



2017-35

Afslag på aktindsigt i oplysninger om eventuelt samarbejde mellem PET og Forsvaret

En journalist anmodede Justitsministeriet om aktindsigt i oplysninger om et eventuelt samarbejde mellem PET og Forsvaret.

19. december 2017

Justitsministeriet gav delvist afslag på aktindsigt, bl.a. med henvisning til bestemmelserne i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, nr. 1, om henholdsvis interne dokumenter og ministerbetjeningsdokumenter.

Forvaltningsret
11241.2 – 11241.3

Herudover bemærkede Justitsministeriet, at ministeriet generelt ikke kunne give oplysning om, hvilke konkrete opgaver der havde givet PET anledning til at anmode om assistance fra Forsvaret, eller hvordan sådan assistance nærmere blev tilrettelagt, da sådanne oplysninger kunne virke afslørende i forhold til PET's arbejdsmetoder. Sådanne oplysninger ville efter Justitsministeriets opfattelse være undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 31, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Justitsministeriet kunne heller ikke af- eller bekræfte, om ministeriet i den konkrete sag havde undtaget oplysninger fra aktindsigt efter denne bestemmelse, da en oplysning om dette ville prigsive hensynet til PET's arbejdsmetoder.

Ombudsmanden havde ikke grundlag for at kritisere resultatet af Justitsministeriets afgørelse, herunder ministeriets anvendelse af bestemmelsen i offentlighedslovens § 31 og beslutningen om hverken at ville af- eller bekræfte, om ministeriet var i besiddelse af oplysninger omfattet af anmodningen om aktindsigt.

(Sag nr. 17/00569)

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen (oprindelig stilet til journalisten), efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Medie A anmodede den 29. december 2016 Justitsministeriet om aktindsigt i "alt materiale vedr. det særlige samarbejde/patroljering, der p.t. finder sted på fast basis ml. Frømandskorpset og Københavns Politi".

Den 26. januar 2017 traf Justitsministeriet afgørelse om delvist afslag på aktindsigt.

Justitsministeriet henviste til bestemmelserne i offentlighedslovens § 14, stk. 1, § 23, stk. 1, nr. 1, § 24, stk. 1, nr. 1, § 28, stk. 1 og stk. 2, nr. 2, og § 31.

For så vidt angik anvendelse af bestemmelsen i offentlighedslovens § 31 ville Justitsministeriet hverken af- eller bekræfte, at ministeriet i den konkrete sag havde undtaget oplysninger fra aktindsigt vedrørende eventuelle konkrete opgaver, der havde givet PET anledning til at bede Forsvaret om assistance. Justitsministeriet henviste i den forbindelse til bestemmelsen i forvaltningslovens § 24, stk. 3.

Du har klaget over Justitsministeriets afgørelse af 26. januar 2017 og særligt gjort gældende, at Justitsministeriets anvendelse af bestemmelsen i offentlighedslovens § 31 er forkert.

2. Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1

Bestemmelsen i § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) har følgende ordlyd:

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

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,
(...)"

Justitsministeriet har efter denne bestemmelse undtaget nogle dokumenter fra aktindsigt. Ministeriet har anført, at det drejer sig om interne mappeforsider og interne noteringer, der ikke er afgivet til udenforstående.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Efter min gennemgang af akterne har jeg ikke bemærkninger til dette.

3. Offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1

Bestemmelsen i § 24, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven har følgende ordlyd:

”§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem:

- 1) Et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.
(...)”

I de specielle bemærkninger til § 24 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er som eksempel på en opgave, der vil være omfattet af bestemmelsen, nævnt embedsværkets besvarelse af folketingsspørgsmål.

Justitsministeriet har efter denne bestemmelse undtaget nogle dokumenter udvekslet mellem Justitsministeriet og PET om besvarelse af et spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg til justitsministeren.

Efter min gennemgang af akterne har jeg ikke bemærkninger til dette.

4. Offentlighedslovens § 28 (ekstrahering)

Spørgsmålet er herefter, om oplysningerne i de dokumenter, som Justitsministeriet korrekt har anset for omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, nr. 1 – og dermed som udgangspunkt undtaget fra retten til aktindsigt – er omfattet af aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28 om ekstraheringspligt.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

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

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

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

I de specielle bemærkninger til § 28, stk. 1, (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der anført bl.a. følgende:

”Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, er – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.”

Ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1, gælder ikke, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2. Det betyder, at i tilfælde, hvor de samme ekstraheringspligtige oplysninger fremgår flere steder, er det alene nødvendigt at ekstrahere oplysningerne én gang.

Ifølge Justitsministeriets afgørelse af 26. januar 2017 fandt ministeriet, at visse af de dokumenter, der blev undtaget fra aktindsigt efter reglerne i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, nr. 1, indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger, og disse oplysninger blev udleveret.

I det omfang de pågældende oplysninger fremgik af andre dokumenter, som blev udleveret i forbindelse med aktindsigten, blev de pågældende oplysninger dog ikke udleveret, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2. Det fremgik af den udleverede dokumentliste, hvornår dette var tilfældet.

Efter min gennemgang af akterne finder jeg, at Justitsministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., kan give anledning til enkelte spørgsmål. Da disse spørgsmål imidlertid efter min opfattelse ikke har betydning for resultatet af Justitsministeriets afgørelse af 26. januar 2017, har jeg ikke anledning til at foretage mig mere vedrørende dette i forbindelse med min behandling af sagen.

Herudover har jeg ikke bemærkninger til Justitsministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 28.

5. Offentlighedslovens § 31, PET-lovgivningen og hjemmel til at hemmeligholde eksistensen af eventuelle dokumenter

5.1. Offentlighedslovens § 31

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

”Bestemmelsen viderefører den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, idet det dog er præciseret, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Det er således præciseret, at kravet efter den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, om, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering påvises en nærliggende risiko for, at statens sikkerhed m.v. vil lide skade af betydning, ikke finder anvendelse i forhold til oplysninger, der er omfattet af bestemmelsen.

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

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 540, er der anført bl.a. følgende om § 31:

”5. Sammenstillingsrisikoen

Det bemærkes, at man, når det drejer sig om sager og dokumenter, der vedrører statens sikkerhed eller rigets forsvar, må være opmærksom på risikoen for, at personer, der i en given sammenhæng får meddelt oplysninger, som forekommer 'banale', ved at sammenstille dem med andre oplysninger kan komme i besiddelse af informationer, som kan være af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Dette *sammenstillingshensyn* kan inddrages ved vurderingen af, om § 31 kan finde anvendelse, ligesom der af denne grund må tilrådes betydelig forsigtighed, når der skal tages stilling til, om der skal meddeles delvis aktindsigt efter § 34, som også gælder i forhold til dokumenter omfattet af § 31, jf. de specielle bemærkninger til § 31. Forsigtigheden i forhold til at anvende § 34 om delvis aktindsigt må særligt gøre sig gældende, når det drejer sig om oplysninger i et dokument, der falder i kerneområdet for § 31, f.eks. oplysninger om forsvarsinstallationer.”

5.2. PET og forholdet til offentlighedsloven

PET's virksomhed er undtaget fra offentlighedsloven med undtagelse af lovens § 13 om notatpligt, jf. § 14, stk. 1, i lov om Politiets Efterretningstjeneste (nu lovbekendtgørelse nr. 231 af 7. marts 2017).

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Offentlighedsloven – med undtagelse af § 8 – finder dog anvendelse for PET's sager om administrative forhold.

I forarbejderne til bestemmelsen i § 14, stk. 1, i lov om Politiets Efterretnings-tjeneste er det anført, at sager om administrative forhold bl.a. omfatter perso-nalesager vedrørende ansatte i PET og sager om PET's budgetter og regn-skaber.

Derimod er sager vedrørende operative forhold ikke omfattet. Det gælder f.eks. sager om PET's samarbejde med udenlandske samarbejdspartnere og konkrete operative sager, herunder sager om personbeskyttelse. Jeg henviser til de specielle bemærkninger til § 2, nr. 2, i lov nr. 1624 af 26. december 2013 om ændring af forvaltningsloven, PET-loven og lov om Forsvarets Efterret-ningstjeneste (lovforslag nr. L 13 af 2. oktober 2013).

