



2012-13.

## **Twivlsomt, om mundtligt tavshedspålæg kunne anses for gyldigt**

*Et folketingsmedlem var efter et valg kandidat til en ministerpost. Inden regeringen blev dannet, blev han indkaldt til et møde i Statsministeriet med deltagelse af bl.a. departementscheferne for Statsministeriet og Justitsministeriet. På mødet fik han vist et notat udarbejdet af Politiets Efterretningstjeneste, der indeholdt oplysninger, som ministerierne mente var til hinder for, at han kunne opnå den fornødne sikkerhedsgodkendelse for at blive minister. Han blev samtidig meddelt et tavshedspålæg med hensyn til oplysningerne i notatet. Han bad senere om aktindsigt i notatet hos Justitsministeriet, men det blev afslået.*

*Folketingsmedlemmet klagede gennem sin advokat til ombudsmanden. Ombudsmanden udtalte, at han ikke havde tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte myndighedernes vurdering af, at der kunne meddeles et tavshedspålæg med hensyn til oplysningerne i notatet. Ombudsmanden mente imidlertid, at det var meget kritisabelt, at tavshedspålægget ikke blev meddelt skriftligt, og at der heller ikke i øvrigt blev sikret nogen form for dokumentation for pålæggets eksistens, indhold og rækkevidde. Efter ombudsmandens opfattelse var det under de omstændigheder særdeles tvivlsomt, om tavshedspålægget kunne håndhæves.*

*Ombudsmanden havde ikke tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte Justitsministeriets vurdering af, at folketingsmedlemmet ikke (i form af en kopi) burde gives indsigt i notatet, men det var ombudsmandens opfattelse, at afgørelsen om aktindsigt var affattet på en uheldig og uklar måde. Justitsministeriet burde desuden have overvejet, om folketingsmedlemmet kunne få lejlighed til at gennemse notatet igen.*

*Efter at have modtaget ombudsmandens udtalelse offentliggjorde Justitsministeriet indholdet af notatet med undtagelse af enkelte oplysninger.*

(Sagsnummer 12/00467)

25. juni 2012

Forvaltningsret

112.2 – 11241.3 – 112.9 –  
1146.1 – 1146.2 – 12.2

Strafferet

1.9

## **Ombudsmandens udtalelse**

### **”1. Hvilke spørgsmål tager jeg stilling til?”**

Det fremgår af Justitsministeriets udtalelse af 14. maj 2012, at folketingsmedlem (A) på mødet i Statsministeriet den 28. september 2011 fik forevist et notat, der var udarbejdet af Politiets Efterretningstjeneste (PET), og som indeholdt oplysninger af betydning for spørgsmålet om sikkerhedsgodkendelse af ham. Han blev i den forbindelse efter forvaltningslovens § 27, stk. 3, meddelt tavshedsplæg med hensyn til dette notat.

Jeg tager under pkt. 2 nedenfor stilling til, om der var hjemmel til at meddele tavshedsplægget, og om den form, som plægget blev givet i, var i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler.

Både departementschefen fra Statsministeriet og departementschefen fra Justitsministeriet var til stede på mødet i Statsministeriet. Der foreligger efter det oplyste hverken i Justitsministeriet eller Statsministeriet notater om, hvad der skete på mødet, eller om de beslutninger, der blev truffet, og ingen af ministerierne har i deres udtalelser til mig været inde på, hvem der traf beslutningen om tavshedsplæg og meddelte den til (A).

På dette punkt må jeg derfor stile min udtalelse til både Statsministeriet og Justitsministeriet.

Herudover tager jeg under pkt. 3 nedenfor stilling til Justitsministeriets afgørelse af 7. oktober 2011 om afslag på at give (A) en kopi af det notat, som han fik forevist den 28. september 2011. Denne del af min udtalelse er alene stilet til Justitsministeriet.

## **2. Mødet i Statsministeriet den 28. september 2011 – forevisning af notat og meddelelse af tavshedsplæg**

### **2.1. Afgrænsning af problemstillingen**

På mødet i Statsministeriet den 28. september 2011 fik (A) forevist et notat fra PET, der indeholdt oplysninger af betydning for spørgsmålet om sikkerhedsgodkendelse af ham.

Forevisningen må fra myndighedernes side antages at have bygget på, at det efter straffelovens § 152, stk. 1, om tavshedspligt (som jeg kommer nærmere ind på nedenfor) var berettiget at gøre (A) bekendt med de indeholdte oplysninger. Dette spørgsmål er ikke omfattet af din klage, og jeg har heller ikke i

øvrigt anledning til at gå nærmere ind på det. Jeg lægger derfor til grund, at der var tale om en berettiget videregivelse af de pågældende oplysninger.

Der blev imidlertid i samme forbindelse meddelt (A) tavshedspålæg med hensyn til disse oplysninger, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 3.

I det følgende tager jeg nærmere stilling til dette pålæg.

Under pkt. 2.2 redegør jeg således for retsgrundlaget for meddelelse af tavshedspålæg, dvs. forvaltningslovens § 27, stk. 3, og straffelovens § 152. Under pkt. 2.3 og 2.4 tager jeg stilling til, om betingelserne for tavshedspålæg kunne anses for opfyldt i det foreliggende tilfælde. Og under pkt. 2.5 tager jeg stilling til den form, som tavshedspålægget blev meddelt i.

## **2.2. Retsgrundlaget for meddelelse af tavshedspålæg**

Justitsministeriet har som hjemmel for tavshedspålægget henvist til forvaltningslovens § 27, stk. 3.

Forvaltningslovens § 27, stk. 1 og 3, har denne ordlyd:

**§ 27.** Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jfr. borgerlig straffelov § 152 og §§ 152 c-152 f, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til:

- 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- 3) forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt straf-fuldbyrdelse og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,
- 4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,
- 6) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold, eller
- 7) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold.

...

*Stk. 3.* 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 her-til.'

Hvis der meddeles tavshedsplæg efter den nævnte bestemmelse i stk. 3, finder straffelovens § 152 og §§ 152 c-f tilsvarende anvendelse på den, der overtræder plægget. Det følger af forvaltningslovens § 27, stk. 4.

Bestemmelsen i straffelovens § 152 lyder sådan:

**§ 152.** Den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

*Stk. 2.* Begås det i stk. 1 nævnte forhold med forsæt til at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, eller foreligger der i øvrigt særligt skærpende omstændigheder, kan straffen stige til fængsel indtil 2 år. Som særligt skærpende omstændighed anses navnlig tilfælde, hvor videregivelsen eller udnyttelsen er sket under sådanne omstændigheder, at det påfører andre en betydelig skade eller indebærer en særlig risiko herfor.

*Stk. 3.* En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.'

Et tavshedsplæg indebærer således et administrativt fastsat – og strafsanktioneret – forbud mod uberettiget videregivelse af de oplysninger, der er omfattet af plægget. Overtrædelse af plægget kan straffes med fængsel i op til to år, jf. straffelovens § 152, stk. 1 og 2.

### **2.3. Var der tale om oplysninger, som Justitsministeriet ikke var forpligtet til at videregive?**

2.3.1. En forudsætning for at kunne give et tavshedsplæg er, at de omhandlede oplysninger er fortrolige, og at de videregives til den pågældende, uden at myndigheden er forpligtet til det. Det fremgår af forvaltningslovens § 27, stk. 3.

Bestemmelsen kan således ikke anvendes i forhold til oplysninger, som den pågældende f.eks. efter offentlighedsloven ville have ret til aktindsigt i.

2.3.2. I den senere afgørelse af 7. oktober 2011 (som jeg vender tilbage til under pkt. 3 nedenfor) har Justitsministeriet som hjemmel for afslaget på aktindsigt henvist til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, jf. § 4, stk. 2, 2. pkt.

Jeg må gå ud fra, at det også ved meddelelsen af tavshedspålægget den 28. september 2011 var på grundlag af hensynene bag disse bestemmelser, at myndighederne mente, at de ikke var forpligtede til at videregive de pågældende oplysninger til (A) (og at betingelserne for tavshedspålæg således på dette punkt var opfyldt).

