anvendelse i forhold til aktindsigt i materiale til f.eks. en advokatundersøgelse.

Endvidere er materiale til en advokatundersøgelse – eller til andre former for uvildige undersøgelser – ikke omtalt i forarbejderne til offentlighedsloven.

I ombudsmandens udtalelse af 30. maj 2001 i j.nr. 2000-0663-501 havde en myndighed afslået aktindsigt i bl.a. dokumenter, der var udarbejdet og udleveret til en verserende advokatundersøgelse. Myndigheden havde henvist til generalklausulen i § 13, stk. 1, nr. 6, i den tidligere offentlighedslov, der er enslydende med den nye offentlighedslovs § 33, nr. 5. Ombudsmanden udtalte bl.a. følgende:

”Advokatundersøgelser adskiller sig fra undersøgelser foretaget af undersøgelseskommissioner nedsat efter lov om undersøgelseskommissioner og undersøgelser foretaget af henholdsvis kommissionsdomstole og undersøgelsesretter nedsat efter de tidligere gældende bestemmelser i retsplejeloven bl.a. derved der i en advokatundersøgelse ikke kan ske afhøring mv. af involverede ministre og embedsmænd. Det er karakteristisk for en advokatundersøgelse som den foreliggende at advokaten alene skal foretage en gennemgang af allerede foreliggende materiale til brug for vurderingen af om der f.eks. er grundlag for at indlede disciplinærfølgning mod bestemte embedsmænd.

...

På baggrund af de nævnte forskelle mellem en advokatundersøgelse og henholdsvis en undersøgelsesret nedsat efter den tidligere gældende bestemmelse i retsplejelovens § 21 a og en undersøgelseskommission nedsat efter lov om undersøgelseskommissioner, mener jeg ikke at der er grundlag for at antage at de hensyn som førte til at undersøgelsesretten i Tamilsagen modsatte sig at aktindsigtsbegæring i det materiale som retten havde modtaget blev imødekommet, og de hensyn som førte til indsættelse af bestemmelsen i lov om undersøgelseskommissioner om begrænsningen i adgang til aktindsigt, generelt set kan overføres til denne sag. Den del af argumentationen der angår muligheden for at forholde materiale for personer der senere skal afgive forklaring for undersøgelsesorganet, er bl.a. slet ikke relevant i forhold til en advokatundersøgelse. Det fremgår således også af kommissoriet vedrørende [den konkrete advokatundersøgelse] at undersøgelsen ’skal bygge på en gennemgang af alt foreliggende skriftligt materiale i [relevante myndigheder]’, og at der ’ikke [kan] foretages afhøringer af eller indhentes udtalelser eller lignende fra implicerede embedsmænd eller andre’.

Det er således min opfattelse at hensynet til det u hensigtsmæssige i at der sideløbende med advokatundersøgelsen åbnes mulighed for efterforskninger, ikke kan udgøre en sådan interesse at retten til aktindsigt i sagen af den årsag kan begrænses, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Jeg bemærker i den forbindelse at anvendelsesområdet for bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, er meget snævert (...). ”

En tilsynsudtalelse af 3. marts 2021 fra Ankestyrelsen – offentliggjort på styrelsens hjemmeside med j.nr. 21-6763 – angik en kommunes afslag på aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 5, i oplysninger, som indgik i en verserende advokatundersøgelse. Kommunen havde anført, at udlevering af oplysningerne kunne have betydning for forhold omfattet af advokatundersøgelsen, og at afslag på aktindsigt var begrundet i hensynet til at undgå en sideløbende undersøgelse af de samme spørgsmål, som

advokatundersøgelsen behandlede. Ifølge Ankestyrelsen havde kommunen ikke foretaget en tilstrækkelig konkret vurdering af og nærmere redegjort for behovet for hemmeligholdelse og risikoen for skadevirkninger ved en udlevering.

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), s. 505, anføres – i forlængelse af overvejelser om, hvorvidt interne dokumenter afgivet til brug for en advokatundersøgelse bevarer deres interne karakter – bl.a. følgende om mulighederne for efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, at afslå aktindsigt i materiale afgivet til en advokatundersøgelse:

”Hvis det (...) lægges til grund, at de interne dokumenter ved afgivelsen til brug for advokatundersøgelsen mister den interne karakter, må det antages, at der – i hvert fald så længe undersøgelsen pågår – vil være mulighed for efter en konkret vurdering at undtage de pågældende (nu eksterne) dokumenter efter opsamlingsbestemmelsen i § 33, nr. 5. Undtagelsen vil i givet fald være begrundet i bl.a. hensynet til at undgå, at der f.eks. i pressen ikke foretages en sideløbende ’undersøgelse’ af de spørgsmål, som advokatundersøgelsen befatter sig med. Der kan i den forbindelse henvises til muligheden for efter opsamlingsbestemmelsen at undtage materiale, som må forventes at komme til at indgå i en kommende undersøgelseskommissions arbejde (...). ”

4. Myndighedernes opfattelse

4.1. Den 24. februar 2021 traf Rigspolitiet afgørelse om delvist afslag på aktindsigt i et action card ”om samtale med ejere af raske minkfarme (COVID-19), version 1” samt afslag på aktindsigt i ”øvrige versioner af actioncardet”. Den 26. marts 2021 stadfæstede Justitsministeriet afgørelsen.