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 538 ff., er der anført bl.a. følgende om PET-loven og offentlighedslovens § 31:

”(...) Herudover kan bestemmelsen anvendes til at undtage oplysninger vedrørende f.eks. PETs konkrete operative sager, der er i eksempelvis Justitsministeriets besiddelse. (...)

6. Særligt om PETs og FEs virksomhed

...

I det omfang materiale vedrørende den del af PETs virksomhed, der efter PET-loven ikke er omfattet af offentlighedsloven – f.eks. oplysninger og dokumenter om en konkret operativ sag – er i en anden myndigheds be-siddelse (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 sam-me gælder oplysninger og dokumenter vedrørende FEs virksomhed, som f.eks. er i Forsvarsministeriets besiddelse. (...)

5.3. Hjemmel til at hemmeligholde eksistensen af eventuelle dokumenter

Bestemmelsen i § 34, nr. 1, i offentlighedsloven har følgende ordlyd:

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

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I de specielle bemærkninger til § 34 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der anført bl.a. følgende:

”Udgangspunktet gælder ikke tilfælde, hvor det på grund af sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt i sig selv vil afsløre oplysninger omfattet af §§ 30-33, hvis de pågældende oplysninger af objektiv karakter m.v. blev udleveret. Hvis der f.eks. anmodes om aktindsigt i en konkret persons adoptionssag, vil udlevering af selv offentligt tilgængelige oplysninger fra sagen afsløre oplysninger om vedkommende persons private forhold, eftersom det ville bekræfte over for den, der har anmodet om aktindsigt, at der eksisterer en sådan sag.

...

En forvaltningsmyndighed, der efter en konkret vurdering har undtaget et eller flere dokumenter eller dele heraf fra aktindsigt i medfør af lovforslagets §§ 30-33, skal udtrykkeligt underrette den aktindsigtssøgende herom. Dette gælder dog – ligeledes i overensstemmelse med gældende ret – ikke, hvis underretningen i sig selv vil afsløre forhold, som er undtaget fra aktindsigt efter lovforslagets §§ 30-33.

Om bestemmelsens indhold henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 17, pkt. 3.6 (side 656 f.), pkt. 4.3 (side 698 ff.) og 5.8 (side 726 f.).”

I betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven er der på s. 699 f. – som der er henvist til i bemærkningerne til § 34 – anført bl.a. følgende:

”I de tilfælde, hvor der alene gives delvis aktindsigt, må ansøgeren som udgangspunkt gøres bekendt med, at et eller flere dokumenter er tilbageholdt efter § 13, stk. 1, jf. Vogter, side 258, samt FOB 1971, side 37. Der vil imidlertid kunne forekomme tilfælde, hvor det må anses for påkrævet at hemmeligholde selve eksistensen af dokumentet eller oplysningen, jf. FOB 1998, side 176, der er gengivet under pkt. 4.2.1.2. I denne sag accepterede ombudsmanden, at Politiets Efterretningstjeneste – efter en konkret vurdering – kunne afslå at oplyse, hvorvidt tjenesten overhovedet havde oplysninger om personer, der søgte om egenaces.”

Se også Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 610 f., hvor der er anført bl.a. følgende:

”6. Underretning om tilbageholdelse af dokumenter

En forvaltningsmyndighed, der efter en konkret vurdering har undtaget et eller flere dokumenter eller dele heraf fra aktindsigt i medfør af §§ 30-33, skal som udgangspunkt udtrykkeligt underrette den aktindsigtssøgende

herom, jf. de specielle bemærkninger til § 34 og forvaltningslovens § 24, jf. § 22. (...)

...

Udgangspunktet om underretning om tilbageholdelse af dokumenter gælder dog ikke, hvis underretningen herom i sig selv vil afsløre forhold, som er undtaget fra aktindsigt efter §§ 30-33. Der kan således forekomme tilfælde, hvor det – navnlig i lyset af tyngden af de interesser, der gør sig gældende – må anses for påkrævet at hemmeligholde selve eksistensen af et eller flere dokumenter, jf. også forvaltningslovens § 24, stk. 3, samt pkt. 1.1 i indledningskapitlet til kapitel 5.