De nævnte bestemmelser har følgende ordlyd:

**'§ 4.**

...

*Stk. 2.* Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-11 og § 14, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke i det omfang de hensyn, der er nævnt i § 13, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod.

...

**§ 13.** Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

...

3) forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning, (...)'

Anvendelse af bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 3, forudsætter, at retten til aktindsigt efter et konkret skøn bør vige for 'væsentlige hensyn' til de beskyttelsesinteresser, der er angivet. En begæring om aktindsigt kan afslås, hvis der efter en konkret vurdering er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning, jf. Folketingstidende 1984/85, tillæg A, sp. 229, og betænkning nr. 857/1978, s. 263 ff. Se om bestemmelsen også John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 240 f, og betænkning nr. 1510/2009, s. 671 f.

Når der – som i dette tilfælde – er tale om oplysninger, der helt eller delvist angår den pågældende (A) selv, følger det af bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 2, at oplysningerne alene kan undtages fra retten til aktindsigt i den udstrækning, de omhandlede hensyn med 'afgørende vægt' taler for det. Der er således tale om en skærpelse af de betingelser, som efter § 13, stk. 1, nr. 3, i almindelighed skal være opfyldt for at give afslag på aktindsigt.

2.3.3. Justitsministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at det omhandlede notat stammer fra Politiets Efterretningstjeneste (PET), og at det har relation til sager inden for strafferetsplejen, som ikke er omfattet af offentlighedsloven, jf. lovens § 2, stk. 1, 1. pkt. Det er ministeriets vurdering, at en begrænsning af adgangen til aktindsigt i notatet også efter, at notatet var udlånt til ministeriet fra PET, var nødvendig for ikke at modvirke retshåndhævelsen. Det er således ministeriets vurdering, at hensynet til forebyggelse mv. af lovovertrædelser med afgørende vægt talte imod, at der blev givet aktindsigt i materialet. Ministeriet har bl.a. henvist til forarbejderne til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, hvoraf fremgår følgende (jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 228):

'Sager inden for strafferetsplejen vil normalt være undtaget fra adgangen til aktindsigt, jf. lovforslagets § 2, stk. 1. Dette gælder dog ikke, hvis en straffesags akter f.eks. udlånes til brug ved behandlingen af en sag uden for strafferetsplejen. En begrænsning i adgangen til aktindsigt vil imidlertid i sådanne tilfælde kunne være nødvendig for ikke i det konkrete tilfælde at modvirke retshåndhævelsen.'

2.3.4. Jeg har haft lejlighed til at gennemgå det notat, som (A) fik forevist på mødet den 28. september 2011. Det kan efter notatets form og indhold fremstå lidt tvivlsomt, om notatet i sig selv er udarbejdet til brug for en sag inden for strafferetsplejen, eller om det – med baggrund i en sådan sag – alene er udarbejdet til brug for spørgsmålet om sikkerhedsgodkendelse af (A) i forbindelse med eventuel udnævnelse til minister (der ikke er en sag inden for strafferetsplejen efter offentlighedslovens § 2, stk. 1).

Som Justitsministeriet anfører i sin udtalelse af 14. maj 2012, er notatet imidlertid under alle omstændigheder ikke i den foreliggende sammenhæng omfattet af § 2, stk. 1, 1. pkt. Det skyldes, at notatet er indgået i en sag hos Justitsministeriet og Statsministeriet, som i hvert fald ikke er inden for strafferetsplejen.

Efter min gennemgang af notatet og ud fra sagens omstændigheder i øvrigt er det efter min opfattelse noget tvivlsomt, om der for alle dele af notatet foreligger så afgørende hensyn til forebyggelse mv. af lovovertrædelser, at der ikke ville skulle gives aktindsigt. Den gengivelse af tilkendegivelserne fra Justitsministeriets departementschef, som er indeholdt i (A)'s referat af det første møde i Statsministeriet den 28. september 2011 – og hvis indhold Justitsministeriet ikke har bestridt – kan afhængig af den nærmere forståelse siges at underbygge denne tvivl.

Jeg har imidlertid ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte Justitsministeriets vurdering af, at der efter en konkret vurdering af oplysningerne i notatet forelå hensyn til forebyggelse af lovovertrædelser mv., der med afgøren-

de vægt talte imod, at der skulle gives aktindsigt i dem, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, sammenholdt med § 4, stk. 2. Jeg har i den forbindelse også lagt vægt på, at ombudsmanden tidligere har accepteret PET's praksis om, at der efter en konkret vurdering i almindelighed ikke gives indsigt (egenaces) i materiale, som efterretningstjenesten har om en person. Se bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 1998, s. 176 ff\*. Jeg henviser også til Østre Landsrets dom i Ugeskrift for Retsvæsen for 2006, s. 65 ff.

2.3.5. På den baggrund har jeg tilsvarende ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte vurderingen af, at den grundlæggende forudsætning i forvaltningslovens § 27, stk. 3, kunne finde anvendelse på oplysningerne i notatet. Jeg accepterer således, at der med bestemmelsens ord var tale om 'fortrolige oplysninger, som myndigheden [videregav] til den pågældende [(A)] uden at være forpligtet til det'.

## **2.4. Var der i øvrigt hjemmel til at meddele tavshedspålæg?**

2.4.1. Forvaltningslovens § 27, stk. 3, tager ikke efter sin ordlyd nærmere stilling til, under hvilke omstændigheder der kan meddeles tavshedspålæg (bortset fra at der skal være tale om fortrolige oplysninger, som myndigheden ikke er forpligtet til at videregive til den pågældende, jf. pkt. 2.3 ovenfor).

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår imidlertid bl.a. følgende:

'Efter *stk. 3* 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.

Bestemmelsen kan i første række tænkes anvendt til at pålægge forskere, der ikke er ansat i det offentlige, tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, de måtte få udleveret i forbindelse med gennemførelsen af forskningsprojekter.

Forskere, der er ansat ved universiteterne og andre højere læreanstalter med en særlig styrelsesordning, vil, med hensyn til oplysninger, de modtager i denne egenskab, umiddelbart være omfattet af straffelovens bestemmelser om tavshedspligt, jfr. *stk. 1*.

Det er i praksis antaget, at den almindelige bestemmelse om tavshedspligt i straffelovens § 152 ikke er til hinder for, at et medlem, som en privat organisation eller forening har udpeget til at repræsentere sig i et offentligt nævn eller råd, i nødvendigt omfang kan drøfte spørgsmål, hvori der indgår tavshedsbelagte oplysninger, med foresatte eller andre med tilknytning til organisationen eller foreningen. De, der modtager denne orientering, er efter gældende ret

ikke selv omfattet af straffelovens bestemmelser om tavshedspligt. Undertiden kan de oplysninger, der er tale om at videregive, være af en så personlig karakter, at det vil være betænkeligt at lade råds- eller nævnsmedlemmer orientere deres foresatte og kompetente forsamlinger m.v., medmindre vedkommende myndighed ved et konkret tavshedspålæg sikrer, at også modtagerne af de fortrolige oplysninger er undergivet tavshedspligt. Et sådant pålæg vil kunne gives med hjemmel i stk. 3.

Justitsministeriet forudsætter, at myndighederne i øvrigt kun gør brug af be- myndigelsen i stk. 3, når der er et klart behov herfor, og at myndighederne pålægger de personer og lederne af de virksomheder og institutioner m.v., som de meddeler tavshedspålæg, at sørge for, at medhjælpere og ansatte gøres bekendt med tavshedspålægget og dets virkninger på passende måde. Det bemærkes herved, at ukendskab til selve tavshedspålægget må antages at fritage den, der overtræder det, for strafansvar. Dette gælder også for med- hjælpere hos den, der umiddelbart har modtaget pålægget, og ansatte i den virksomhed eller institution, det er rettet til. Er medhjælperne eller de ansatte imidlertid bekendt med, at deres arbejdsgiver har modtaget pålægget, vil ukendskab til, at det efter loven også omfatter dem, ikke medføre straffrihed, men vil alene kunne medføre strafnedsættelse eller strafbortfald efter straffe- lovens § 84, jfr. betænkningen s. 202 f.'