I afgørelserne henviste myndighederne til offentlighedslovens § 33, nr. 5, og til omtalen i bestemmelsens forarbejder af dokumenter mv., som må forventes at komme til at indgå i en kommende undersøgelseskommissions arbejde, jf. nærmere om disse forarbejder ovenfor under pkt. 3.3.

I sin afgørelse af 26. marts 2021 anførte Justitsministeriet derudover bl.a. følgende:

”Justitsministeriet har noteret sig, at flere af Folketingets partier, der tilsammen repræsenterer et flertal i Folketinget, har tilkendegivet, at [kommissionsundersøgelsen af sagen om aflivning af mink] ikke vil skulle stå alene, men at der er et ønske om, at visse andre aspekter af sagen, herunder forløbet vedrørende det omtalte actioncard, skal gøres til genstand for en eller flere supplerende, uvildige undersøgelser, herunder f.eks. en advokatundersøgelse.

Justitsministeriet har endvidere noteret sig, at Udvalget for Forretningsordenen ifølge medieomtale drøftede spørgsmålet om en sådan undersøgelse på et møde den 13. januar 2021.

Eftersom der er udsigt til, at forløbet vedrørende det omtalte actioncard vil blive gjort til genstand for en uvildig undersøgelse, finder Justitsministeriet, at de anførte hensyn under pkt. 3.1 [om bl.a. omtalen i forarbejderne til offentlighedslovens § 33, nr. 5, af materiale til en kommende undersøgelseskommision; min bemærkning] også gør sig gældende i relation til materiale, som må forventes at ville indgå i – og være af central betydning for – en kommende uvildig undersøgelse af forløbet vedrørende actioncardet.

Justitsministeriet bemærker i tilknytning hertil, at nedsættelsen af den uvildige undersøgelse af forløbet vedrørende det omtalte actioncard – i lyset af udmeldingerne fra Folketingets partier og drøftelserne i Folketingets Udvalg for Forretningsordenen – må anses for nært forestående.

Sammenfattende er Justitsministeriet derfor enig med Rigspolitiet i, at hensynet til at undgå, at en kommende uvildig undersøgelse af forløbet vedrørende det omtalte actioncard ikke vil kunne gennemføres på tilfredsstillende vis, gør det påkrævet at begrænse retten til aktindsigt i materiale, der må forventes at skulle indgå i – og være af central betydning for – undersøgelsen. (...)”

4.2. I en udtalelse af 6. maj 2021 har Rigspolitiet uddybende anført bl.a. følgende:

”Rigspolitiet har endelig lagt vægt på hensynet til at undgå, at der i pressen foretages en sideløbende ’undersøgelse’ af de spørgsmål, som advokatundersøgelsen behandler. Det er Rigspolitiets vurdering, at der er en nærliggende fare for, at en udlevering af oplysningerne vil være skadelig for gennemførelsen af advokatundersøgelsen, idet en udlevering af dokumenterne vil føre til ’undersøgelser’ i pressen, der ikke vil give et fuldstændigt billede af forløbet, og hvor de i forbindelse med en advokatundersøgelse sikrede retssikkerhedsgarantier ikke er iagttaget. Sådanne sideløbende ’undersøgelser’ i pressen går således imod hensigten med Folketingets nedsættelse af en advokatundersøgelse.

Retten til at blive gjort bekendt med oplysningerne findes på denne baggrund at burde vige for hensynet til gennemførelsen af advokatundersøgelsen.”

4.3. Til brug for min behandling af sagen bad jeg den 18. juni 2021 Justitsministeriet om at konkretisere, hvilke nærmere beskyttelseshensyn – og mulige skadevirkninger – i forhold til den forventede undersøgelse, der begrundede ministeriets afslag på aktindsigt. Jeg bad herunder ministeriet om at uddybe, hvordan den undersøgelse, som ministeriet forventede iværksat, efter ministeriets opfattelse ville kunne skades af mediers sideløbende undersøgelser.

Jeg bad også Justitsministeriet om at forholde sig til, hvordan det kunne skade gennemførelsen af den forventede undersøgelse, der efter det oplyste skulle foretages uden afhøring af eller indhentelse af udtalelser eller lignende fra implicerede embedsmænd mv., at der blev givet aktindsigt, før undersøgelsen blev iværksat.

I en udtalelse af 13. august 2021 har Justitsministeriet anført følgende om den konkrete advokatundersøgelse:

”De nærmere rammer for en advokatundersøgelse og den kontekst, hvori undersøgelsen indgår, har efter Justitsministeriets opfattelse betydning for, i hvilket omfang myndigheder er berettiget til at afslå aktindsigt i materiale, som må forventes at ville komme til at indgå i en kommende advokatundersøgelse.

