



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2025-17

**Oplysninger kunne
undtages fra aktindsigt
af hensyn til statens
sikkerhed, selv om de
ikke var klassificerede
og havde været sendt i
partshøring**

Resumé

23. november 2025

Forvaltningsret

9

Justitsministeriet gav en journalist afslag på aktindsigt i høringssvar, der var afgivet af Politiets Efterretningstjeneste (PET) og Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) til brug for ministeriets behandling af en virksomheds ansøgning om tilladelse til fremstilling af krigsmateriel efter krigsmaterielloven. I sit afslag på aktindsigt i høringssvarene henviste ministeriet til offentlighedslovens § 31, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses, hvis det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Ombudsmanden anførte, at i det omfang oplysninger vedrørende efterretningstjenesternes virksomhed – der ikke er omfattet af offentlighedsloven hos efterretningstjenesterne – er i andre myndigheders besiddelse, vil de pågældende oplysninger i almindelighed kunne undtages efter offentlighedslovens § 31. Ombudsmanden kunne ikke i den konkrete situation tilsidesætte Justitsministeriets vurdering af, at de pågældende høringssvar kunne undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 31.

Det kunne ikke føre til et andet resultat, at Justitsministeriet i den konkrete sag havde partshørt virksomheden over dele af de oplysninger, som journalisten ønskede indsigt i, og at dette var sket uden et tavshedspålæg. Ombudsmanden henviste til, at der – for den, der er part i en sag – er en videre adgang til oplysninger i sagen end den adgang til aktindsigt, der gælder for enhver efter offentlighedsloven, og at en part herunder kan have ret til indsigt i oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 31. Er der tale om oplysninger, der er pligt til at partshøre over, kan parten desuden ikke meddeles tavshedspålæg efter forvaltningslovens § 27, stk. 6.

Det kunne heller ikke føre til et andet resultat, at høringssvarene fra PET og FE ikke var klassificerede efter sikkerhedscirkulærets klassifikationssystem for sikkerhedsbeskyttelse af oplysninger, idet dette ikke er en betingelse for at undtage oplysninger efter offentlighedslovens § 31.

(Sag nr. 25/02706)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Om sagen

Den 12. marts 2025 anmodede du Justitsministeriet om aktindsigt i sagen vedrørende virksomheden A's ansøgning om tilladelse til fremstilling af krigsmateriel efter krigsmaterielloven.

Justitsministeriet traf afgørelse i sagen den 12. maj 2025. Ved afgørelsen blev du meddelt delvis aktindsigt, men fik afslag på indsigt i en række dokumenter og oplysninger. Bl.a. blev du i medfør af offentlighedslovens § 31 (om statens sikkerhed mv.) meddelt afslag på indsigt i høringssvar fra Politiets Efterretningstjeneste (herefter PET) og Forsvarets Efterretningstjeneste (herefter FE), som disse efterretningstjenester havde afgivet i den pågældende sag. Justitsministeriet anførte i sin afgørelse, at offentliggørelse af oplysningerne ville kunne kompromittere statens sikkerhed, idet oplysningerne giver indsigt i tjenesternes arbejdsmetoder og vidensniveau. Ministeriet fandt ved sin afgørelse heller ikke grundlag for at udlevere de undtagne dokumenter som led i meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1. Du har alene klaget til mig over denne del af Justitsministeriets afslag på aktindsigt.

Justitsministeriet har i forbindelse med min behandling af din klage oplyst bl.a., at der ikke er blevet meddelt virksomheden et tavshedspålæg i forbindelse med en partshøring af virksomheden over dele af udtalelserne fra efterretningstjenesterne, samt at FE's udtalelser, herunder de versioner, som blev sendt i partshøring, ikke er klassificerede, men at dette ikke ændrer ministeriets vurdering i sagen.