FOB 1998, side 176

Ombudsmanden accepterede, at Politiets Efterretningstjeneste – efter en konkret vurdering – kunne afslå at oplyse om, hvorvidt tjenesten var i besiddelse af registreringer eller oplysninger i øvrigt om ansøgeren (der havde søgt om egenaccess).

FOB 2009-15-1

I forbindelse med afgørelsen af en aktindsigtsanmodning afslog Statsministeriet i det hele at oplyse to journalister, om der i ministeriet fandtes dokumenter om statsministerens mulighed for at komme i betragtning til et topjob i EU eller NATO, dvs. ministeriet hverken be- eller afkræftede, om ministeriet var i besiddelse af dokumenter omfattet af aktindsigtsanmodningen. Ombudsmanden udtalte, at han var enig med Statsministeriet i, at der i helt særlige tilfælde – hvor oplysningen om, hvorvidt der hos en myndighed findes dokumenter om et bestemt emne, vil medføre prisgivelse af interesser som den daværende § 13, stk. 1, jf. stk. 2 (nu § 33, nr. 1-5, jf. § 34) giver hjemmel til at hemmeligholde – kan der være hjemmel til at hemmeligholde selve eksistensen af dokumenter om dette emne. Det gælder dog kun, hvis der er tale om væsentlige offentlige eller private interesser, der gør sig gældende med en særlig tyngde.”

I den sidstnævnte sag – FOB 2009 15-1 – udtalte ombudsmanden bl.a. følgende:

”2. Er der hjemmel til at hemmeligholde eksistensen af dokumenter?

...

Det udgangspunkt der er anført i forarbejderne til offentlighedsloven, er at den der har fremsat begæring om aktindsigt, i almindelighed skal gøres bekendt med at et eller flere dokumenter er tilbageholdt, hvis der gi-

ves helt eller delvist afslag på aktindsigt efter reglerne i offentlighedslovens §§ 12 og 13. Dog er det tilføjet at det ikke gælder hvis hemmeligholdelse af selve eksistensen af dokumentet er påkrævet. I sådanne tilfælde vil der typisk være hjemmel til i det hele at afslå anmodningen om aktindsigt. Se Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 227 og 230.

Ombudsmanden har tidligere i en bestemt type af sager anerkendt at selve eksistensen af dokumenter *under særlige omstændigheder* og *efter en konkret vurdering* kunne hemmeligholdes. Det drejede sig om oplysninger om hvorvidt Politiets Efterretningstjeneste var i besiddelse af registreringer eller oplysninger i øvrigt om ansøgeren. Hemmeligholdelsen skete med henvisning til bestemmelserne i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 og nr. 3, om hensynet til statens sikkerhed og hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse o.l. og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning. Ombudsmanden henviste bl.a. til de ovennævnte forarbejder til offentlighedslovens §§ 12 og 13. Se den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1998, s. 176 ff.

Det må antages at også hensynet til en efterretningstjenestes arbejdsmetoder og vidensniveau kan gøre det nødvendigt helt at hemmeligholde eksistensen af dokumenter om et givet emne, jf. forudsætningsvis Østre Landsrets dom i Ugeskrift for Retsvæsen for 2006, s. 65 ff. Det gælder også selv om oplysningerne i de tilbageholdte dokumenter ikke i sig selv er fortrolige.

Jeg er på den baggrund enig med Statsministeriet i at der i helt særlige tilfælde hvor oplysningen om hvorvidt der hos en myndighed findes dokumenter om et bestemt emne, vil medføre en prisgivelse af interesser som bestemmelsen i § 13, stk. 1, jf. stk. 2, giver hjemmel til at hemmeligholde kan være hjemmel til at hemmeligholde selve eksistensen af dokumenter om dette emne. Jeg er dog også enig i det som ministeriet har anført i de afsluttende bemærkninger i udtalelsen af 2. februar 2009: at der kun kan være hjemmel til noget sådant hvis der er tale om væsentlige offentlige interesser der gør sig gældende med en særlig tyngde.”