Bestemmelserne i forvaltningslovens kapitel 8 om tavshedspligt mv. er udar- bejdet med udgangspunkt i bl.a. betænkning om tavshedspligt (nr. 998/1984). Af betænkningens s. 201-203 fremgår bl.a. det samme som i lovforslagets bemærkninger om, hvem bestemmelsen i første række er tænkt anvendt på. Herudover fremgår følgende:

'Umiddelbart kunne det måske forekomme problematisk at give forvaltnings- myndigheder adgang til at pålægge private en strafsanktioneret tavshedspligt som foreslået i udkastet til § 6 a, stk. 2. Efter udvalgsflertallets opfattelse er der dog ikke større betænkeligheder forbundet hermed. Det skyldes, at an- vendelsesområdet for bestemmelsen i realiteten er meget snævert, idet der kun opstår spørgsmål om at pålægge tavshedspligt ved forvaltningsakt i de få tilfælde, hvor den pågældende myndighed overhovedet har adgang til at give udenforstående, der ikke allerede er omfattet af en tavshedspligt, adgang til fortrolige oplysninger, selv om den ikke er forpligtet hertil, det vil sige i tilfælde, hvor videregivelsen enten ikke kan anses for at være uberettiget efter straffe- lovens § 152, stk. 1, eller som er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i straf- felovens § 152, stk. 3, nr. 3.

...

Udvalgets flertal forudsætter i øvrigt, at myndighederne kun gør brug af be- myndigelsen, når der er et klart behov herfor.'



2.4.2. Den foreliggende situation falder uden for de tilfælde, som bestemmelsen i første række er tænkt anvendt på (f.eks. forskere, der ikke er ansat i det offentlige, jf. ovenfor), og det fremgår mere generelt af forarbejderne, at anvendelsesområdet for tavshedspålæg er meget snævert. Der er imidlertid ikke grundlag for at antage, at eksemplerne i forarbejderne er udtømmende, og der er derfor ikke grundlag for at fastslå, at bestemmelsen principielt ikke kan anvendes i et tilfælde som det foreliggende.

Spørgsmålet er herefter alene, om der – som det efter forarbejderne er en betingelse – var et 'klart behov' for at give et tavshedspålæg.

Som det fremgår af Justitsministeriets udtalelse af 14. maj 2012, er det en langvarig og fast praksis hos PET i almindelighed ikke at give indsigt i form af egenaces i materiale, som efterretningstjenesten har om en person. Baggrunden for denne praksis er, at det vil kunne medføre afgørende skadevirkninger for PET's virksomhed, hvis man giver en person indsigt i oplysninger, som efterretningstjenesten har om den pågældende.

Denne praksis gælder normalt også i situationer, hvor en person f.eks. i forbindelse med en ansøgning om en stilling i det offentlige ikke har kunnet opnå en nødvendig sikkerhedsgodkendelse. En sådan person vil normalt ikke hos PET – heller ikke mod tavshedspålæg – kunne få indsigt i de oplysninger, der har ført til den manglende godkendelse. Om sagsbehandling hos den godkendende myndighed, se i øvrigt Folketingets Ombudsmands beretning for 1992, s. 307 ff\*.

I den foreliggende sag har Statsministeriet og Justitsministeriet – formentlig i lyset af sagens helt usædvanlige omstændigheder – ment at burde forevise (A) det omhandlede notat, jf. herved pkt. 2.1 ovenfor. Efter det, der er anført ovenfor, og efter de omstændigheder, der i øvrigt er oplyst for mig, har jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte myndighedernes vurdering af, at der i den forbindelse var et klart behov for at meddele (A) tavshedspålæg.

2.4.3. Det anførte betyder samlet set, at jeg ikke kan kritisere, at man anså forvaltningslovens betingelser for tavshedspålæg for opfyldt i (A)'s sag.

## **2.5. Tavshedspålæggets form**

2.5.1. Jeg må forstå Justitsministeriets og Statsministeriets udtalelser af henholdsvis 14. og 25. maj 2012 sådan, at tavshedspålægget blev givet mundtligt, og at der ikke – hverken på mødet eller efterfølgende – blev taget notater om det.

Der foreligger således ikke nogen form for skriftlig dokumentation af pålægget, hverken dets eksistens eller nærmere indhold og rækkevidde.

2.5.2. Det fremgår ikke af forvaltningslovens § 27, stk. 3, om et tavshedspålæg skal meddeles skriftligt, eller om det også kan gives mundtligt. Det er heller ikke nærmere omtalt i bestemmelsens forarbejder.

Spørgsmålet må derfor besvares på grundlag af almindelige principper om meddelelse af forvaltningsafgørelser. Det må i den forbindelse anses for utvivlsomt, at et tavshedspålæg er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. lovens § 2, stk. 1.

Der er ikke nogen almindelig regel om, at forvaltningsafgørelser skal være skriftlige. Dette er også forudsat i forvaltningslovens § 23, hvorefter der kan kræves en efterfølgende skriftlig begrundelse for mundtlige afgørelser. Se bl.a. Karsten Loiborg m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 580 ff.

Det anførte modificeres af nogle almindelige forbehold. Det antages f.eks., at det jævnligt kan følge af god forvaltningsskik, at mundtlige afgørelser bør bekræftes skriftligt, og at særligt indgribende afgørelser efter omstændighederne bør meddeles skriftligt.

Ifølge ombudsmandens praksis gælder dette bl.a. for afgørelser om uansøgt afskedigelse eller andre byrdefulde personalemæssige afgørelser. Se bl.a. Folketingets Ombudsmands egen drift-undersøgelse angående 130 sager om uansøgt afsked fra DSB og P&T (Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 339 ff\* (s. 367 ff\*)). Her udtalte ombudsmanden, at afgørelser om uansøgt afsked bør meddeles skriftligt. Det skyldes bevismæssige hensyn, afgørelsernes indgribende karakter og behovet for samtidig begrundelse, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24. Se også Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, s. 130 ff\*. Af andre indgribende beslutninger, som ombudsmanden har ment burde være meddelt skriftligt, kan nævnes afgørelser om farlighedsdekreter, om afsoning af underholdsbidrag og om tilbagebetalingspligt af bistandshjælp, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1973, s. 65 ff\*, for 1988, s. 144 ff\*, for 1992, s. 267 ff\*, og for 1992, s. 276 ff\*.

2.5.3. Som anført under pkt. 2.2 ovenfor indebærer et tavshedspålæg et administrativt fastsat – og strafsanktioneret – forbud mod uberettiget videregivelse af de oplysninger, der er omfattet af pålægget. Det betyder, at visse handlinger, der inden pålægget var straffrie, efter pålægget er strafbare (med en strafferamme på op til to års fængsel, jf. straffelovens § 152, stk. 1 og 2). I den forstand kan et tavshedspålæg i princippet sammenlignes med en skærpelse af straffelovens bestemmelser om tavshedspligt, der alene retter sig mod en enkelt person.

Meget væsentlige hensyn – herunder almindelige principper om kundgørelse af retsfor skrifter – taler derfor efter min opfattelse for, at tavshedspålæg med-

deles skriftligt, således at der ikke senere kan rejses spørgsmål om pålæggets eksistens, indhold og rækkevidde.

Jeg bemærker i den forbindelse også, at det følger af straffelovens § 152, stk. 1, sammenholdt med lovens § 19, 1. pkt., at der kræves forsæt som betingelse for straf for overtrædelse af tavshedsplæg. På linje hermed anføres det i Vagn Greve m.fl., Kommenteret Straffelov, Speciel Del, 9. udg. (2008), s. 135, at strafansvar 'er betinget af (...) fornøden forståelse af den fortrolige karakter' af de pågældende oplysninger. Jeg bemærker yderligere, at det i tilfælde af uenighed om et tavshedsplægs eksistens eller rækkevidde må anses for meget tvivlsomt, om domstolene bevismæssigt vil anerkende et pålæg, som ikke er meddelt skriftligt (og som derfor alene kan dokumenteres ved forklaringer fra de pågældende myndighedsrepræsentanter). Spørgsmålet ses ikke at have foreligget i trykt retspraksis.