Du har anført bl.a., at høringssvaret fra FE er udleveret til en virksomhed uden tavshedspålæg, og at det derfor ikke kan indeholde oplysninger af betydning for statens sikkerhed, og du har stillet spørgsmål ved, om uklassificerede dokumenter kan siges at indeholde information, der er beskyttelsesværdig af hensyn til statens sikkerhed.

I forbindelse med min behandling af din klage har jeg modtaget udtalelser fra Justitsministeriet, som har indhentet udtalelser fra PET og FE. Myndighederne har i deres udtalelser – der er afgivet i delvist fortrolig form – fastholdt, at PET's og FE's høringssvar i den sag, du har anmodet om aktindsigt i, bør undtages fra aktindsigt i deres helhed.

Om baggrunden herfor har FE i en udtalelse af 19. juni 2025 anført bl.a. følgende:

"Begge FE's høringssvar indeholder detaljer om viden, som FE er i besiddelse af, (...). Der er tale om oplysninger, som er tilgået FE som led i varetagelsen af tjenestens opgaver efter FE-lovens § 1, og som derfor efter FE-loven ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. FE-lovens § 11, stk. 1.

FE bemærker, at oplysninger om viden, som FE er i besiddelse af, kan give indikationer om eventuelle forhold af sikkerhedsmæssig betydning, som FE måtte være uvidende om. Fremmede aktører har efter FE's vurdering interesse i at gøre sig bekendt med sådanne oplysninger om vidensniveauet i FE, da oplysninger herom kan bidrage til at afdække styrker og svagheder i FE's efterretningsmæssige dækning og fokus samt give indikationer om de metoder og kilder, som FE anvender.

...

Ved vurdering af oplysningernes fortrolighed har FE taget højde for det forhold, at visse oplysninger, der ikke isoleret set frembyder et klart behov for hemmeligholdelse, alligevel kan bidrage til afsløring af forhold af væsentlig betydning for statens sikkerhed og rigets forsvar, når de indgår i en større oplysningsmasse. (...)

...

FE har endvidere taget i betragtning, at Danmarks sikkerhed er betinget af det efterretningsmæssige samarbejde med udenlandske samarbejdspartnere, hvis fortsatte velvilje med hensyn til at dele sikkerhedsmæssigt relevante oplysninger afhænger af, at oplysningerne behandles fortroligt. (...) konsekvenserne ved en eventuel afsløring af FE's aktiviteter eller blot mistanke om brud på fortroligheden i forhold til samarbejdspartnere kan være meget alvorlige, og beskyttelsen af FE's kilder, arbejdsmetoder og samarbejdspartnere [må] nødvendigvis tillægges helt afgørende betydning. (...)

Hvorvidt hemmeligholdelse af en given oplysning har den fornødne væsentlige betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, beror i øvrigt på en konkret vurdering, som i mange tilfælde er kompliceret. Det kan således være særdeles vanskeligt både at overskue den potentielle skadevirkning ved, at en given oplysning offentliggøres, og at forudse sandsynligheden for skadevirkningens indtræden. Kravet om væsentlig betydning fører på den ene side til, at ikke enhver oplysning vedrørende statens sikkerhed eller rigets forsvar kan anses for fortrolig, men kan på

den anden side ikke indebære en betingelse om, at der kan påvises en nærliggende risiko for, at statens sikkerhed eller rigets forsvar vil lide skade af betydning, hvis den givne oplysning offentliggøres. (...)

(...) FE skal desuden påpege, at forvaltningslovens partshøringsregler bl.a. stiller krav om en konkret afvejning af myndighedernes eventuelle interesse i hemmeligholdelse over for partens interesse i at kunne varetage sit tarv, og at en sådan afvejning efter omstændighederne vil føre til, at parten får større indsigt i sagens oplysninger, end offentligheden har krav på efter offentlighedsloven.”