5.4. Min opfattelse

5.4.1. Spørgsmålet i din sag er, om Justitsministeriet kunne træffe afgørelse om, at ministeriet generelt ikke ville give oplysninger om, hvilke konkrete opgaver der havde givet PET anledning til at anmode om assistance fra Forsvaret, eller hvordan sådan assistance nærmere blev tilrettelagt, og at ministeriet hverken ville af- eller bekræfte, om det i den konkrete sag havde undtaget (sådanne) oplysninger, da oplysning herom ville prisgive hensynet til PET's arbejdsmetoder.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

PET har i en udtalelse til Justitsministeriet til brug for sagens behandling hos mig anført, at Forsvaret efter omstændighederne kan bidrage til den bistand, som PET yder politikredsene i forbindelse med bl.a. særlige politiindsatser, herunder særligt farlige anholdelser. PET har i den forbindelse også henvist til Justitsministeriets svar af 7. november 2016 på spørgsmål nr. 896 fra Folketingets Retsudvalg – som du har modtaget aktindsigt i – hvor der er redegjort nærmere for dette.

Det er PET's vurdering, at udbredelse af oplysninger om, i hvilket omfang Forsvaret indgår i PET's opgaveløsning – og hvilken hjælp Forsvaret i den forbindelse nærmere yder – kan give indsigt i PET's arbejdsmetoder og kapaciteter, som kan skade PET's muligheder for at varetage sine opgaver med bl.a. at forebygge, efterforske og modvirke alvorlige forbrydelser mod statens sikkerhed.

PET kan således efter egen vurdering heller ikke fra sag til sag be- eller afkræfte, om Forsvaret har bidraget til PET's opgaveløsning, da uvedkommende derved over tid ville kunne sammenstykke et billede af omfanget og karakteren af Forsvarets hjælp til PET og dermed igen få indsigt i PET's arbejdsmetoder og kapaciteter.

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

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

Det er dog en betingelse at det er af "væsentlig betydning" for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Udtrykket "væsentlig betydning" skal ifølge forarbejderne 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.

I det omfang dokumenter eller oplysninger vedrørende den del af PET's virksomhed, der efter PET-loven ikke er omfattet af offentlighedsloven – f.eks. oplysninger og dokumenter om en konkret operativ sag – er i en anden myndigheds besiddelse, vil oplysningerne ikke kunne undtages efter PET-loven, jf. ovenfor pkt. 5.2. Men de pågældende oplysninger må efter min opfattelse i almindelighed kunne undtages efter offentlighedslovens § 31, jf. også Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 538 ff., jf. ovenfor pkt. 5.2.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Som nævnt i forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 34 skal en forvaltningsmyndighed, der efter en konkret vurdering har undtaget et eller flere dokumenter eller dele heraf fra aktindsigt i medfør af bl.a. § 31, udtrykkeligt underrette den aktindsigtssøgende herom. Dette gælder dog ikke, hvis underretningen i sig selv vil afsløre forhold, som er undtaget fra aktindsigt efter bl.a. § 31. Jeg henviser i forlængelse heraf til den ombudsmandspraksis, der er omtalt ovenfor i pkt. 5.3 (Folketingets Ombudsmands beretning for 1998, s. 176, og Folketingets Ombudsmands beretning for 2009, sag nr. 2009 15-1).

5.4.3. Jeg har herefter – og på baggrund af det, som Justitsministeriet og PET har anført i sagen – ikke grundlag for at kritisere Justitsministeriets anvendelse af bestemmelsen i offentlighedslovens § 31, herunder beslutningen om hverken at ville af- eller bekræfte, at ministeriet var i besiddelse af oplysninger omfattet af din anmodning om aktindsigt.

6. Offentlighedslovens § 14 (meroffentlighed)

Offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed har følgende ordlyd:

”§ 14. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.
Stk. 2. (...)”

Justitsministeriet har ifølge afgørelsen af 26. januar 2017 overvejet, om de undtagne dokumenter og oplysninger burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, og har for så vidt angår en række dokumenter fundet grundlag herfor.

Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag de anvendte undtagelsesbestemmelser, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere ministeriets vurdering.