2.2. Den advokatundersøgelse, som materialet i nærværende sag på afgørelsestidspunktet måtte forventes at ville indgå i, er kendetegnet ved bl.a. følgende:

(...) Advokatundersøgelsen af politiets brug af et ’action card’ i forbindelse med sagen om aflivning af mink blev nedsat af Folketinget (...).

Advokatundersøgelsen er nedsat i henhold til kapitel XIX i Folketingets forretningsorden, der blev indsat ved beslutningsforslag nr. B 287, som blev vedtaget den 13. april 2021 (...). Med indsættelsen af det nye kapitel XIX i Folketingets forretningsorden er der indført en ny undersøgelsesform, der bl.a. omfatter forundersøgelser i regi af Folketingets Granskningsudvalg, og egentlige undersøgelser, der f.eks. kan omfatte uvildige advokatundersøgelser og/eller granskningskommissioner, jf. nærmere Folketingstidende 2020-21, tillæg A, B 287 som fremsat.

Advokatundersøgelsen adskiller sig herved fra de advokatundersøgelser, der tidligere er blevet gennemført af statslige forhold, idet disse er blevet nedsat af det ministerium, hvis forhold ønskedes undersøgt. Der henvises i den forbindelse til bl.a. betænkning 1571/2018 om undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer, s. 344.

...

I forbindelse med udlevering af materiale til granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink har Justitsministeriet – henset til sammenhængen mellem genstanden for undersøgelserne – ligeledes aftalt med granskningskommissionen, at der udleveres materiale til kommissionen, som også må forventes at ville indgå i advokatundersøgelsen.

Justitsministeriet kan i forlængelse heraf oplyse, at Rigspolitiet har udleveret de versioner af politiets action card, som er omfattet af aktindsigtsanmodningen i nærværende sag, til både advokatundersøgelsen om politiets brug af et 'action card' i forbindelse med sagen om aflivning af mink, granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink og advokatundersøgelsen om nedgravning af mink. Udlevering af dette materiale som led i aktindsigt vil derfor forudsætte, at der forinden foretages høring af granskningskommissionen, jf. § 31, stk. 1, jf. § 1 b i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner (...).

Det fremgår endvidere af kommissoriet, at der med advokatundersøgelsen ønskes en vurdering af, hvorvidt myndigheder eller personer har gjort sig skyldige i fejl eller forsømmelser, herunder egentlige retsstridige forhold. Dog ønskes ikke en vurdering til belysning af, om der er grundlag for at gøre ansvar gældende mod ministre.

Herved adskiller advokatundersøgelsen sig fra de undersøgelser, der foretages af bl.a. kommunaltilsynet, ombudsmandsinstitutionen eller Rigsrevisionen. Hvad angår ombudsmandsinstitutionen og Rigsrevisionen kan der henvises til betænkning 1571/2018, s. 77 og 83, hvoraf det fremgår, at institutionernes undersøgelser først og fremmest retter sig mod forvaltningsorganet som sådant og ikke mod enkeltpersoner inden for forvaltningen. Den ekspertudredning, som Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte vedrørende håndteringen af covid-19 i foråret 2020, havde heller ikke til formål at vurdere et eventuelt ansvar hos enkeltpersoner eller at vurdere, om der i øvrigt var begået fejl eller forsømmelser. ”

Om anvendelsen af offentlighedslovens § 33, nr. 5, i din sag har Justitsministeriet i udtalelsen af 13. august 2021 anført bl.a. følgende:

”4.1. Advokatundersøgelsen af politiets brug af et 'action card' i forbindelse med sagen om aflivning af mink har en række lighedstræk med granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink.

Advokatundersøgelsen er således – ligesom granskningskommissionen – nedsat af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen (efter indstilling fra Folketingets Granskningsudvalg), og undersøgelsen er nedsat i umiddelbar forlængelse af nedsættelsen af granskningskommissionen og om et tilgrænsende og delvist overlappende emne. Advokatundersøgelser nedsat af Folketinget kan anses for at have karakter af parlamentarisk kontrol og adskiller sig herved grundlæggende fra advokatundersøgelser, der er nedsat af et ministerium mv.

Advokatundersøgelsen skal – ligesom granskningskommissionen – foretage en ansvarsvurdering af implicerede embedsmænd mv., og advokatundersøgelsen vil – ligesom granskningskommissionen – få stillet relevant skriftligt materiale til rådighed fra de involverede myndigheder, herunder materiale der ikke er tilgængeligt for aktindsigt efter offentlighedslovens regler.

4.2. Advokatundersøgelsen adskiller sig imidlertid også på visse punkter fra granskningskommissionen.

I den forbindelse kan navnlig fremhæves, at der ikke som led i advokatundersøgelsen kan foretages afhøringer af eller indhentes udtalelser el.lign. fra implicerede embedsmænd, politipersonale eller andre. Der kan også peges på, at advokatundersøgelsen ikke er lovreguleret.