Desuden har FE i en udtalelse af 14. juli 2025 anført bl.a. følgende:

”Efter FE’s vurdering er forholdet vedrørende JM’s partshøring af virksomheden A principielt uden betydning for, om offentlighedslovens § 31 kan bringes i anvendelse som beskrevet. Der ses således ikke at være holdepunkter for den antagelse, at en forvaltningsmyndighed, der har foretaget partshøring over en given oplysning efter reglerne i forvaltningsloven, herved er afskåret fra at undtage den pågældende oplysning fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven. Efter FE’s opfattelse taler det væsentligt imod en sådan antagelse, at de respektive lovgrundlag opstiller forskellige kriterier for myndighedernes adgang til at begrænse henholdsvis offentlighedens og sagsparterets ret til aktindsigt.”

PET har i en udtalelse af 16. juni 2025 anført bl.a. følgende om baggrunden for, at tjenestens høringssvar bør undtages fra aktindsigt i deres helhed:

”Begrundelsen herfor er, at sådanne svar – uanset om PET har haft bemærkninger eller ej – vil kunne give indsigt i tjenestens vidensniveau og vurderinger. Det er PET’s helt generelle vurdering, at der ikke alene kan undtages at meddeles indsigt i høringssvar, hvor PET måtte have haft bemærkninger, da denne praksis i sig selv vil kunne føre til afdækning af PET’s vidensniveau og vurderinger, idet man derved vil kunne slutte modsætningsvist, hvis der almindeligvis meddeles aktindsigt i høringssvar, hvor PET ikke har nogen bemærkninger.”

2. Retsgrundlaget

2.1. Offentlighedslovens § 31

§ 31 i offentlighedsloven har følgende ordlyd:

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

I forarbejderne til § 31 i er der anført bl.a. følgende:

”Det er [...] 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’, (...) 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 (...)”

Jeg henviser herved til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, s. 103. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

I [FOB 2017-35](#) udtalte ombudsmanden om brugen af § 31, at i det omfang dokumenter eller oplysninger vedrørende den del af PET's virksomhed, der efter PET-loven ikke er omfattet af offentlighedsloven, er i en anden myndigheds besiddelse, må de pågældende oplysninger i almindelighed kunne undtages efter offentlighedslovens § 31.

I sag nr. 25/01476 udtalte ombudsmanden under henvisning til [FOB 2017-35](#), at også oplysninger og dokumenter, der efter lov om Forsvarets Efterretningstjeneste ikke er omfattet af offentlighedsloven, og som er i f.eks. Forsvarsministeriets besiddelse, i almindelighed kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedsloven § 31.

Af Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, 3. udgave (2022), fremgår endvidere følgende om oplysninger, der stammer fra PET eller FE, s. 721-722:

”6.2. Materiale, der stammer fra PET eller FE i andre myndigheders besiddelse

I det omfang materiale vedrørende den del af PET's virksomhed, der efter PET-loven ikke er omfattet af offentlighedsloven (PET's operative virksomhed) – f.eks. oplysninger og dokumenter om en konkret operativ sag – er i en anden myndigheds besiddelse (f.eks. Justitsministeriets departement), vil oplysningerne ikke kunne undtages efter PET-loven, men de pågældende oplysninger vil i almindelighed kunne undtages efter offentlighedslovens § 31, (...). Det skyldes, at hensynene til at be-

skytte PET's operative virksomhed, der ikke er omfattet af offentlighedsloven, i realiteten ville blive sat ud af kraft, hvis det var muligt at få aktindsigt i oplysninger eller dokumenter om PET's operative virksomhed, der er i en anden myndigheds besiddelse.

...

Tilsvarende vil oplysninger og dokumenter vedrørende FE's virksomhed, som f.eks. er i Forsvarsministeriets besiddelse, i almindelighed kunne undtages efter offentlighedslovens § 31."

2.2. Offentlighedslovens anvendelse på oplysninger hos PET og FE

§ 11, stk. 1, i lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) (lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. november 2017) har følgende ordlyd:

"§ 11. Forsvarets Efterretningstjenestes virksomhed er undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen bortset fra lovens § 13. (...)"