7. Konklusion

Jeg har samlet set ikke grundlag for at kritisere resultatet af Justitsministeriets afgørelse af 26. januar 2017 om delvist afslag på aktindsigt.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen over for medie A.

...

Sagsfremstilling

Medie A anmodede den 29. december 2016 Justitsministeriet om aktindsigt i "alt materiale vedr. det særlige samarbejde/patroljering, der p.t. finder sted på fast basis ml. Frømandskorpset og Københavns Politi".

Den 26. januar 2017 traf Justitsministeriet afgørelse om delvist afslag på aktindsigt. Justitsministeriet anførte bl.a. følgende:

1.1. Justitsministeriet bemærker indledningsvis, at ministeriet generelt ikke vil kunne give oplysning om, hvilke konkrete opgaver der har givet PET anledning til at anmode om assistance fra forsvaret, eller hvordan sådan assistance nærmere bliver tilrettelagt, idet sådanne oplysninger kan virke afslørende i forhold til PETs arbejdsmetoder. Sådanne oplysninger vil efter Justitsministeriets opfattelse være undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 31, hvorefter retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Justitsministeriet kan hverken af- eller bekræfte, om ministeriet i den konkrete sag har undtaget sådanne oplysninger fra aktindsigt efter denne bestemmelse, da en oplysning herom ville prisgive hensynet til PETs arbejdsmetoder. Ministeriet kan i den forbindelse henvise til forvaltningslovens § 24, stk. 3. Det følger af denne bestemmelse, at begrundelsen for en afgørelse kan begrænses, i det omfang oplysningerne kan undtages fra aktindsigt.

1.2. Justitsministeriet har identificeret sagen j.nr. 2016-0030-4827, der indeholder dokumenter omfattet af din anmodning om aktindsigt.

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

Der vedlægges dokumentliste for sagen j.nr. 2016-0030-4827. Det fremgår heraf, i hvilket omfang dokumenter enten er udleveret eller undtaget fra aktindsigt.

2. Efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.

Justitsministeriet har efter denne bestemmelse undtaget en række dokumenter fra aktindsigt. Det drejer sig om interne mappeforsider og interne noteringer, der ikke er afgivet til udenforstående.

3. Efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Justitsministeriet har efter denne bestemmelse undtaget dokumenter udvekslet mellem Justitsministeriet og PET om besvarelse af retsudvalgs-spørgsmålet.

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

Visse af de dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt efter de regler, der er beskrevet under pkt. 2 og 3 ovenfor, indeholder sådanne ekstraheringspligtige oplysninger. Disse oplysninger udleveres derfor, jf. dog nedenfor.

Efter offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2, gælder ekstraheringspligten ikke, i det omfang de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten. I det omfang det er tilfældet, fremgår det af den udleverede dokumentliste.

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

Du klagede den 27. januar 2017 til mig over Justitsministeriets afgørelse af 26. januar 2017.

Jeg anmodede den 31. januar 2017 Justitsministeriet om en udtalelse om sagen.

I en udtalelse af 28. februar 2017 anførte Justitsministeriet bl.a. følgende:

"Journalist B har i klagen bl.a. anført, at det bestrides, at det er 'afslørende' og problematisk, at Politiets Efterretningstjeneste (PET) mere gene-

relt oplyser, at der er et samarbejde med forsvaret. Det er i den forbindelse anført, at der ikke er grundlag for at undtage oplysninger om, at Frømandskorpset angiveligt indgår i et 'flydende' samarbejde med politiet og reelt tilgår politiets styrker på grund af sikkerhedssituationen i København, og at undtage oplysninger om, at Frømandskorpset indgår i en anholdelsesaktion, (...). B har i den forbindelse bl.a. henvist til, at det på ingen måde kan være problematisk for PET at offentliggøre oplysninger om, at medlemmer af forsvarets specialstyrker indgår i Aktionsstyrkens kørende patruljer, og oplysninger om, at et bestemt antal frømænd supplerer politifolk. B tilkendegiver i samme forbindelse, at det alene kan være problematisk for PET at offentliggøre oplysninger om våben, taktik, beredskab, køretid og nærmere indsatsområder.