I den forbindelse kan det også være relevant at sammenligne med principperne i lov nr. 112 af 3. februar 2012 om tilhold, opholdsforbud og bortvisning. Afgørelser efter denne lov indebærer – på samme måde som for tavshedsplæg – administrativt fastsatte strafsanktionerede forbud mod bestemte handlinger.

Det følger i den forbindelse af lovens § 16, at afgørelser efter loven skal forkyndes, og heri ligger et krav om skriftlighed. Bestemmelsen må efter min opfattelse ses som udtryk for, at der ved afgørelser af den omhandlede karakter mere generelt er behov for skriftlighed og dermed klarhed om det pågældende forbuds eksistens, indhold og rækkevidde. Se herved også Vestre Landsrets dom i Ugeskrift for Retsvæsen for 1998, s. 509, om et tilhold efter straffelovens § 265, der var meddelt skriftligt på dansk, men som tiltalte på grund af sprogproblemer ikke forstod. Tilholdet kunne ikke håndhæves, heller ikke selvom tiltalte efterfølgende selv havde oversat det og på gerningstidspunktet forstået dets indhold.

I den foreliggende sag understreges behovet for skriftlighed – og dermed præcision – efter min opfattelse af, at det måtte anses for givet, at (A) efterfølgende ville kunne blive udsat for et meget betydeligt pres for at offentliggøre baggrunden for, at han ikke kunne sikkerhedsgodkendes (og derfor måtte trække sig som ministerkandidat i den kommende regering). Det måtte derfor stå klart, at der var et særligt behov for, at (A) kunne have fuld klarhed om sin retsstilling.

Det anførte illustreres også af, at du i din klage af 10. november 2011 og dit partshøringssvar af 6. juni 2012 har oplyst, at (A) efter mødet i Statsministeriet var i tvivl om, hvilke oplysninger han henholdsvis måtte videregive og ikke måtte videregive. Han følte sig efter dine oplysninger ikke ordentligt informeret og vejledt om sine rettigheder. Det stemmer med, at der efter de foreliggende

oplysninger ikke synes at være givet (A) entydige anvisninger om pålæggets rækkevidde, jf. herved pkt. 2.3.4 ovenfor om (A)'s referat af tilkendegivelser fra Justitsministeriets departementschef på det første møde i Statsministeriet den 28. september 2011.

Samlet set er det derfor efter min opfattelse klart, at tavshedspålægget burde have været meddelt skriftligt.

2.5.4. Mundtligt meddelte afgørelser skal under alle omstændigheder noteres på den pågældende sag. Dette følger af den almindelige retsgrundsætning om, at en myndighed skal gøre notat om ekspeditioner af væsentlig betydning for behandlingen af en sag, medmindre de fremgår af sagens akter i øvrigt. Se bl.a. Jon Andersen og Karsten Loiborg m.fl., Forvaltningsret, 2. udg. (2002), s. 413 f, betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 413 ff og s. 580, og udtalelserne i Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 287 ff\*, for 1996, s. 150 ff\*, og for 2004, s. 452 ff\*.

Der er efter det oplyste ikke gjort notater om tavshedspålægget hverken i Justitsministeriet eller i Statsministeriet. Det er således heller ikke på denne måde muligt at dokumentere pålæggets eksistens, indhold og rækkevidde.

2.5.5. På baggrund af det, der er anført under pkt. 2.5.2-2.5.4 ovenfor, må jeg anse fremgangsmåden i forbindelse med meddelelsen af tavshedspålægget til (A) for meget kritisabel. Dette har jeg meddelt Justitsministeriet og Statsministeriet.

Spørgsmålet er herefter, om tavshedspålægget under de anførte omstændigheder kan håndhæves (anses for gyldigt).

Dette spørgsmål måtte i sidste ende principielt afgøres af domstolene under en eventuel straffesag mod (A) for overtrædelse af pålægget. Efter min opfattelse må det imidlertid anses for særdeles tvivlsomt, om pålægget under de anførte omstændigheder ville kunne anses for gyldigt.

Jeg må samtidig konstatere, at hverken Justitsministeriet eller Statsministeriet over for mig har forholdt sig nærmere til spørgsmålet om gyldighed. Det hænger sammen med, at bl.a. Justitsministeriet ikke synes at have anset den fremgangsmåde, der blev fulgt, for problematisk. Dette er jeg – som det fremgår ovenfor – ikke enig i.

På den anførte baggrund finder jeg det rigtigst, at Justitsministeriet og Statsministeriet nu genovervejer sagen i lyset af det, som jeg har anført, og over for dig tager stilling til, om tavshedspålægget kan opretholdes. Jeg beder dig afvente myndighedernes svar, inden du eventuelt på ny retter henvendelse til mig.

### **3. Justitsministeriets afgørelse om aktindsigt af 7. oktober 2011**

#### **3.1. Afgørelsens indhold mv.**

I Justitsministeriets afgørelse af 7. oktober 2011 er det anført, at (A) ved brev af 6. oktober 2011 havde 'anmodet om aktindsigt'. Det er også anført, at Justitsministeriet ikke kunne 'imødekomme Deres [(A)'s] anmodning', og der er i den forbindelse henvist til de relevante undtagelsesbestemmelser i loven. Afgørelsen må derfor efter sin ordlyd forstås således, at Justitsministeriet meddelte (A) et egentligt afslag på aktindsigt i det omhandlede notat.

Jeg forstår imidlertid på Justitsministeriets udtalelse af 14. maj 2012, at ministeriet ved afgørelsen alene tilsigtede at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt (A) kunne få udleveret en kopi af notatet. Det fremgår således, at der efter Justitsministeriets opfattelse ikke var 'anledning til at overveje, om (A) på ny skulle tilbydes gennemsyn' af notatet.

Det er på den baggrund min opfattelse, at Justitsministeriets afgørelse var affattet på en uheldig og uklar måde. Den var således egnet til at efterlade den opfattelse hos (A), at han var helt afskåret fra at få indsigt i notatet, herunder ved (fornyet) gennemsyn.

Det tilføjes, at det i lyset af sagens omstændigheder måtte stå som en nærliggende mulighed, at (A) – hvis han ikke som ønsket kunne få udleveret en kopi af notatet – i stedet kunne have interesse i på ny at gennemse det. Efter min opfattelse burde Justitsministeriet derfor have overvejet, om dette kunne ske, eller i hvert fald have tilkendegivet, at (A) havde mulighed for at vende tilbage vedrørende dette spørgsmål.

I lyset af det, som Justitsministeriet har anført over for mig, har jeg samtidig ikke tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte Justitsministeriets vurdering af, at der ikke (i form af kopi) burde gives (A) indsigt i notatet.

Det tilføjes, at jeg alene har taget stilling til spørgsmålet om aktindsigt på grundlag af forholdene på tidspunktet for Justitsministeriets afgørelse af 7. oktober 2011. Jeg har således ikke taget stilling til, om bedømmelsen kunne tænkes at være en anden i dag, herunder f.eks. på grundlag af bestemmelserne om aktindsigt i retsplejelovens kapitel 3 a.

#### **3.2. Begrundelsen for afgørelsen**

Uafhængigt af det, som jeg har anført under pkt. 3.1 ovenfor om spørgsmålet om klarhed mv., bemærker jeg følgende om begrundelsen for Justitsministeriets afgørelse:

Som Justitsministeriet har anført i sin udtalelse af 14. maj 2012, er afgørelser om aktindsigt afgørelser i forvaltningslovens forstand, jf. lovens § 2, stk. 1.

Endvidere er den, der søger aktindsigt, part i sagen. Det betyder bl.a., at afslag på aktindsigt skal begrundes over for den pågældende, jf. lovens § 22.

Forvaltningslovens § 24 stiller følgende krav til begrundelsen:

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

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

*Stk. 3.* § 24, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, gælder ikke i de sager, der er nævnt i § 9, stk. 4. Begrundelsens indhold kan i øvrigt begrænses i det omfang, hvori partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. § 15.'

Det er anført i pkt. 132 i Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, at en begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold.