Af bestemmelsens forarbejder fremgår der følgende:

"En lille nation som Danmark er helt afhængig af det efterretningsmæssige samarbejde med en række udenlandske partnere. Dette helt nødvendige samarbejde giver adgang til andre landes indhentningskapaciteter og analyser. Samarbejdet er baseret på mange års oparbejdet tillid og fortrolighed og forudsætter, at FE til enhver tid fremstår som en troværdig og tillidsvækkende partner, og at FEs partnere kan have tillid til, at følsomme oplysninger ikke udbredes til flere end allerhøjest nødvendigt. Konsekvenserne ved en eventuel afsløring af FEs aktiviteter eller blot mistanke om brud på fortroligheden i forhold til samarbejdspartnere kan således være meget alvorlige, og beskyttelsen af FEs kilder, arbejdsmetoder og samarbejdspartnere må således nødvendigvis tillægges helt afgørende betydning.

...

Forsvarsministeriet finder, at udvalgets lovudkast i langt overvejende grad har fundet en form, der på den ene side sikrer klare og tidssvarende regler for FEs virksomhed og en betryggende kontrol med dens udøvelse, og på den anden side tilgodeser ovennævnte særlige hensyn til FEs virksomhed. Lovforslaget svarer derfor i det væsentligste til udvalgets lovudkast.

...

Til § 11

Forslaget til § 11 svarer til udvalgets forslag til § 10 og til § 14 i det samtidigt fremsatte forslag til lov om Politiets Efterretningstjeneste.

Det følger af *stk. 1*, at FEs virksomhed undtages fra offentlighedsloven, dog bortset fra lovens § 6, *stk. 1*, [nu § 13; min bemærkning] om notatpligten. (...)”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 163 af 27. februar 2013 om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.2, og bemærkningerne til § 11. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13 (1. samling), tillæg A.

§ 14, *stk. 1*, i lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET) (lovbekendtgørelse nr. 231 af 7. marts 2017) har følgende ordlyd:

”§ 14. Politiets Efterretningstjenestes virksomhed er undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen. Dog gælder § 13 i lov om offentlighed i forvaltningen. Herudover finder lov om offentlighed i forvaltningen med undtagelse af § 8 anvendelse for Politiets Efterretningstjenestes sager om administrative forhold. (...)”

Om de generelle hensyn bag at undtage PET’s virksomhed fra offentlighedsloven er anført bl.a. følgende i forarbejderne til PET-loven:

”7.2. Udvalgets overvejelser

...

(...) en ret til indsigt vil kunne give viden om PETs arbejdsmetoder, samarbejdspartnere, kilder mv. og vil kunne påvirke efterretningstjenestens fremtidige virksomhed i negativ retning. Indsigt i den enkelte sag kan måske forekomme ubetænkelig, men oplysninger fra flere sager vil kunne sammenholdes på en sådan måde, at oplysningerne giver information om f.eks. kilder og arbejdsmetoder.

Hensynet til udenlandske samarbejdspartnere taler efter udvalgets opfattelse også imod en indsigtsret. Samarbejdet med andre landes efterretningstjenester om udveksling af oplysninger bygger således generelt på, at oplysningerne behandles fortroligt. Udenlandske samarbejdspartnere vil blive tilbageholdende med at give oplysninger til den danske efterretningstjeneste, hvis der er risiko for, at modtagne personoplysninger ikke behandles fortroligt. Det siger ifølge udvalget sig selv, at PETs muligheder for i fremtiden at løse sine opgaver vil blive forringet, hvis udenlandske efterretningstjenester begrænser samarbejdet med tjenesten på grund af risiko for, at oplysningerne ikke kan behandles fortroligt.

...

7.3. Justitsministeriets overvejelser

...