2.1. Justitsministeriet har i den anledning indhentet en udtalelse fra PET, der har oplyst følgende:

'PET skal indledningsvis henvise til Justitsministeriets svar af 7. november 2016 på spørgsmål nr. 896 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg, hvoraf det bl.a. fremgår, at forsvaret efter omstændighederne kan bidrage til den bistand, som PET yder politikredsene i forbindelse med bl.a. særlige politiindsatser, herunder særligt farlige anholdelser.

Det er PET's vurdering, at udbredelse af oplysninger om, i hvilket omfang forsvaret indgår i PET's opgaveløsning, og hvilken hjælp forsvaret i den forbindelse nærmere yder, kan give indsigt i PET's arbejdsmetoder og kapaciteter, som kan skade PET's muligheder for at varetage sine opgaver med bl.a. at forebygge, efterforske og modvirke alvorlige forbrydelser mod statens sikkerhed.

PET kan således heller ikke fra sag til sag be- eller afkræfte, om forsvaret har bidraget til PET's opgaveløsning, da uvedkommende derved over tid ville kunne sammenstykke et billede af omfanget og karakteren af forsvarets hjælp til PET, og dermed igen få indsigt i PET's arbejdsmetoder og kapaciteter.'

... [udeladt efter anmodning fra Justitsministeriet]

3. Justitsministeriet har efter Folketingets Ombudsmands henvendelse i sagen på ny vurderet, i hvilket omfang der kan meddeles aktindsigt i sagen. Ministeriet finder ikke grundlag for at ændre sin afgørelse af 26. januar 2017.

...

5. Denne udtalelse indeholder, for så vidt angår dens pkt. 2.1 og 2.2, fortrolige oplysninger. Justitsministeriet skal derfor anmode Folketingets Ombudsmand om ikke at videregive disse oplysninger til uvedkommende, herunder B som led i partshøring.”

Jeg sendte dig den 2. marts 2017 en kopi af Justitsministeriets udtalelse af 28. februar 2017, således at du kunne komme med dine eventuelle bemærkninger. Jeg bemærkede, at jeg efter anmodning fra Justitsministeriet havde udeladt visse dele af pkt. 2.1 og 2.2 i udtalelsen (ombudsmandslovens § 28).

Den 4. april 2017 orienterede jeg dig om, at jeg samme dag havde sendt et brev til Justitsministeriet. I brevet til Justitsministeriet skrev jeg følgende:

”Den 2. marts 2017 orienterede jeg Justitsministeriet om, at jeg havde sendt en kopi af Justitsministeriets brev af 28. februar 2017 til journalist B fra medie A, og bedt om at modtage eventuelle bemærkninger hertil inden 2 uger.

Jeg har ikke modtaget nogen bemærkninger fra B i den anledning.

I tre andre sager (mine sagsnr. 17/01350, 17/01418 og 17/01552) har medie A v/journalist C klaget til mig over afgørelser fra henholdsvis Justitsministeriet af 14. marts 2017 (Justitsministeriets sagsnr. 2017-0940-2506) og Forsvarsministeriet af 16. marts og 24. marts 2017, der også vedrører afslag på aktindsigt i dokumenter og oplysninger vedrørende en aftale om særlig hjælp, der skulle være indgået mellem Politiets Efterretningstjeneste (PET) og Forsvaret. Jeg har i disse sager fra C modtaget kopi af en afgørelse af 9. januar 2017 fra Værnsfælles Forsvarskommando samt de dokumenter, som medie A har fået aktindsigt i ved afgørelsen.

Jeg må forstå C sådan, at det er hans opfattelse, at medie A gennem de dokumenter, der er givet aktindsigt i ved afgørelsen af 9. januar 2017, har fået indsigt i oplysninger, der bekræfter, at der skulle findes en aftale om særlig hjælp mellem politiet og forsvaret.

Jeg har i dag bedt Forsvarsministeriet om udtalelser om ministeriets ovennævnte afgørelser og har i den forbindelse bedt Forsvarsministeriet om at forholde sig til, om afgørelsen fra Værnsfælles Forsvarskommando og den ved denne afgørelse meddelte aktindsigt har betydning for Forsvarsministeriets afgørelser.