4.3. Det er lagt til grund i forarbejderne til § 33, nr. 5, i offentlighedsloven, og § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner, at udlevering af materiale som led i aktindsigt kan være skadeligt for gennemførelsen af en kommissionsundersøgelse. Det er baggrunden for, at der ikke uden kommissionens samtykke kan meddeles aktindsigt i materiale, som indgår i en nedsat kommissionsundersøgelse. Den nærmere vurdering af, om udlevering af materiale konkret kan være skadeligt for gennemførelsen af en kommissionsundersøgelse, foretages af kommissionen selv, jf. § 31, stk. 1. Det er ikke i forarbejderne til de nævnte bestemmelser beskrevet, hvilke momenter der kan lægges vægt på ved denne vurdering. Spørgsmålet ses heller ikke behandlet i ombudsmandspraksis eller den forvaltningsretlige litteratur. Udgangspunktet må herefter være, at kommissionen ved denne vurdering kan lægge vægt på forskellige hensyn og momenter – og ikke udelukkende på ét eller flere bestemte hensyn eller momenter.

I perioden frem til nedsættelsen af en kommissionsundersøgelse er det ikke muligt at høre kommissionen om, hvorvidt udlevering af materiale, der forventes at komme til at indgå i undersøgelsen, vil kunne være skadeligt for undersøgelsens gennemførelse. For ikke at prisgive hensynene bag § 31, stk. 1, er det derfor fastsat i forarbejderne til § 33, nr. 5, i offentlighedsloven, at myndighederne kan meddele afslag på aktindsigt, hvis nedsættelse af kommissionen må anses for nært forestående, og hvis det pågældende materiale må forventes at ville indgå i og være af central betydning for undersøgelsen. Der stilles ikke yderligere krav til myndighedernes begrundelse i sådanne sager, jf. FOB 2016-8.

Som det fremgår ovenfor under pkt. 4.1, er der en række lighedstræk og en tæt sammenhæng mellem den foreliggende advokatundersøgelse og granskningskommissionsundersøgelsen. Det indebærer efter Justitsministeriets opfattelse, at det også er muligt gennem offentlighedslovens § 33, nr. 5, at varetage hensynet til gennemførelsen af den konkrete advokatundersøgelse, således at det sikres, at den advokat, der gennemfører advokatundersøgelsen, der som nævnt er forankret i Folketinget, får mulighed for at vurdere, om det vil være skadeligt for undersøgelsen, hvis der meddeles aktindsigt.

Det vil svare til proceduren, der er foreskrevet i § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner. Det vil også svare til den procedure, som tidligere – på ulovbestemt grundlag – blev fulgt i relation til undersøgelsesretter, jf. herved Oliver Talevski m.fl., *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret & Folketingets Rolle* – med kommentarer (2002), s. 227.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at den pågældende advokat også må være nærmest til at vurdere, hvilke momenter og hensyn der konkret kan lægges vægt på ved vurderingen af, om udlevering af materiale kan være skadeligt for gennemførelsen af undersøgelsen. Som eksempel på et sådant hensyn er der i Mohammad Ahsan, a.st., på side 505 peget på hensynet til at undgå, at der f.eks. i pressen foretages en sideløbende undersøgelse af de spørgsmål, som advokatundersøgelsen befatter sig med.

Justitsministeriet finder på denne baggrund, at afslaget på aktindsigt i de versioner af politiets action card, som er omfattet af aktindsigtsanmodningen i nærværende sag, var berettiget i en situation som den foreliggende, hvor Folketinget agtede at nedsætte en advokatundersøgelse, som skal foretage ansvarsvurderinger, og hvor det endnu ikke er muligt at høre den pågældende advokat, om det vil være skadeligt for undersøgelsen, hvis der meddeles aktindsigt.

Justitsministeriet er opmærksom på, at hensynet til at undgå sideløbende undersøgelser i enkelte, konkrete sager er blevet kædet sammen med risikoen for eventuel forehold af materiale for personer, der senere skal afgive forklaring for en undersøgelseskommission, jf. pkt. 3.1 ovenfor. Denne risiko består ikke i forhold til den foreliggende advokatundersøgelse, hvor der som nævnt ikke kan foretages afhøringer af eller indhentes udtalelser fra implicerede embedsmænd mv. Som anført er der imidlertid ikke i forarbejderne til den relevante lovgivning grundlag for at antage, at risikoen for forehold af materiale for kommende vidner er det eneste moment eller hensyn, der kan lægges vægt på ved vurderingen af, om udlevering af materiale kan være skadeligt for gennemførelsen af en undersøgelse. Det bemærkes i forlængelse heraf, at personer, hvis forhold undersøges af en undersøgelseskommission eller granskningskommission, som udgangspunkt har adgang til at blive gjort bekendt med det materiale, der indgår i undersøgelsen, før afhøring af de pågældende, jf. pkt. 3.3 ovenfor. Der er således i udgangspunktet ikke risiko for, at de pågældende (alene) bliver bekendt med bestemte dokumenter mv. gennem forehold i f.eks. pressen. Af disse grunde ændrer det forhold, at der ikke skal ske afhøring som led i den foreliggende advokatundersøgelse, ikke på Justitsministeriets vurdering af sagen, ligesom det ikke ændrer ved, at den advokat, der gennemfører den af Folketinget besluttede advokatundersøgelse, bør høres over, hvorvidt det vil være skadeligt for undersøgelsen, hvis der meddeles aktindsigt.