Justitsministeriet har i udtalelsen af 14. maj 2012 anført, at begrundelsen for afgørelsen af 7. oktober 2011 efter ministeriets opfattelse opfylder forvaltningslovens krav. Ministeriet har i den forbindelse henvist til, at ministeriet har angivet de bestemmelser, som afgørelsen er truffet efter, og de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Justitsministeriet har imidlertid i sin afgørelse i realiteten alene gengivet ordlyden af bestemmelserne i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, og § 4, stk. 2, 2. pkt. Efter min opfattelse opfylder dette ikke kravet om, at en begrundelse skal 'angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen', og at den skal 'fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold'. Navnlig i lyset af at (A) få dage tidligere (den 28. september 2011) havde fået udleveret notatet til gennemsyn, burde han således efter min opfattelse have fået en nærmere forklaring på, hvorfor han ikke kunne få udleveret en kopi af det samme dokument.

Jeg er derfor ikke enig med Justitsministeriet i, at den begrundelse, som man gav (A), var i overensstemmelse med forvaltningsloven.

Samlet set må jeg anse Justitsministeriets behandling af (A)'s anmodning om aktindsigt for beklagelig.

Jeg har gjort Justitsministeriet bekendt med min opfattelse, men da jeg ikke ved, om (A) fortsat har interesse i fornyet gennemsyn af notatet, foretager jeg mig ikke på nuværende tidspunkt videre på dette punkt. Jeg henviser derfor (A) til i givet fald selv at rette henvendelse til Justitsministeriet.

...”

Justitsministeriet valgte den 25. juni 2012, samme dag som jeg afgav min endelige udtalelse i sagen, at offentliggøre det notat, som A fik forevist på mødet den 28. september 2011, dog med undtagelse af enkelte oplysninger.

Statsministeriet skrev den 6. juli 2012 til mig, at ministeriet tog kritikken til efterretning. Ministeriet fandt dog anledning til at bemærke, at det var Justitsministeriet, der under mødet den 28. september 2011 i Statsministeriet pålagde A tavshedspligt.

Statsministeriet påpegede også, at jeg i udtalelsen syntes at have antaget, at der blev foretaget en sikkerhedsgodkendelse af A. I den anledning bemærkede Statsministeriet for en ordens skyld, at der i forhold til personer, som den kongelige undersøger (kommende statsminister) overvejer at udnævne til ministre i en kommende regering, ikke – i modsætning til f.eks. visse embedsmænd – gennemføres en sikkerhedsgodkendelse.

Den 9. juli 2012 skrev jeg til Statsministeriet, at jeg var enig i det, som ministeriet havde skrevet, men at det var uden betydning for den vurdering, som jeg havde givet udtryk for i udtalelsen af 25. juni 2012. Jeg henholdt mig således til udtalelsen.

## **Sagsfremstilling**

Det fremgik af sagens akter, at folketingsmedlem A den 28. september 2011 deltog i to møder vedrørende spørgsmål om sikkerhedsgodkendelse af ham. Møderne blev afholdt i tilknytning til regeringsforhandlingerne efter valget til Folketinget den 15. september 2011

I det første møde, som foregik i Statsministeriet, deltog departementscheferne for Statsministeriet og Justitsministeriet. Under mødet fik A forevist et notat, der var udarbejdet af Politiets Efterretningstjeneste (PET), og som indeholdt oplysninger af betydning for spørgsmålet om sikkerhedsgodkendelse.

Samme dags aften blev der holdt endnu et møde i Statsministeriet. I dette møde deltog ud over A departementscheferne for Statsministeriet og Justitsministeriet, chefen for PET og minister X.

Den 29. september 2011 (dvs. dagen efter) meddelte A offentligheden, at han ikke var ministerkandidat, fordi han ikke kunne sikkerhedsgodkendes.

Den 6. oktober 2011 anmodede A om aktindsigt i det notat, som han havde fået forevist på mødet den 28. september 2011. Justitsministeriet afslog denne anmodning den 7. oktober 2011 og skrev følgende:

"De har ved brev af 6. oktober 2011 anmodet om aktindsigt.

Justitsministeriet kan imidlertid ikke imødekomme Deres anmodning.

Det skyldes, at de hensyn til forebyggelse mv. af lovovertrædelser, der er omfattet af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, med afgørende vægt taler imod, at Deres anmodning imødekommes, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 2, 2. pkt. Af samme grund finder Justitsministeriet heller ikke grundlag for at imødekomme Deres anmodning på baggrund af princippet om meroffentlighed."

Den 10. november 2011 klagede advokat B til ombudsmanden på vegne af A, bl.a. over Justitsministeriets afslag på aktindsigt og over det forhold, at A under mødet den 28. september 2011 var blevet indskærpet tavshedspligt. Vedlagt klagen var to notater udarbejdet af A, bl.a. om forløbet af de to møder den 28. september 2011. I sin klage skrev B bl.a. følgende:

*"Indskærpelse af 'tavshedspligt'*

Det fremgår af referatet, at begge departementschefer flere gange under møderne den 28.09.2011 understregede, at de oplysninger der er meddelt (A) er fortrolige og ikke må viderebringes. Det burde være en enkelt sag for i hvert fald Justitsministeriets departementschef at tydeliggøre de rettigheder, (A) havde i den forbindelse, herunder over for ham at præcisere nøjagtig hvilke oplysninger han måtte videregive og hvilke han ikke måtte videregive. Det må have stået myndighederne klart at konsekvenserne af den manglende sikkerhedsgodkendelse over for en offentlig person som (A), ville medføre en meget omfattende presseomtale og at (A) ville blive 'bombarderet' med henvendelser fra såvel den seriøse som den useriøse presse.

Man kunne eventuelt inden mødet have udarbejdet et kort notat, som vejledte (A) om, hvorledes han skulle forholde sig i forhold til de informationer han fik. Som sagen fremstod for (A), blev han ikke anklaget for ulovligheder, men for at have været i nærheden af personer, som måske var i færd med lovovertrædelser.



Han blev til overflod rådet til ikke at referere til den manglende sikkerhedsgodkendelse, som årsag til at han ikke stod til rådighed som minister. Denne anbefaling – mener jeg – er utilstedelig.

Samlet set tegner forløbet efter min opfattelse et billede af, at (A) er blevet ukorrekt informeret om de rettigheder til videregivelse af forløbet, han utvivlsomt har. Og det er i den forbindelse – forekommer det mig – ekstra stødende, at (A) indskærpes en omfattende tavshedspligt, når Statsministeriets departementschef oplyser, at informationer om sagen 'vil sive fra systemet' og at sagen 'er umulig at holde fortrolig'.

Så tavshedspligten går kun én vej. (A) skal holde tæt, medens han skal forstå og tåle, at systemet er utæt.

Håndteringen af (A)'s rettigheder til at ytre sig om, hvad han har været udsat for bør efter min opfattelse give anledning til kritik fra ombudsmanden. Dette gælder så meget desto mere fordi (A) er en offentlig person, som har et særligt behov for at kunne forklare sig.

...

*Afslag på aktindsigt:*

...

Det er muligt, at der i det 2-siders notat er oplyst informationer om telefonaflytninger m.v., som ikke kan offentliggøres, men – sagens karakter taget i betragtning – burde PET efter min opfattelse i det mindste udlevere et notat, som indeholdt den information (A) utvivlsomt er berettiget til både at modtage og offentliggøre.

Igen er der efter min opfattelse tale om et forhold, hvor myndighederne ikke tager hensyn til (A)'s særlige position som offentlig person.”

I brev af 17. november 2011 meddelte den tidligere ombudsmand B, at han bl.a. ikke kunne behandle spørgsmålet om ukorrekt og mangelfuld orientering om omfanget af A's tavshedspligt. Det skyldtes, at spørgsmålet havde så nær tilknytning til Statsministeriets overvejelser om, hvorvidt A skulle udnævnes til minister, at ombudsmanden burde afstå fra at tage stilling til det.

I et brev ligeledes af 17. november 2011 bad ombudsmanden – med henblik på at få afklaret, om der var noget, der hindrede, at han behandlede den øvrige del af B's klage – Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne om at oplyse, hvorvidt udvalget havde taget stilling til spørgsmål indeholdt i

B's klage. Udvalget svarede den 29. november 2011, at en mulig omtale i udvalget af den pågældende eller relaterede sager ikke havde været af en sådan karakter, at jeg efter udvalgets opfattelse måtte afstå fra at behandle klagen.