På det foreliggende grundlag har jeg samtidig besluttet ikke at undersøge Justitsministeriets afgørelse af 14. marts 2017. Det skyldes, at aktindsigtsanmodningen og begrundelsen for afslaget på aktindsigt i sagen er

BILAG – SAGSFREMSTILLING

identiske med aktindsigtsanmodningen og begrundelsen i sagen vedrørende Forsvarsministeriets afgørelse af 16. marts 2017, som jeg samtidig har besluttet at undersøge (Justitsministeriet modtager et særskilt brev herom).

I den foreliggende sag beder jeg imidlertid Justitsministeriet om ministeriets eventuelle bemærkninger til, om Værnsfælles Forsvarskommandos afgørelse af 9. januar 2017 samt de dokumenter, som medie A har fået aktindsigt i ved afgørelsen, har betydning for Justitsministeriets afgørelse af 26. januar 2017. Jeg vedlægger en kopi af det materiale vedrørende Værnsfælles Forsvarskommandos afgørelse af 9. januar 2017, som jeg har modtaget fra C, og beder om at modtage ministeriets bemærkninger **inden 2 uger.**”

I den nævnte afgørelse af 9. januar 2017 tog Værnsfælles Forsvarskommando stilling til en anmodning om aktindsigt i ”alle dokumenter, der vedrører korrespondancen med blandt andet PET om din anmodning om aktindsigt i alle anmodninger om ’særlig støtte’, som politiet har rejst overfor Forsvaret i 2016”.

Anmodningen blev delvist imødekommet, men en række oplysninger blev undtaget efter offentlighedslovens § 31. Om sidstnævnte blev anført bl.a. følgende:

”Det er Værnsfælles Forsvarskommandos vurdering, at oplysninger om indholdet af anmodningerne fra PET, og antallet af disse ikke skal udleveres.

Værnsfælles Forsvarskommando lægger i den forbindelse vægt på, at en aktindsigt i oplysningerne vil kunne give indsigt i PET’s operative arbejde, herunder i PET’s ressourcer. En indsigt vil kunne have betydning ved en eventuel planlægning af et terrorangreb, hvorfor en hemmeligholdelse af oplysningerne er af væsentlig betydning for statens sikkerhed.”

Den 27. april 2017 skrev Justitsministeriet til mig, at Værnsfælles Forsvarskommandos afgørelse af 9. januar 2017 samt de dokumenter, som medie A havde fået aktindsigt i ved afgørelsen, ikke gav Justitsministeriet anledning til bemærkninger eller til at ændre ministeriets afgørelse af 26. januar 2017.

Jeg orienterede dig den 26. maj 2017 om Justitsministeriets brev af 27. april 2017.

Samtidig bemærkede jeg, at jeg på dette tidspunkt også behandlede to sager (mine sagsnumre 17/01418 og 17/01552), hvor journalist C fra medie A havde klaget til mig over afgørelser om aktindsigt fra Forsvarsministeriet. Da disse

BILAG – SAGSFREMSTILLING

sager også vedrørte afslag på aktindsigt i dokumenter og oplysninger vedrørende en aftale om særlig hjælp, der skulle være indgået mellem PET og Forsvaret, havde jeg besluttet at vente med at behandle din sag, til de to sager om Forsvarsministeriet var klar til behandling.

Den 1. juni 2017 orienterede jeg dig om, at jeg samme dag havde skrevet til C og Forsvarsministeriet og meddelt, at sagerne (mine sagsnumre 17/01418 og 17/01552) var klar til behandling. Jeg ville derfor også behandle din sag på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og Justitsministeriet.

Den 27. juli og 29. september 2017 skrev jeg til dig, at det desværre endnu ikke havde været muligt at færdigbehandle din sag.

Under min behandling af sagen fandt jeg det nødvendigt at indhente yderligere oplysninger fra Justitsministeriet. Disse oplysninger modtog jeg den 3. november 2017.

Den 29. november 2017 skrev jeg til dig, at sagen var under behandling, og at det var min forventning, at den ville være færdigbehandlet inden udgangen af december 2017.