Det bemærkes i øvrigt, at advokatundersøgelser kan udgøre et forstadium til granskningskommissioner. Der henvises i den forbindelse til Udvalget for Forretningsordenens betænkning og indstilling om ændring af forretningsordenen for Folketinget (Ny ordning for undersøgelser med særlig parlamentarisk forankring, herunder indførelse af et granskningsudvalg) af 24. marts 2021 (Folketingstidende 2020-21, tillæg A, B 287 som fremsat). Det fremgår heraf bl.a., at Folketingets Granskningsudvalg bør have mulighed for at anvende forskellige undersøgelsesformer i kombination med hinanden, og at '[det] forekommer [...] nærliggende, at en uvildig advokatundersøgelse vil kunne følges op af en granskningskommission, hvis det f.eks. konstateres, at der er forhold i sagen, som advokatundersøgelsen ikke har kunnet afdække i tilstrækkeligt omfang på grund af de begrænsninger i mulighederne for sagsoplysning, som ligger i advokatundersøgelsens undersøgelsesform.'

4.4. Hvad angår offentlighedens berettigede interesse i sagen, henviser Justitsministeriet til, at resultatet af undersøgelsen ifølge kommissoriet vil blive offentliggjort.

Ministeriet kan endvidere henvise til, at advokatundersøgelsen ifølge kommissoriet skal være afsluttet senest den 1. oktober 2021, og at der herefter vil være adgang til aktindsigt i materiale, som har indgået i undersøgelsen, efter de almindelige regler i offentlighedsloven.

4.5. Det bemærkes, at Justitsministeriet alene har taget stilling til spørgsmålet om anvendelsen af § 33, nr. 5, i relation til de særlige omstændigheder, som knytter sig til advokatundersøgelsen om politiets brug af et 'action card' i forbindelse med sagen om aflivning af mink, herunder at der er tale om en af Folketinget nedsat undersøgelse, som skal foretage ansvarsvurderinger af implicerede embedsmænd mv. Ministeriet har således ikke taget stilling til, om det ovenfor anførte måtte gælde i relation til andre advokatundersøgelser, herunder advokatundersøgelser nedsat af myndighederne selv.

...

Det bemærkes i øvrigt, at materialet [...] er udleveret til bl.a. granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink, hvorfor udlevering heraf som led i aktindsigt vil forudsætte, at der forinden foretages høring af granskningskommissionen, jf. § 31, stk. 1, jf. § 1 b i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner.”

I sin udtalelse af 13. august 2021 har Justitsministeriet endelig oplyst at være blevet opmærksom på, at ministeriet alene havde været i besiddelse af en enkelt version af det omtalte action card, da ministeriet traf afgørelse den 26. marts 2021. Ministeriet havde efterfølgende fået tilsendt de øvrige versioner.

I udtalelsen har Justitsministeriet beklaget fejlen. Efter Justitsministeriets opfattelse ville ministeriets afgørelse i sagen dog ikke have fået et andet resultat, hvis ministeriet havde været i besiddelse af de øvrige versioner.

5. Min vurdering

5.1. Indledning

Din sag handler om Justitsministeriets afgørelse af 26. marts 2021 om delvist afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, i forskellige versioner af et action card om aflivning af mink. I sit afslag henviste Justitsministeriet til, at materialet på tidspunktet for ministeriets afgørelse måtte forventes at komme til at indgå i en kommende uvildig undersøgelse, f.eks. en kommende advokatundersøgelse.

Vurderingen af berettigelsen af ministeriets afslag på aktindsigt skal ske ud fra den faktiske situation, der forelå, da ministeriet traf afgørelse, herunder i hvilket omfang der var klarhed over, hvilken form de forventede undersøgelser ville få, og i hvilket omfang de ønskede oplysninger måtte forventes at komme til at indgå i en eller flere af disse undersøgelser, jf. nærmere om undersøgelserne ovenfor under pkt. 2.