Den 7. december 2011 bad ombudsmanden Justitsministeriet om en udtalelse om afslaget på aktindsigt. Justitsministeriet henholdt sig i udtalelse af 8. februar 2012 til sin afgørelse af 7. oktober 2011.

Den 6. marts 2012 gennemgik to af mine medarbejdere i Justitsministeriet det notat, som A's aktindsigtsanmodning angik. Jeg bad herefter i brev af 13. marts 2012 Justitsministeriet om en supplerende udtalelse og skrev følgende:

"Justitsministeriet har ikke bestridt den fremstilling af sagens faktiske omstændigheder, som fremgår af (B)'s klage til mig. Jeg må derfor umiddelbart lægge til grund, at det omhandlede notat faktisk blev forevist (A) på mødet i Statsministeriet den 28. september 2011. Justitsministeriets afgørelse af 7. oktober 2011 indebærer i givet fald et afslag på aktindsigt (herunder i form af gennemsyn, jf. nærmere nedenfor) i et dokument, som angår (A)'s egne forhold, og som han allerede har været forevist.

Undtagelsesadgangen efter reglerne om egen access, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 2, 2. pkt., er ganske snæver. Når dette sammenholdes med det, der er anført ovenfor, må det være klart, at der skal tungtvejende grunde til at afslå (A)'s anmodning om aktindsigt. Jeg henviser i den forbindelse også til den meget væsentlige betydning for (A)'s politiske karriere, som det omhandlede notat synes at have haft.

Justitsministeriet har ikke i afgørelsen af 7. oktober 2011 givet (A) nogen egentlig begrundelse for afslaget på aktindsigt. Tilsvarende har Justitsministeriet ikke i udtalelsen af 8. februar 2012 anført noget om ministeriets overvejelser i sagen.

Jeg har således ikke på det foreliggende grundlag mulighed for at vurdere rigtigheden af Justitsministeriets afgørelse, og jeg beder derfor Justitsministeriet om en ny udtalelse om de anførte spørgsmål om adgang til aktindsigt og reglerne om begrundelse. I lyset af den fremgangsmåde, som efter de foreliggende oplysninger blev anvendt ved mødet i Statsministeriet den 28. september, skal jeg i den forbindelse anmode Justitsministeriet om bl.a. at oplyse, om det har været overvejet at imødekomme (A)'s begæring om aktindsigt i form af gennemsyn af det omhandlede notat, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 1. Jeg henviser i den forbindelse til bestemmelsens forarbejder, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 233. Jeg henviser også til betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 795-797 og s. 807-809.

Som anført ovenfor skulle der under mødet i Statsministeriet den 28. september 2011 være blevet pålagt (A) tavshedspligt med hensyn til de oplysninger, der fremgår af det omhandlede notat. Da der kan være en sammenhæng med Justitsministeriets afgørelse af 7. oktober 2011 om afslag på aktindsigt, skal jeg yderligere anmode Justitsministeriet om at oplyse, om dette er korrekt, og hvad det nærmere retsgrundlag i givet fald var. Jeg beder om at låne eventuelle notater eller lignende fra mødet, som kan belyse dette spørgsmål.”

Justitsministeriet afgav den 14. maj 2012 en supplerende udtalelse i sagen. Justitsministeriet skrev bl.a. således (der er udeladt afsnit, som Justitsministeriet har bedt om bliver holdt fortrolige):

”Som det fremgår, har Folketingets Ombudsmand anmodet Justitsministeriet om en udtalelse vedrørende visse specifikke spørgsmål i relation til ministeriets afgørelse om aktindsigt. På den baggrund omtales nedenfor under *pkt. 2* baggrunden for afgørelsen. Under *pkt. 3* redegøres for den anførte begrundelse i afgørelsen. *Pkt. 4* indeholder en omtale af spørgsmålet om tavshedsplæg, og udtalelsen afsluttes i *pkt. 5*.

**2.1.** Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-11 og § 14, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 2, 1. pkt. Det gælder dog ikke i det omfang de hensyn, der er nævnt i § 13, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod, jf. § 4, stk. 2, 2. pkt.

Efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, kan der bl.a. ske begrænsning af adgangen til aktindsigt af hensyn til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende.

Materialet ville i denne sammenhæng ikke være omfattet af offentlighedsloven, der ikke gælder for sager inden for strafferetsplejen, jf. lovens § 2, stk. 1, 1. pkt.

Materialet i den foreliggende sag er imidlertid ikke omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt. Det skyldes, at materialet indgår i en sag hos Justitsministeriet, som ikke udgør en sag inden for strafferetsplejen. Materialet er i denne sammenhæng udlånt fra Politiets Efterretningstjeneste.

Om de tilfælde, hvor materiale fra en straffesag udlånes til brug ved behandlingen af en sag uden for strafferetsplejen, anføres følgende i forar-

bejderne til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3 (Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 228):

'Sager inden for strafferetsplejen vil normalt være undtaget fra adgangen til aktindsigt, jf. lovforslagets § 2, stk. 1. Dette gælder dog ikke, hvis en straffesags akter f.eks. udlånes til brug ved behandlingen af en sag uden for strafferetsplejen. En begrænsning i adgangen til aktindsigt vil imidlertid også i sådanne tilfælde kunne være nødvendig for ikke i det konkrete tilfælde at modvirke retshåndhævelsen.'

Det er Justitsministeriets vurdering, at en begrænsning af adgangen til aktindsigt i det pågældende materiale også efter, at materialet er udlånt til ministeriet fra Politiets Efterretningstjeneste, er nødvendig for ikke at modvirke retshåndhævelsen. Det er således ministeriets vurdering, at hensynet til forebyggelse mv. af lovovertrædelser med afgørende vægt taler imod, at der gives aktindsigt i materialet, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, jf. § 4, stk. 2, 2. pkt. (...)

Om aktindsigt hos Politiets Efterretningstjeneste, hvorfra materialet som nævnt er udlånt, kan i øvrigt generelt oplyses, at det er tjenestens faste og langvarige praksis, at der i almindelighed ikke gives indsigt (egenaccess) i materiale, som efterretningstjenesten har om en person. Baggrunden for denne praksis er, at det vil kunne medføre afgørende skadevirkninger for Politiets Efterretningstjenestes virksomhed, hvis man gav en person indsigt i oplysninger, som efterretningstjenesten har om den pågældende.

**2.2.** Det fremgår af klagen, at (A) på et møde den 28. september 2011 i Statsministeriet blev forevist en rapport.

Justitsministeriet kan bekræfte, at (A) på mødet i Statsministeriet den 28. september 2011 fik forevist det materiale, som hans anmodning drejer sig om, til gennemsyn. (A) blev i den forbindelse meddelt tavshedsplæg, jf. pkt. 4. Der er således ikke tale om, at myndighederne ved at lade (A) se materialet har opgivet de beskyttelseshensyn, som ligger bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, (...)

Det kan i tilknytning hertil nævnes, at Politiets Efterretningstjeneste i en række tilfælde ud fra princippet om meroffentlighed har besluttet at give indsigt (egenaccess) i dokumenter, som danner grundlag for omtale af den aktindsigtssøgende, f.eks. i PET-kommissionens beretning. Aktindsigten er i disse tilfælde gennemført ved, at den pågældende alene har fået mulighed for at gennemse de relevante dele af dokumenterne, da dokumenterne har haft en sådan karakter, at der ikke kan udleveres kopi, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 1. Det er i den forbindelse lagt til grund

af Politiets Efterretningstjeneste, at efterretningstjenesten med denne ordning ikke har givet afkald på de beskyttelseshensyn, som ligger bag bestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 1, og §§ 13, stk. 1, nr. 1-3, der i almindelighed hjemler undtagelse fra aktindsigt hos efterretningstjenesten.