(...) Justitsministeriet [er] enig med udvalget i, at PET bør undtages fra offentlighedslovens og forvaltningslovens kapitel 4-6, som konsekvens af forslaget om, at der som udgangspunkt ikke er indsigt i oplysninger, der behandles hos PET. Det foreslås således i overensstemmelse med udvalgets lovudkast, at offentlighedsloven og forvaltningslovens kapitel 4-6 ikke skal finde anvendelse for PET. Dog vil offentlighedslovens § 6 [nu § 13; min bemærkning] om notatpligt fortsat skulle gælde for PET."

Jeg henviser til lovforslag nr. L 161 af 27. februar 2013 om Politiets Efterretningstjeneste (PET), lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 7.2. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13 (1. samling), tillæg A. Lovforslaget bygger på betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE, som blev afgivet af Udvalget vedrørende Politiets og Forsvarets Efterretningstjenester den 24. februar 2012.

Bestemmelsen i PET-lovens § 14, stk. 1, 3. pkt., om at PET's sager vedrørende administrative forhold er omfattet af offentlighedsloven, blev indsat ved lov nr. 1624 af 26. december 2013. Af lovens forarbejder fremgår bl.a. følgende:

"Sager om 'administrative forhold' omfatter bl.a. personalesager vedrørende ansatte i PET og sager om PET's budgetter og regnskaber.

Derimod er sager vedrørende operative forhold ikke omfattet af begrebet sager om administrative forhold. Det gælder f.eks. sager om PET's samarbejde med udenlandske samarbejdspartnere og konkrete operative sager, (...)"

Jeg henviser til bemærkningerne til § 2, nr. 2, i lovforslag nr. L 13 af 2. oktober 2013 om ændring af bl.a. lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET). Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2013-14 (1. samling), tillæg A.

2.3. Betydningen af, at der er tale om klassificerede oplysninger

I sikkerhedscirkulæret (cirkulære nr. 10338 af 17. december 2014 om sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO eller EU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt) er der fastsat regler for beskyttelse af visse

typer af informationer. Beskyttelsen udgøres ifølge cirkulæreret af en række personelmæssige, fysiske og proceduremæssige foranstaltninger, der tilsigter, at informationerne beskyttes mod uautoriseret indsigt og ændring samt er til rådighed for autoriserede brugere, når de skal anvendes.

Betydningen af, at der er tale om klassificerede oplysninger, i forhold til anvendelsen af offentlighedslovens § 31 er ikke direkte adresseret i forarbejderne til offentlighedslovens § 31 (førnævnte lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013). Der henvises imidlertid i forarbejderne til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 661 ff. og s. 708 ff. Bl.a. følgende er anført i betænkningen på s. 664:

”Det er principielt uden betydning for afgørelsen af, om et dokument, der er omfattet af bestemmelsen, kan undtages fra aktindsigt, at det pågældende dokument er fortrolighedsstempelt (yderst hemmeligt, hemmeligt, fortroligt osv.), (...). Påtegninger af denne karakter kan dog være af betydning for, hvilke ansatte inden for en myndighed der er kompetente til at træffe afgørelse om, hvorvidt en aktindsigtsbegæring skal imødekommes.”

I sag nr. [21/06320](#) (offentliggjort på Offentlighedsportalen) anførte ombudsmanden, at det havde været uden selvstændig betydning for hans vurdering af, om visse oplysninger kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 31, at de var klassificeret ”til tjenestebrug”. Ombudsmanden henviste i den forbindelse til, at retten til aktindsigt kan begrænses efter offentlighedslovens § 31, uanset om en oplysning er klassificeret eller ej.

Ombudsmanden har endvidere i en række sager fundet, at offentlighedslovens § 31 har kunnet anvendes til undtagelse af oplysninger, der ikke er klassificerede. Jeg henviser eksempelvis til [FOB 2024-18](#), [FOB 2016-48](#) og sag nr. [16/04409](#) (offentliggjort på Offentlighedsportalen).