Da Justitsministeriet traf afgørelse i sagen den 26. marts 2021, var der hverken nedsat en granskningskommission om sagen om aflivning af mink eller en advokatundersøgelse om politiets brug af et action card. Dette sker først ca. en måned senere, den 23. april 2021. På afgørelsestidspunktet forelå der et udkast til kommissorium for en granskningskommission om sagen om aflivning af mink. Ifølge udkastet skulle kommissionsundersøgelsen ikke omfatte ”udfærdigelsen, indholdet og brugen af de såkaldte action cards”. Endvidere havde et underudvalg til Folketingets Udvalg for Forretningsordenen den 11. marts

2021 besluttet at tage initiativ til at iværksætte en advokatundersøgelse, jf. ovenfor under pkt. 2. I sin afgørelse anførte Justitsministeriet, at ministeriet havde noteret sig, at et flertal i Folketinget havde ”tilkendegivet, at [kommissionsundersøgelsen] ikke vil skulle stå alene, men at der er et ønske om, at visse andre aspekter af sagen, herunder forløbet vedrørende det omtalte actioncard, skal gøres til genstand for en eller flere supplerende, uvildige undersøgelser, herunder f.eks. en advokatundersøgelse. Justitsministeriet har endvidere noteret sig, at Udvalget for Forretningsordenen ifølge medieomtale drøftede spørgsmålet om en sådan undersøgelse på et møde den 13. januar 2021”.

Jeg forstår Justitsministeriets udtalelse af 13. august 2021 således, at ministeriet ikke har afslået aktindsigt med den begrundelse, at det var forventeligt eller dog muligt, at det materiale, der er omfattet af din aktindsigtssag, (evt. tillige) ville indgå i en undersøgelses- eller granskningskommission.

Jeg har på den baggrund alene fundet anledning til at vurdere, om ministeriet kunne afslå aktindsigt med den begrundelse, at det pågældende materiale måtte forventes at komme til at indgå i en kommende advokatundersøgelse. Af samme grund har jeg ikke med denne udtalelse forholdt mig til den situation, at en myndighed forventer, at oplysninger vil indgå i en kommende undersøgelse, uden at det står klart, om undersøgelsen vil blive gennemført af f.eks. en undersøgelses- eller granskningskommission eller af en advokat eller lignende.

Jeg er opmærksom på, at Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet efterfølgende har aftalt med granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink, at der ”udleveres materiale til kommissionen, som også må forventes at ville indgå i advokatundersøgelsen” om brugen af et action card om aflivning af mink. I min udtalelse forholder jeg mig dog som nævnt til den faktiske situation, der forelå, da ministeriet traf afgørelse.

5.2. Generelt om hensynet til at undgå at skade en undersøgelse af sagsforløb eller forhold mv. i forvaltningen

I forarbejderne til offentlighedslovens § 33, nr. 5, er det forudsat, at bestemmelsen kun anvendes i begrænset omfang og kun, når hemmeligholdelse må anses for at være klart påkrævet. Endvidere finder bestemmelsen kun anvendelse, når der er nærliggende fare for, at de beskyttelsesværdige interesser vil lide skade af betydning. Bestemmelsen er med andre ord tiltænkt et snævert anvendelsesområde, og det er en forudsætning for at undtage oplysninger fra aktindsigt efter bestemmelsen, at myndigheden har konkretiseret og sandsynliggjort de mulige skadevirkninger forbundet med at give aktindsigt i de pågældende oplysninger, jf. pkt. 3.2 ovenfor.

For så vidt angår aktindsigt i materiale til undersøgelseskommissioner mv. følger det af § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner, at der ikke uden samtykke fra en nedsat kommission må gives aktindsigt efter offentlighedsloven i materiale, der indgår i undersøgelsen. I forlængelse heraf angives det i forarbejderne til offentlighedslovens § 33, nr. 5, at denne bestemmelse kan anvendes til at undtage dokumenter og oplysninger, som må forventes at komme til at indgå i en kommende undersøgelseskommissions arbejde, såfremt det vurderes, at en udlevering af materialet vil være skadelig for kommissionens gennemførelse af sin undersøgelse. Det angives samtidig, at det i vurderingen i denne situation vil skulle indgå, hvor nært forestående nedsættelsen af kommissionen er, og om der er tale om centrale dokumenter og oplysninger, jf. nærmere ovenfor under pkt. 3.3.

Den nævnte bestemmelse i § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner og granskningskommissioner finder ikke anvendelse i forhold til aktindsigt i materiale til en advokatundersøgelse, og forarbejderne

til offentlighedsloven omtaler ikke en tilsvarende adgang til at afslå aktindsigt i forventning om en kommende advokatundersøgelse, jf. ovenfor under pkt. 3.4.

Som baggrund for sit afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, har Justitsministeriet imidlertid draget paralleller til den omtalte særlige regulering af aktindsigt i materiale til undersøgelses- og granskningskommissioner. Ministeriet har anført, at tilsvarende hensyn gjorde sig gældende i din sag i relation til den undersøgelse, som ministeriet forventede iværksat.

Jeg er enig med Justitsministeriet i, at det grundlæggende hensyn bag den særlige regulering af aktindsigt i materiale til undersøgelseskommissioner mv. er at undgå, at udlevering af materiale som led i aktindsigt vil skade kommissionens gennemførelse af sin undersøgelse. Før vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner lå det samme hensyn bag praksis om aktindsigt i materiale til en undersøgelsesret, jf. den tidligere offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 6, og nærmere ovenfor under pkt. 3.3.