Der kan i øvrigt peges på, at det ved aktindsigt i straffesager efter retsplejeloven er udgangspunktet, at aktindsigt gives i form af gennemsyn. En konkretiseret anmodning om udlevering af bestemte skriftlige dokumenter bør dog imødekommes, medmindre f.eks. hensynet til forebyggelse mv. af lovovertrædelser taler herimod (jf. nærmere bl.a. Folketings-tidende 2003-04, Tillæg A, s. 637 f.).

På baggrund af det anførte er det Justitsministeriets vurdering, at det var berettiget, at ministeriet under henvisning til beskyttelse af afgørende hensyn til forebyggelse mv. af lovovertrædelser, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, jf. § 4, stk. 2, 2. pkt., gav (A) afslag på anmodningen om at få fremsendt en kopi af materialet, selv om (A) tidligere havde fået adgang til at gennemse materialet.

Det bemærkes i den forbindelse, at (A) ved brev af 6. oktober 2011 udtrykkeligt bad om at modtage en kopi, og at han som nævnt tidligere var blevet forevist materialet. Efter Justitsministeriets opfattelse var der således ikke anledning til at overveje, om (A) på ny skulle tilbydes gennemsyn.

**3.** Det er almindeligt antaget, at den, der søger aktindsigt i en sag eller et dokument, er part i den pågældende sag om aktindsigt. Dette – sammenholdt med, at aktindsigtsafgørelser betragtes som afgørelser i forvaltningslovens forstand – indebærer, at forvaltningslovens sagsbehandlingsregler skal iagttages ved behandlingen af anmodninger om aktindsigt.

Efter forvaltningslovens § 24, stk. 1, skal en begrundelse for en afgørelse indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Efter Justitsministeriets opfattelse har ministeriet i afgørelsen af 7. oktober 2011 iagttaget de nævnte krav til en begrundelse.

Justitsministeriet har således i afgørelsen henvist til de bestemmelser i offentlighedsloven, der i den pågældende sag giver hjemmel til at be-

grænse retten til aktindsigt, jf. lovens § 13, stk. 1, nr. 3, og § 4, stk. 2, 2. pkt.

Justitsministeriet har desuden anført de hovedhensyn – forebyggelse mv. af lovovertrædelser – der var bestemmende for afgørelsen om, at (A)'s anmodning om aktindsigt ikke kunne imødekommes.

4. Det følger af forvaltningslovens § 27, stk. 3, at 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 bestemmelsen fremgår bl.a. følgende (Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 171).

'Efter *stk. 3* 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.

Bestemmelsen kan i første række tænkes anvendt til at pålægge forskere, der ikke er ansat i det offentlige, tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, de måtte få udleveret i forbindelse med gennemførelsen af forskningsprojekter.

Forskere, der er ansat ved universiteterne og andre højere læreanstalter med en særlig styrelsesordning, vil, med hensyn til de oplysninger, de modtager i denne egenskab, umiddelbart være omfattet af straffelovens bestemmelser om tavshedspligt, jfr. *stk. 1*. [...]

Justitsministeriet forudsætter, at myndighederne i øvrigt kun gør brug af bemyndigelsen i *stk. 3*, når der er klart behov herfor [...].'

Som nævnt under pkt. 3 er det korrekt, at (A) på et møde i Statsministeriet den 28. september 2011 fik forevist materialet til gennemsyn, og at (A) i den forbindelse blev meddelt et tavshedspålæg.

Tavshedspålægget blev meddelt med hjemmel i forvaltningslovens § 27, stk. 3. Materialet indeholder som nævnt fortrolige oplysninger, som (A) blev forevist, uden at der forelå en forpligtelse hertil. Efter Justitsministeriets vurdering var der tillige et klart behov for at meddele (A) tavshedspålæg af hensyn til den skade i forhold til forebyggelse mv. af lovovertrædelser, som en uvedkommende persons kendskab til de fortrolige oplysninger kunne påføre.

Folketingets Ombudsmand har anmodet Justitsministeriet om at oplyse, om ministeriet er i besiddelse af notater eller lignende fra mødet, som kan belyse spørgsmålet om tavshedspålægget. Dette er ikke tilfældet.

**5. Justitsministeriet skal på baggrund af det ovenfor anførte fastholde ministeriets afgørelse af 7. oktober 2011.”**

Den 16. maj 2012 bad jeg Statsministeriet om eventuelle bemærkninger. Bl.a. bad jeg Statsministeriet oplyse, om ministeriet havde bemærkninger til hændelsesforløbet i forbindelse med mødet den 28. september 2011, herunder til spørgsmålet om tavshedspålæg. Endvidere bad jeg Statsministeriet om at oplyse, om ministeriet var i besiddelse af notater eller lignende fra mødet, som kunne belyse spørgsmålet om tavshedspålægget. Hvis det var tilfældet, bad jeg om at modtage en kopi af materialet.

Den 24. maj 2012 skrev jeg således til Justitsministeriet med kopi til Statsministeriet:

”I mit brev af 13. marts 2012 til Justitsministeriet bad jeg bl.a. ministeriet om at udtale sig om, hvorvidt (A) blev pålagt tavshedspligt med hensyn til det notat, som han fik forevist på mødet den 28. september 2011. Justitsministeriet har udtalt sig herom i brevet af 14. maj 2012 til mig.

Det fremgik af mit brev af 17. november 2011 til advokat (B), at jeg ikke ville tage stilling til spørgsmålet om 'ukorrekt og mangelfuld orientering om omfanget af (A)'s tavshedspligt', da dette spørgsmål havde tilknytning til statsministerens overvejelser om, hvorvidt (A) skulle udnævnes til minister.

I forbindelse med mine efterfølgende høringer af Justitsministeriet er jeg blevet opmærksom på, at spørgsmålet om tavshedspålæg kan have sammenhæng med spørgsmålet om aktindsigt i det notat, som (A) blev forevist den 28. september 2011. For god ordens skyld – og i overensstemmelse med mit brev af 13. marts 2012 og efterfølgende telefonisk drøftelse med Justitsministeriet – skal jeg derfor præcisere, at spørgsmålet om tavshedspålæg med hensyn til de oplysninger, som fremgik af notatet, vil indgå i min stillingtagen til sagen.

Jeg har da også noteret mig, at Justitsministeriet har redegjort for omstændighederne vedrørende det nævnte pålæg i udtalelsen af 14. maj 2012.”

Den 25. maj 2012 skrev Statsministeriet til mig, at ministeriet ikke havde bemærkninger til Justitsministeriets udtalelse af 14. maj 2012, og at Statsministeriet ikke var i besiddelse af notater eller lignende fra mødet.

Jeg sendte B en kopi af Justitsministeriets og Statsministeriets udtalelser. Den 6. juni 2012 skrev han bl.a. følgende:

*"Vedr. afslag på aktindsigt:*

Justitsministeriet har den 7. oktober 2011 afvist, at give (A) kopi af det dokument, som han blev forevist på mødet den 28. september 2011 i Statsministeriet og som i meget høj grad vedrører hans private forhold.

Den altovervejende hovedregel i den forbindelse er som bekendt, at (A) har krav på at få kopi af den foreviste rapport, eller i hvert fald dele af den.

Ministeriet oplyser, som begrundelse for at nægte aktindsigt, at en (underforstået: offentliggørelse) af dokumentet vil modvirke 'retshåndhævelsen' og at 'hensynet til forebyggelse m.v. af lovovertrædelser, med afgørende vægt taler imod at der gives aktindsigt i materialet'. (Jfr. ministeriets skrivelse af 14. maj 2012 side 4, 5. afsnit.)

Af (A)'s referat af forløbet den 28. september 2011 fremgår, at han informeres om, at der pågik en politimæssig efterforskning (med blandt andet telefonaflytning) af rockermiljøet i (Y)-by. Der oplyses intet konkret om efterforskningens karakter, art og stade.

En offentliggørelse af det foreviste dokument, ville således alene kunne påvirke retshåndhævelsen og forebyggelseshensyn, såfremt det lokale rockermiljø ikke var klar over, at det blev undersøgt/observeret. Denne antagelse er helt usandsynlig.