Om betydningen af, at der er tale om klassificerede oplysninger, er anført følgende i Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, 3. udgave (2022), s. 724:

”7. Klassificerede oplysninger

Det er principielt uden betydning for afgørelsen af, om et dokument, der er omfattet af bestemmelsen, kan undtages fra aktindsigt, at det pågældende dokument er klassificeret efter Statsministeriets sikkerhedscirkulære (yderst hemmeligt, hemmeligt, fortroligt eller til tjenestebrug). Dette indebærer, at retten til aktindsigt kan begrænses efter § 31, uanset om en oplysning er klassificeret eller ej (...). ”

2.4. Forskellen på forvaltningslovens regler om partsaktindsigt og parthøring og offentlighedslovens regler om indsigt for enhver

Forvaltningslovens kapitel 4 indeholder bl.a. følgende regler om parterets ret til aktindsigt:

”Kap. 4. Partens aktindsigt

Retten til aktindsigt

§ 9. Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

...

Stk. 5. Bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, begrænser ikke pligten til at give aktindsigt efter dette kapitel, jf. dog § 15 a, stk. 1.

...

§ 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 varettagelse af sit tarv taler imod.

§ 15 a. Retten til aktindsigt kan af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, begrænses, i det omfang fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser el.lign.

...

§ 15 b

Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varettagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til

...

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

Af forarbejderne til § 15 og § 15 b fremgår bl.a. følgende:

”4.3.8. Undtagelse af oplysninger fra retten til aktindsigt

...

4.3.8.2. (...) det fastholdes, at der for at undtage oplysninger fra en parts ret til aktindsigt efter de pågældende bestemmelser i forvaltningsloven skal foreligge afgørende hensyn som nærmere beskrevet i pkt. 4.3.8.1, mens der efter offentlighedsloven skal blot foreligge væsentlige hensyn som ligeledes nærmere beskrevet i pkt. 4.3.8.1.

Der henvises i øvrigt til nærværende lovforslags § 1, nr. 5 (forslaget til forvaltningslovens § 15 b, nr. 1-3), og bemærkningerne hertil.

...

Til § 15 b

...

Det bemærkes, at for at undtage oplysninger omfattet af § 15 b fra partens ret til aktindsigt skal *afgørende hensyn* til de interesser, der er opregnet i bestemmelsen, tale imod udleveringen af oplysningerne til parten. Der skal således – i lyset af en parts behov for at kunne varetage sine interesser under en sag, hvor der af en forvaltningsmyndighed er eller vil blive truffet afgørelse – mere tungtvejende hensyn til de pågældende interesser til, for at en myndighed efter en konkret vurdering kan undtage oplysninger fra en parts ret til aktindsigt, end når en anmodning om aktindsigt behandles efter offentlighedsloven. Efter offentlighedsloven kan oplysninger således efter en konkret vurdering undtages fra retten til aktindsigt, hvis væsentlige hensyn til de relevante interesser taler herfor.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 145 af 7. februar 2013, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 4.3.8.2, og bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 5 (vedrørende ændringen af forvaltningslovens § 15-15c). Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

Af Søren Højgaard Mørup mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 9. udgave (2025), s. 249, fremgår bl.a. følgende:

”6. Parters aktindsigt

6.1. Indledning

...

(...) forvaltningslovens kap. 4 [giver] i flere henseender en bedre retsstilling end offentlighedsloven for den, som ønsker aktindsigt. Således er undtagelserne efter forvaltningsloven mere begrænsede end undtagelserne efter offentlighedsloven. Eksempelvis skal der særligt tungtvæjende hensyn til at tilbageholde oplysninger efter forvaltningslovens § 15, § 15 a, stk. 2, og § 15 b, ligesom hverken generelle eller specielle bestemmelser om tavshedspligt kan begrænse adgangen til partsaktindsigt (jf. § 9, stk. 5) – i modsætning til offentlighedsloven, hvorefter specielle tavshedspligtsregler fortrænger adgangen til almindelig dokumentoffentlighed.”