Adgangen til at afslå aktindsigt i materiale til en kommende advokatundersøgelse er som nævnt ikke omtalt i forarbejderne til offentlighedsloven. Efter min opfattelse er hensynet til at undgå at skade en verserende eller kommende undersøgelse af bestemte sagsforløb eller forhold mv. i forvaltningen imidlertid utvivlsomt et sagligt hensyn, som også uden for den særlige regulering om materiale til undersøgelseskommissioner mv. kan begrunde afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5. Af samme grund er jeg enig med Justitsministeriet i, at behovet for at undgå skade på enten en verserende eller en kommende advokatundersøgelse principielt set vil kunne begrunde anvendelse af § 33, nr. 5.

Et sådant afslag på aktindsigt efter § 33, nr. 5, forudsætter imidlertid som nævnt ovenfor, at myndighederne har konkretiseret og sandsynliggjort de mulige skadevirkninger forbundet med at give aktindsigt i relation til netop den pågældende undersøgelse.

5.3. Mulige skadevirkninger i den foreliggende sag?

5.3.1. Jeg forstår det sådan, at det på tidspunktet for Justitsministeriets afgørelse den 26. marts 2021 var ministeriets opfattelse, at det kunne være skadeligt for den uvildige undersøgelse, som ministeriet forventede iværksat, hvis der blev givet aktindsigt i de forskellige versioner af det omtalte action card – f.eks. ved at medier foretog sideløbende undersøgelser af de spørgsmål, som måtte forventes at komme til at indgå i undersøgelsen. Efter Justitsministeriets opfattelse burde den eller de personer, som skulle forestå den forventede undersøgelse, derfor få lejlighed til at forholde sig til, om udlevering af materialet kunne være skadeligt for denne. Justitsministeriet ses ikke i øvrigt at have konkretiseret eller uddybet de mulige skadevirkninger for den forventede uvildige undersøgelse, som blev iværksat som en advokatundersøgelse.

5.3.2. Efter min opfattelse kan en mulig skadevirkning for det første principielt relatere sig til det materiale, som undersøgelsen skal baseres på.

I din sag er der imidlertid ikke oplyst om forhold, der gav grund til at tro, at aktindsigt i det relevante materiale kunne skade enten vidneforklaringer eller det skriftlige grundlag for den forventede undersøgelse. Dels skulle den forventede undersøgelse ikke omfatte vidneafhøringer eller udtalelser fra implicerede embedsmænd mv., hvorfor der allerede derfor ikke var risiko for påvirkning af vidneforklaringer mv. Dels har Justitsministeriet ikke peget på mulige skadevirkninger i relation til udarbejdelse eller afgivelse

af dokumenter mv. til den forventede undersøgelse. I den forbindelse bemærker jeg også, at den senere iværksatte advokatundersøgelse har fået stillet relevant skriftligt materiale til rådighed, herunder materiale, der ikke er tilgængeligt for aktindsigt efter offentlighedslovens regler.

5.3.3. En anden mulig skadevirkning forbundet med at give aktindsigt kunne i princippet være, at den eller de personer, som skulle forestå den forventede undersøgelse, kunne blive påvirket af mediers sideløbende undersøgelser og medieomtale mv. Jeg har imidlertid vanskeligt ved at se, hvordan dette skulle kunne være tilfældet, og Justitsministeriet har da heller ikke fremført dette synspunkt.

5.3.4. Rigspolitiet og Justitsministeriet har som nævnt herudover anført, at aktindsigt kunne medføre, at medierne foretog sideløbende undersøgelser af de spørgsmål, som måtte forventes at komme til at indgå i den uvildige undersøgelse.

Hvis myndighederne hermed mener, at hensynet til at undgå mediers sideløbende undersøgelser i sig selv er et sagligt hensyn, der selvstændigt kan begrunde afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, er jeg ikke enig. Efter min opfattelse kan synspunktet om mediers sideløbende undersøgelser efter omstændighederne indgå som led i overvejelser om mulige afledte skadevirkninger for en undersøgelses effektive gennemførelse, herunder i relation til vidneafhøringer eller skriftlige udtalelser fra implicerede embedsmænd mv. Til gengæld er hensynet til at undgå mediers sideløbende undersøgelser efter min opfattelse ikke i sig selv et sagligt hensyn efter offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Tværtimod er det klare udgangspunkt efter offentlighedsloven, at bl.a. mediernes ret til indsigt i forvaltningens oplysninger gælder, uanset om der er taget initiativ til andre undersøgelser af de forhold eller sagsforløb mv., som oplysningerne angår. Offentlighedsordningen har således netop som et af sine hovedformål at understøtte offentlighedens kontrol med forvaltningen via mediernes dækning og undersøgelser, f.eks. ved at understøtte, at forhold i det offentlige, der er genstand for kritik, klarlægges. Jeg henviser til pkt. 3.1 ovenfor om formålet med offentlighedsloven.