Ministeriet begrundet sit afslag på aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3 (idet ministeriet dog anerkender, at materialet ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i lovens § 2, stk. 1, 1. pkt., idet materialet 'indgår i en sag hos Justitsministeriet, som ikke udgør en sag indenfor strafferetsplejen') Samtidig oplyses, at materialet er udlånt fra Efterretningstjenesten (det vil sige, netop det notat/den rapport (A) henviser til i sit referat af møderne den 28. september 2011).

Jeg må her på ny erindre om, at (A)'s beskrivelse af forløbet af 28. september 2011 kan lægges til grund som fakta i sagen. Offentliggørelsen af en rapport med det af (A) refererede indhold kan efter min bedste overbevisning ikke have negativ indflydelse på 'forebyggelse, opklaring og



forfølgning af lovovertrædelser' af nogen som helst art. Der nævnes ingen navne i notatet, som ikke allerede er kendt i offentligheden, fra blandt andet avis (C)'s artikler.

Spørgsmålet om meddelelse af aktindsigt er herefter et spørgsmål om, hvilke hensyn der vejer tungest; hensynet til en verserende politiefterforskning af rockermiljøet i (Y)-by, eller hensynet til (A)'s rettigheder som borger og måske kommende minister i en kommende ny regering.

'Sagen' hviler på en efter min opfattelse helt fejlagtig vurdering af sikkerhedsrisikoen og eftersom (A) intet aktivt overhovedet har foretaget sig for at møde den omtalte rocker og eftersom notatet, der kræves udleveret er meget lidt konkret formuleret er der efter min opfattelse ingen tvivl om, at ønsket om aktindsigt bør imødekommes.

Jeg fastholder således, at (A) har krav på aktindsigt og på at få udleveret en kopi af det notat, der blev forevist ham den 28.9.2011, eller i hvert fald dele af det.

Jeg tillader mig i øvrigt at kommentere affatningen af Justitsministeriets skrivelse af 14. maj 2012 til Ombudsmanden, hvor ministeriet nederst side 3 har foreholdt (A) indholdet af – må man formode – den argumentation – der i sin essens har ført til afslaget på aktindsigt. Justitsministeriet har i øvrigt indføjet passager i skrivelsen, som er fortrolige i forhold til andre end klageren selv. (Jf. skrivelsens sidste afsnit.)

Forestiller man sig en eventuel aktindsigt gennemført overfor en journalist i skrivelsen af 14. maj 2012 (tilsvarende den som allerede er gennemført overfor avis (D)) vil skrivelsen fremstå med overstregninger, som efterlader læseren med et indtryk af, at der fortsat 'holdes noget skjult'.

I Ombudsmandens skrivelse til Justitsministeriet af 7. december 2011 blev oplyst, at Justitsministeriet kunne udtrykke oplysninger og synspunkter af fortrolig karakter og at Ombudsmanden i givet fald ville respektere denne fortrolighed.

Justitsministeriet har med andre ord haft rig lejlighed til direkte overfor Ombudsmanden at informere om sådanne – fortrolige – oplysninger. I stedet vælger ministeriet nu at indlægge 'hemmeligheder' i en skrivelse ministeriet utvivlsomt er klar over på et senere tidspunkt vil komme til offentlighedens kundskab.

Brevets opsætning tjener til yderligere mistænkeliggørelse af (A) frem for at forklare Justitsministeriets begrundelse for afgørelsen, hvilket forhold i sig selv er kritisabelt.

*Vedr. pålæggelse af tavshedspligt:*

Justitsministeriet har erkendt, at (A) på mødet den 28.9.2011 blev pålagt en forpligtelse til at holde baggrunden for den manglende sikkerhedsgodkendelse hemmelig. Den således pålagte tavshedspligt blev ikke begrundet eller på nogen måde defineret. Dens omfang blev ikke præciseret og perioden inden for hvilken, den måtte gælde, heller ikke beskrevet.

Tavshedspålægget indebærer en væsentlig indskrænkning af en politikers ytringsfrihed.

Der skal derfor være særdeles tungtvejende grunde til at udstede et sådant tavshedspålæg, når det drejer sig om en person, der efter alt foreliggende ville have beklædt en fremtrædende post i en kommende regering.

På ny henviser ministeriet til, at tavshedspålægget var nødvendigt af hensyn til 'forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser'.

Som sagen har udviklet sig – herunder navnlig – den omfattende presse-dækning i avis (C), er det meget svært at forestille sig, hvad (A) skulle kunne oplyse fra mødet den 28. september 2011, som på nogen måde skulle vanskeliggøre politiets arbejde vedrørende rockerne i (Y)-by.

...

At (A) efterfølgende ved offentligt at referere fra mødet skulle kunne lægge hindringer i vejen for 'forfølgning af lovovertrædelser samt straffuldbyrdelse' er ligeledes fuldstændig usandsynligt.

Der er intet juridisk grundlag for det meddelte tavshedspålæg. Pålægget indebærer en grov tilsidesættelse af (A)'s rettigheder til at ytre sig om egne forhold og må derfor give anledning til alvorlig kritik fra Ombudsmanden.

*Afsluttende/sammenfattende bemærkninger:*

Som anført indledningsvis står (A)'s beskrivelse af hændelsesforløbet den 28. september 2011 uimodsagt af såvel (...) [chefen for PET; min tilføjelse], (...) [departementschefen for Justitsministeriet; min tilføjelse] og (...) [departementschefen for Statsministeriet; min tilføjelse].

Jeg mener, at Politiets Efterretningstjeneste og (...) [chefen for PET; min tilføjelse] fortjener Ombudsmandens kritik for at have foretaget et eklatant sikkerhedsmæssigt fejlskøn.

Vurderingen af det faktiske hændelsesforløb er fejlagtig. Undladelsen af at gennemføre en præventiv samtale er en fejl og – værst af alt – Efterretningstjenestens indblanding i den politiske proces helt utilstedelig.

Justitsministeriets departementschef, (...), fortjener efter min opfattelse Ombudsmandens kritik ved ukritisk at have accepteret Efterretningstjenestens fejlskøn og – hvad værre er – direkte overfor (A) at understrege, at der skulle 'foreligge bevis for', at han har haft tætte relationer til rockerverdenen og det kriminelle miljø, uanset hun var vidende om, at (A) udelukkende havde truffet den omtalte rocker én eneste gang. Allerværst er efter min opfattelse, at departementschefen er medvirkende til at pålægge (A) en tavshedspligt, han notorisk ikke har og herudover nægtet ham aktindsigt i et notat, der vedrører hans private forhold.

Jeg mener tillige at Statsministeriets departementschef, (...), skal modtage Ombudsmandens kritik, dels for at have støttet Efterretningstjenestens utvivlsomme fejlskøn og dels for sammen med Justitsministeriets departementschef, jf. ovenfor, i strid med sandheden at oplyse, at der foreligger bevis for, at (A) har haft tætte relationer til rockerverdenen og det kriminelle miljø. Også departementschefens understregning af (A)'s tavshedspligt, er efter min opfattelse en grov tilsidesættelse af (A)'s rettigheder.

Det må sammenfattende konstateres, at de 3 embedsmænd på et ufuldstændigt og ukorrekt grundlag og ved tilsidesættelsen af en række grundlæggende retssikkerhedsgarantier har bevæget sig ind i det demokratisk-politiske maskinum og herved helt utilstedeligt grebet ind i den pågående politiske proces vedrørende regeringsdannelsen. Og kombinationen af, at pålægge (A) tavshedspligt, og efterfølgende nægte ham aktindsigt, er en helt uacceptabel tilsidesættelse af hans rettigheder og bør derfor give anledning til Ombudsmandens alvorlige kritik."

Jeg sendte den 7. juni 2012 B's brev til Statsministeriet og Justitsministeriet og bad om deres eventuelle bemærkninger.

I breve af henholdsvis 12. og 15. juni 2012 meddelte ministerierne, at de ikke havde yderligere bemærkninger.

NOTER: (\*) FOB 1973, s. 65, FOB 1988, s. 144, FOB 1990, s. 339 (s. 367 ff), FOB 1992, s. 267, s. 276 og s. 307, FOB 1993, s. 287, FOB 1996, s. 150, FOB 1998, s. 176, FOB 2003, s. 130, og FOB 2004, s. 452.