Forvaltningslovens § 19, stk. 1 og stk. 2, nr. 4, har følgende ordlyd:

”Kap. 5. Partshøring

§ 19. Kan en part ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. (...) *Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

...

4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,

...”

Af forarbejderne til forvaltningslovens § 19 fremgår bl.a. følgende:

”Formålet med forvaltningslovens regler om partsaktindsigt er at give parten i en sag mulighed for at gøre sig bekendt med sagens dokumenter og oplysninger for at kunne varetage sine rettigheder i sagen, herunder f.eks. komme med supplerende oplysninger eller korrektioner til sagens oplysninger.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 145 af 7. februar 2013, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 4.1.1. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

Af Forvaltningsloven med kommentarer, Niels Fenger, 2. udgave (2020), fremgår følgende, s. 591 og s. 617:

”Forudsat at de øvrige betingelser i § 19 er opfyldt, er der pligt til at foretage partshøring, såfremt parten ikke kan antages at være bekendt med, at en given oplysning indgår i sagen.

...

7.6. Høring over fortrolige oplysninger

Videregivelse af selv meget følsomme oplysninger er berettiget, når den sker som led i en partshøring, der er nødvendig for, at vedkommende forvaltningsmyndighed kan opfylde sine forpligtelser efter forvaltningslovens § 19. Det samme gælder i forhold til særlige lovbestemmelser om partshøring og i forhold til den ulovbestemte høringspligt, der må antages at gælde som en grundsætning på visse områder [...]. En sådan videregivelse af fortrolige oplysninger strider ikke mod reglerne om tavshedspligt i straffelovens §§ 152-152 e og forvaltningslovens § 27, ligesom heller ikke databeskyttelsesforordningen er til hinder herfor.”

Forvaltningslovens § 27, stk. 2 og 6, om tavshedspligt har følgende ordlyd:

”Kap. 8. Tavshedspligt mv.

Tavshedspligt

§ 27. (...)

Stk. 2. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har desuden tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, når det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. (...)

...

Stk. 6. En forvaltningsmyndighed kan bestemme, at en person uden for den offentlige forvaltning har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som myndigheden videregiver til den pågældende uden at være forpligtet hertil.”

Af forarbejderne til forvaltningslovens § 27, stk. 6, fremgår bl.a. følgende:

”Til § 27

...

Efter *stk. 3* [nu *stk. 6*; min bemærkning] kan en forvaltningsmyndighed bestemme, at en person uden for den offentlige forvaltning og dennes medhjælpere skal være undergivet tavshedspligt efter straffelovens regler herom med hensyn til fortrolige oplysninger, som myndigheden videregiver til den pågældende *uden at være forpligtet hertil* [min fremhævelse].”

Jeg henviser herved til lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985 til forvaltningsloven, bemærkningerne til § 23, samt til pkt. 11 i lovforslag nr. L 145 af 7. februar 2013.

Af Forvaltningsret, Niels Fenger, 1. udgave (2018), fremgår følgende s. 470-471:

”7. Tavshedspligt

...

Partsaktindsigtsreglerne kan endog i visse tilfælde indebære, at myndigheden har pligt til at udlevere fortrolige oplysninger, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 5, og kapitel 12, afsnit 2.1.3.”

3. Min vurdering

Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 31 kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Det er efter bestemmelsens forarbejder ikke et krav, at der i det enkelte tilfælde påvises en nærliggende risiko for, at statens sikkerhed eller rigets forsvar vil lide skade af betydning, hvis der gives aktindsigt, men en begrænsning af aktindsigt skal være af væsentlig betydning af de anførte hensyn.