Endvidere bemærker jeg for så vidt angår Rigspolitiets betragtninger om, at mediers sideløbende undersøgelser ikke vil give et fuldstændigt billede af forløbet, at sandsynligheden for, at medierne giver en retvisende beskrivelse af det passerende, må forventes at ville blive større og ikke mindre ved, at de kan få indsigt i relevant materiale.

Endelig henviser jeg til, at ombudsmanden i en utrykt udtalelse af 30. maj 2001 i relation til den tilsvarende generalklausul i § 13, stk. 1, nr. 6, i den tidligere offentlighedslov afviste, at hensynet til at undgå sideløbende undersøgelser kunne begrunde afslag på aktindsigt, jf. nærmere ovenfor under pkt. 3.4.

5.3.5. På baggrund af det anførte ovenfor er det min opfattelse, at Justitsministeriet ikke har konkretiseret eller sandsynliggjort, hvordan udlevering af versionerne af det omtalte action card til dig kunne medføre skadevirkninger for den uvildige undersøgelse, som ministeriet på afgørelsestidspunktet forventede iværksat.

Det kan derfor ikke føre til et andet resultat, at det – som anført af Justitsministeriet – på tidspunktet for ministeriets afgørelse ikke var muligt at høre den eller de personer, som skulle forestå den forventede undersøgelse, om spørgsmålet om aktindsigt. Jeg bemærker i den forbindelse også, at der ikke for

advokatundersøgelser er indført en kompetenceregulering svarende til § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner og granskingskommissioner.

Jeg mener heller ikke, at det kan føre til et andet resultat, at den iværksatte advokatundersøgelse – som også anført af Justitsministeriet – omfatter en ansvarsvurdering af embedsmænd mv. Jeg bemærker i den forbindelse, at Justitsministeriet ikke har begrundet sit afslag på aktindsigt i hensynet til de pågældende embedsmænd mv., men alene til den effektive gennemførelse af den forventede undersøgelse.

Endvidere kan advokatundersøgelsens forankring i Folketinget efter min opfattelse ikke tillægges betydning ved vurderingen af mulige skadevirkninger for undersøgelsen. Det kan således ikke ændre min vurdering, at Justitsministeriet på afgørelsestidspunktet forventede, at undersøgelsen ville blive iværksat af Folketinget, eller at denne eventuelt – som anført af ministeriet – kan ”anses for at have karakter af parlamentarisk kontrol”.

Jeg har herved lagt vægt på, at spørgsmålet om aktindsigt i materiale til advokatundersøgelser iværksat af Folketinget som nævnt i pkt. 2.1 ovenfor ikke er omtalt i beslutningsforslag nr. B 287 af 24. marts 2021 om ændring af forretningsordenen for Folketinget eller i den forudgående beretning nr. 3 af 21. december 2020 fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen. Vurderingen af aktindsigt i materiale til sådanne advokatundersøgelser må således ske efter offentlighedslovens almindelige regler og praksis, og offentlighedsloven giver ikke grundlag for at afslå aktindsigt alene med henvisning til, at materialet angår forhold eller sagsforløb mv., som er gjort til genstand for parlamentarisk kontrol, f.eks. i form af samrådsspørgsmål eller forespørgsler til ministre.

Endelig kan det ikke ændre min vurdering, at Folketinget i forlængelse af en advokatundersøgelse vil kunne beslutte at nedsætte en kommissionsundersøgelse om samme sag.

5.4. Min henstilling til Justitsministeriet

Samlet set er det min opfattelse, at Justitsministeriet ikke kunne afslå aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, i de forskellige versioner af det omtalte action card med den begrundelse, som blev givet i ministeriets afgørelse af 26. marts 2021, og som ministeriet efterfølgende har uddybet i sin udtalelse af 13. august 2021.

Jeg er desuden enig med ministeriet i, at det er beklageligt, at ministeriet ikke var i besiddelse af en række af versionerne, da ministeriet traf afgørelse. Jeg henviser til [FOB 2020-17](#) om officialprincippet i aktindsigtssager.

Jeg har gjort Justitsministeriet bekendt med min opfattelse og henstillet, at ministeriet genoptager behandlingen af din sag og træffer en ny afgørelse over for dig.

I lyset af min henstilling har jeg ikke anledning til at tage stilling til Justitsministeriets anvendelse af miljøoplysningsloven og den tidligere offentlighedslov.

Derudover har jeg ikke taget stilling til, om ministeriet efter en fornyet vurdering vil kunne undtage (nogle af) oplysningerne fra aktindsigt.

Jeg er i den forbindelse som nævnt opmærksom på, at Justitsministeriet har oplyst, at det materiale, som er omfattet af din aktindsigtssag, også er udleveret til granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink. Om aktindsigt i materiale til en granskningskommission henviser jeg til pkt. 3.3 ovenfor.

Jeg har bedt Justitsministeriet om at underrette mig om sin nye afgørelse i sagen, men jeg foretager mig på det foreliggende grundlag i øvrigt ikke mere.