I det omfang oplysninger vedrørende efterretningstjenesternes virksomhed – der ikke er omfattet af offentlighedsloven hos efterretningstjenesterne – er i andre myndigheders besiddelse, vil de pågældende oplysninger i almindelighed kunne undtages efter offentlighedslovens § 31. Jeg henviser nærmere til pkt. 2.1 ovenfor.

Om baggrunden for at undtage de fire høringssvar, som sagen omhandler, fra aktindsigt i deres helhed har myndighederne anført, at indsigt i høringssvarene vil kunne føre til afdækning af efterretningstjenesternes arbejdsmetoder, vidensniveau og vurderinger. Det gælder ifølge myndighederne, uanset om efterretningstjenesterne i høringssvarene har haft bemærkninger eller ej, da en praksis, hvor der alene kan undlades indsigt i høringssvar, hvor der er

bemærkninger, i sig selv vil kunne føre til afdækning af tjenesternes vidensniveau mv., idet man derved vil kunne slutte modsætningsvist. Myndighederne har desuden anført, at visse oplysninger, der ikke isoleret set frembyder et klart behov for hemmeligholdelse, alligevel kan bidrage til afsløring af forhold af væsentlig betydning for statens sikkerhed og rigets forsvar, når de indgår i en større oplysningsmasse, samt at beskyttelsen af efterretningstjenesternes kilder, arbejdsmetoder og samarbejdspartnere må tillægges helt afgørende betydning.

Jeg er enig med myndighederne i, at de anførte hensyn til beskyttelsen af efterretningstjenesternes arbejde kan tillægges betydning i den foreliggende situation. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på det, som er anført i forarbejderne til FE-loven og PET-loven, om de hensyn, der tilsiger, at oplysninger om efterretningstjenesternes virksomhed generelt ikke skal være undergivet aktindsigt, jf. pkt. 2.2 ovenfor.

Jeg kan i forlængelse heraf ikke tilsidesætte myndighedernes vurdering af, at de pågældende høringssvar i det foreliggende tilfælde kan undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 31.

Det kan efter min opfattelse ikke føre til et andet resultat, at høringssvarene fra PET og FE ikke er klassificerede. Jeg henviser til, at det ikke er en betingelse for at undtage oplysninger efter offentlighedslovens § 31, at oplysningerne er klassificeret efter sikkerhedscirkulærets klassifikationssystem for sikkerhedsbeskyttelse af oplysninger, jf. pkt. 2.3 ovenfor.

Det kan efter min opfattelse heller ikke føre til et andet resultat, at der i den konkrete sag er foretaget partshøring over dele af de oplysninger, som du har anmodet om indsigt i (og at dette skete uden et tavshedspålæg).

Jeg henviser i den forbindelse til, at der – for den, der er part i en sag – er en videre adgang til oplysninger i sagen end den adgang til aktindsigt, der gælder for enhver efter reglerne i offentlighedsloven. En part kan herunder have ret til indsigt i oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 31. Retten til aktindsigt kan således for en part kun begrænses, hvis der foreligger "afgørende" – og ikke som efter § 31 (blot) "væsentlige" – hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar, og kun hvis partens interesse i at få indsigt i oplysninger til varetagelse af sit tarv ikke taler herimod. Det følger i overensstemmelse hermed af forvaltningslovens § 9, stk. 5, at bl.a. bestemmelsen i forvaltningslovens § 27, stk. 2 (hvorefter oplysninger af *væsentlig* betydning for statens sikkerhed og rigets forsvar er undergivet tavshedspligt), ikke begrænser partens ret til indsigt efter forvaltningsloven.

Hvis der er tale om oplysninger, der er pligt til at partshøre over, kan der endvidere ikke meddeles parten tavshedspålæg efter forvaltningslovens § 27,

stk. 6, jf. pkt. 2.4 ovenfor.

Jeg kan herudover ikke kritisere, at Justitsministeriet ikke meddelte dig aktindsigt i medfør af princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14.